RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

139

Volumen LI, Nº 1
(enero-abril 2016)

Edición conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública 1956-2016

Antología Números 1-137
Tomo II

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

64 Años al servicio de México

ISSN 0482-5209 www.inap.org.mx
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151,
Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D. F. México
Tel. 5081 2657, e-mail: contacto@inap.org.mx

RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

139

Volumen LI, Nº 1
(enero-abril 2016)

Edición conmemorativa del 60 aniversario de la Revista de Administración Pública 1956-2016

Antología Números 1-137
Tomo II

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

64 Años al servicio de México

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 50 81 26 57
http://www.inap.org.mx
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente

Harvey Gutiérrez Álvarez
Vicepresidente para los IAPs de los estados, 2015-2016

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época
Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Coordinación de esta Antología:
Diana Vicher García

COMITÉ EDITORIAL
María de J. Alejandro Quiroz, Maximiliano García Guzmán,
Francisco Moyado Estrada, Roberto Padilla Domínguez,
Héctor Zamitiz Gamboa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

139

Volumen LI, No. 1
(enero-abril 2016)

Edición conmemorativa del 60 aniversario de la Revista de Administración Pública 1956-2016

Antología Números 1-137
Tomo II

ÍNDICE

60 años de temas y problemas, de propuestas y soluciones: RAP/INAP (continuación) XV

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INCLUYENTE 809

RAP 82, 1992
Democracia, Modernización y Eficiencia de la Administración Pública. 811
Carlos Almada López

RAP 96, 1997
La Participación Social y la Administración Plural. 817
Yolanda de los Reyes Alvarado

RAP 105, 2000
La Jurisdicción Penal Internacional y la Legislación Mexicana. 835
Sergio García Ramírez

RAP 108, 2003
Democracia, Innovación, Ciencia y Tecnología: el Papel del Poder Legislativo. 875
Silvia Álvarez Bruneliére y
María del Rocío Navarrete Montes de Oca

RAP 114, 2007
Sin Acción Estratégica y Promotora del Estado, no hay Desarrollo Social. 887
María Angélica Luna Parra

RAP 120, 2009
Reflexiones sobre Modernización y Modernidad Político-Administrativa. 893
José R. Castelazo

RAP 120, 2009
Objetivos Públicos, Autoridad Gubernamental y Poder Colectivo. 909
Jocelyne Bourgon

RAP 122, 2010
Democracia y Sociedad Civil en México. 939
José Fernández Santillán

EL SECTOR PARAESTATAL 947

RAP 51, 1982
Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria. 949
Irma Cué de Duarte.

RAP 59/60 1984
El Control de las Empresas Públicas. 967
Mauricio Valdés Rodríguez

RAP 73, 1989
Análisis de la Estrategia de Repliegue Estatal en el Sector Industrial Mexicano. 975
Enrique Cabrero Mendoza

RAP 82, 1992
Las Entidades Paraestatales en México. Origen, Evolución y Perspectivas. 995
Jorge Tamayo López Portillo

RAP 134, 2014
La Alta Dirección de las Empresas Públicas Mexicanas Durante el Proteccionismo: Jerarquía, Tecnología y Mercado. 1950-1980. 1017
Guillermo Guajardo Soto

RAP 135, 2014
Reforma Energética: Implicaciones Sociales en la Empresa Pública y en el Medio Ambiente. 1045
Pedro Joaquín Coldwell

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL 1061

RAP 25, 1973
La Reforma Administrativa Municipal. 1063
Raúl Martínez Almazán

RAP 27, 1975
Futuro de la Administración Pública Estatal y Municipal en México. 1067
Ignacio Pichardo Pagaza

RAP 31/32, 1977
Las Formas de Organización Administrativa Federal. 1075
Andrés Serra Rojas

RAP 33, 1978
La Posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa en México. 1093
Gustavo Martínez Cabañas

RAP Especial, 1980
Mecanismos de Coordinación. Federación-Estados-Municipios. 1105
José Natividad González Parás

RAP 119, 2009
La Modernización Contraproducente de la Administración Pública Municipal. 1119
Raúl Olmedo Carranza

RAP 119, 2009
Elementos de un Sistema de Profesionalización Municipal. 1137
Arturo Pontifes Martínez

CONTROL ADMINISTRATIVO Y AUDITORÍA GUBERNAMENTAL 1151

RAP 22, 1971
La Función de Control en la Reforma Administrativa. 1153
José López Portillo y Pacheco

RAP 24, 1973
Control Político de la Administración Pública. 1165
José Chanes Nieto

RAP 38, 1979
El Control Democrático de la Acción Gubernamental
y la Retroalimentación Administrativa. 1171
Luis García Cárdenas y
Armando López Fernández

RAP 57/58, 1984
El Departamento de Contraloría 1917-1933. 1183
Omar Guerrero Orozco

RAP 121, 2010
La Política de Evaluación del Gobierno Mexicano: Crítica
desde una Perspectiva Conceptual. 1233
Daniel González G. y
Elías R. Hernández

CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS 1251

RAP Especial, 2008
Sobre el Complejo Arte de Medir la Corrupción: Apuntes Teóricos
y Análisis del Caso Mexicano. 1253
Benjamín G. Hill Mayoral,
Óscar Jaimes Bello y
Mauricio I. Dussauge Laguna

RAP 129, 2012
Libros Blancos y Memorias Documentales, Instrumentos
para la Transparencia y Rendición de Cuentas. 1275
Francisco José Díaz Casillas

RAP 129, 2012
Antecedentes, Desarrollo y Democratización de la
Rendición de Cuentas. 1287
Mónica Diana Vicher García

RAP 137, 2015
Participación de la Unidad de Evaluación y Control en el
Sistema Nacional Anticorrupción. 1303
Alejandro Romero Gudiño

RAP 137, 2015
Notas sobre Corrupción y Ética: Una Perspectiva desde la Administración Pública. 1327
Carlos Reta Martínez

FINANZAS PÚBLICAS 1343

RAP 8, 1958
Las Finanzas Públicas y el Desarrollo Económico de México. 1345
Alfredo Navarrete

RAP 85, 1993
El Banco de México y su Función en el Ámbito Internacional. 1353
José Antonio Sánchez Saavedra

RAP 100, 1999
La Modernización de la Administración Pública: La Reforma al Sistema Presupuestario. 1367
José Ángel Gurría Treviño

RAP 118, 2009
Los Retos de la Economía Mexicana para Lograr un Alto Crecimiento Sostenido en el Mediano Plazo. 1381
Guillermo Ortiz Martínez

RAP 118, 2009
La Política Económica Mexicana ante la Crisis Mundial: Deficiencias y Oportunidades. 1407
Francisco Suárez Dávila

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1431

RAP 21, 1970
Niveles y Áreas de Descentralización para la Toma de Decisiones y el Papel de los Sistemas de Información. 1433
Miguel Duhalt Krauss

RAP 99, 1998
Aplicación de las Nuevas Tecnologías en las Administraciones Públicas. 1439
Carlos M. Jarque Uribe

RAP 116, 2008
Ingeniería de Sistemas: Necesaria pero no Suficiente. Un Enfoque Metafórico del Análisis de Sistemas de Información. 1461
Ernesto Velasco

RAP 116, 2008
Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas. 1473
José Ramón Gil-García y
Luis F. Luna-Reyes

SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL 1493

RAP 106, 2002
La Seguridad Nacional y la Seguridad Pública Frente a la Nueva Realidad Internacional. 1495
Francisco Javier Acuña Llamas

RAP 106, 2002
Sistema Nacional de Seguridad Pública, Avances y Perspectivas. 1515
Gloria Brasdefer Hernández

RAP 136, 2015
Violencia y Narcotráfico en México. 1537
Raúl Benítez Manaut

RAP 136, 2015
Cultura de Inteligencia en México: Retos y oportunidades. 1553
José Luis Calderón Arózqueta

DATOS CURRICULARES ACTUALIZADOS DE LOS AUTORES 1573

CONTENIDO DE LA ANTOLOGÍA (2 TOMOS) 1583

Revista de Administración Pública

INAP

60 años de temas y problemas, de propuestas y soluciones: RAP/INAP (continuación)

En el tomo II se contemplan ocho secciones que tienen como propósito ofrecer una selección de temas que han vuelto a recobrar importancia, como las empresas públicas, la administración local y otras materias que recientemente se han incorporado al estudio de la administración pública, como las tecnologías de la información.

Otros trabajos que conforman el número son reflejo de las nuevas temáticas que se han incorporado al estudio de la administración pública, dada la creciente participación de la sociedad. En la sección administración pública incluyente, Carlos Almada ofrece al lector un análisis sobre los aspectos que permiten conciliar la eficiencia y la democracia en la administración pública.

Por su parte, Yolanda de los Reyes realiza una revisión a los cambios que se han realizado entre 1940 y 1997 en el gobierno del país para contrastarlos con el incremento de la participación social y establecer qué tan plena se ha tornado.

Sergio García Ramírez analiza los aspectos que traen consigo complejidades y desafíos a la legislación mexicana, por razón del establecimiento de la nueva jurisdicción penal internacional: la Convención de Roma en 1998 (Estatuto de la Corte Penal Internacional) que México firmó en 2000, y la necesidad de reformas que trae consigo respecto de la Constitución General de la República.

La importancia de la vinculación entre los procesos políticos y el progreso económico y social, y los avances científicos y tecnológicos como su base son los puntos clave que Silvia Álvarez y Ma. del Rocío Navarrete resaltan. Explican que el valor de la democracia no reside en los textos jurídicos que buscan plasmarla, sino en la capacidad para generar procesos e instituciones que garanticen la igualdad de los ciudadanos ante la Ley, así como oportunidades para el progreso social.

María Angélica Luna Parra destaca que las teorías provenientes de los organismos internacionales que han pugnado por la estabilidad y por

mantener los indicadores macroeconómicos bajo control, no se reflejaron en el desarrollo social sino lo contrario pues los problemas sociales de salud, educación o alimentación no mejoraron, por ello pone de manifiesto la importancia de que el Estado asuma la rectoría del desarrollo nacional.

En su aportación José Castelazo busca contribuir a la discusión de los enfoques y tratamientos teórico prácticos en materia de modernización. A propósito ofrece conceptos para discernir sobre la importancia de la teoría de la modernización. Explica que la modernización para México no se encuentra en la adopción de modelos y política importados, y que las transformaciones históricas y de modernización nacional que se han logrado, deben complementarse tomando en cuenta a la sociedad civil y al entorno mundial en el que se gestan nuestras relaciones internacionales.

Al analizar las trayectorias de la reforma, Jocelyne Bourgon señala que los cambios en el gobierno y la administración pública deberían partir de un enfoque social que considere al sistema en su conjunto, ya que éste es más prometedor que el énfasis que se puso en la medición y gestión del micro desempeño en los años noventa. Resalta que lo importante es alcanzar resultados de política pública así como cívicos, lo cual sólo se puede lograr al trabajar a través de las redes de actores y organizaciones, que incluyen ciudadanos y grupos de la sociedad civil, que tienen interés en lograr efectos de política comunes.

José Fernández Santillán hace un recuento histórico de los principales sucesos políticos y sociales que posibilitaron la transición a la democracia en México y la irrupción de la sociedad civil. Además, refiere los problemas que enfrenta el gobierno en los últimos tiempos para cumplir con las responsabilidades que la ley le señala, sobre todo después de la puesta en práctica de la doctrina del libre mercado. De aquí que afirme la necesidad de restablecer la capacidad del Estado para sostener la unidad política de la nación y para emprender el desarrollo económico bajo nuevas pautas; pues la verdadera transición a la democracia es la formación de una nueva coalición de fuerzas políticas, económicas y sociales con capacidades de agregación.

La sección sobre el sector paraestatal se abre con el documento de Irma Cué de Duarte quien busca determinar de qué manera las empresas de participación estatal minoritaria pueden coadyuvar a los propósitos expresados en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982: cómo se definen y ubican dentro de la administración pública federal, pues dichas empresas son también instrumentos de los que dispone la acción pública para ampliar la infraestructura, los servicios y la industria básica.

Mauricio Valdés se propone exponer la ambigüedad del término “control” con referencia a las empresas públicas, para poner de manifiesto la conveniencia de mejorar la concepción del control en la administración

pública mexicana, que en el caso de las empresas públicas permite promover los propósitos del Estado como soberano; y, segundo, para promover los fines del Estado como administrador.

Como parte del repliegue estatal, Enrique Cabrero analiza el proceso de desincorporación de empresas públicas, a partir de su venta o liquidación y ofrece una evaluación del impacto del proceso desde una matriz de análisis estratégico para el portafolio de actividades industriales estatales, con el fin de observar los cambios que se presentan derivados del proceso de desincorporación de entidades paraestatales.

Jorge Tamayo nos explica que el desarrollo económico post-revolucionario de nuestro país se explica por la presencia del Estado mexicano en la economía a través del sector paraestatal que contribuyó de manera decisiva a la formación bruta de capital, a la producción y al empleo. Señala cómo la expansión "no planeada" del sector paraestatal descansó, en gran medida, en una política de absorción de empresas privadas en quiebra, con el propósito de preservar la producción y el empleo. También resalta la importancia de las empresas públicas que lejos de eludir los retos de la modernidad, deben ser líderes de los objetivos económicos exigidos por la competencia y la integración económica internacional.

En su trabajo Guillermo Guajardo señala que poco se ha dicho sobre cómo se configuró la alta dirección de las empresas públicas, poco se sabe sobre cómo se integraron los cuadros directivos. Por ello procede al análisis del caso mexicano, enfocado en dos empresas estatales y un centro público de investigación petrolera, que entre 1950 y 1980 se encargaron de profundizar la industrialización y cubrir las necesidades energéticas del país. Asimismo, explica que pese a que desde 1980, la privatización y la reducción de la intervención estatal le restaron interés al estudio de las empresas públicas, en la última década se ha renovado el interés por las empresas y administraciones públicas proveedoras de bienes, servicios, infraestructuras y regulación.

Pedro Joaquín Coldwell refiere de manera puntual los pormenores de la Reforma Energética, que significa un cambio de paradigma en el desarrollo nacional. En su trabajo expone con detalle cada uno de estos elementos de la Reforma Energética que permitirá impulsar la competitividad industrial e insertar a México en la nueva dinámica energética global. Asimismo, resalta las modificaciones al marco jurídico, que consolidan ventajas comparativas en los mercados internacionales y abren nuevas oportunidades para la inversión en nuestro país. La Reforma Energética se presenta así como un cambio de paradigma en el desarrollo nacional.

La sección de federalismo y administración local inicia con el trabajo de Raúl Martínez Almazán que se aboca al estudio de la reforma administrativa municipal, pues considera inaplazable dotar al Municipio de eficaces

instrumentos legales, de una adecuada organización administrativa y de recursos económicos suficientes. Propone favorecer la participación ciudadana en las cuestiones públicas, y en el conocimiento y solución de los problemas. La Reforma Administrativa Municipal concluye, es una tarea tan importante como la que se realiza en el nivel federal, por lo que la inversión de recursos económicos y humanos debe aplicarse sin menosprecio alguno.

Al abordar el tema del futuro de la administración estatal y municipal, Ignacio Pichardo Pagaza realiza una reflexión retrospectiva sobre las causales del federalismo jurídicamente puro, pero administrativamente débil. Resalta que en la década de 1970 se verificó el activamiento de la vida administrativa de las entidades federativas y de algunos municipios importantes, gracias a los recursos y capacidades generadas como resultado de las actividades de las Secretarías de Estado en todo el país con programas de desarrollo rural y comunal. Ubica el problema presupuestario y explica que para que los gobiernos locales mejoren, es necesario aumentar la capacidad administrativa y financiera, ampliar la función pública local a nuevas áreas administrativas y buscar nuevos instrumentos para la administración pública.

Andrés Serra Rojas nos ofrece su análisis sobre la centralización y descentralización para lo cual inicia explicando qué es una organización política, distingue las formas de organización política y administrativa, para posteriormente explicar la forma del Estado Federal Mexicano y sus particularidades.

Gustavo Martínez Cabañas (1978), refrenda la importancia del municipio como la unidad político-administrativa más cercana a la población. Expresa que se puede afirmar que la posición del Municipio está definida en el marco constitucional en términos generales, pero resalta los principales problemas que encuentra para llevar a cabo sus tareas o para enfrentar el proceso de descentralización, como son la desigual distribución del ingreso fiscal nacional. Señala que el Municipio libre debe poder hacer uso de su Hacienda Pública y tener los ingresos suficientes para proveer los servicios más indispensables.

En 1980 José Natividad González Parás analiza los mecanismos de coordinación (órganos, programas, convenios, comités) que se habían establecido entre la federación, los estados y los municipios. Para enmarcar su trabajo nos explica cómo se estructura la organización del Estado Mexicano y qué es la coordinación administrativa. Se refiere a las áreas de concurrencia señaladas en la Constitución y destaca la necesidad de coordinación que obedece a la interdependencia.

Raúl Olmedo nos ofrece un trabajo sobre modernización de la administración municipal. En esta ocasión reflexiona sobre los efectos nocivos de la

modernización, que sólo se ha enfocado en el incremento de la productividad, la eficacia y la eficiencia. Señala que más que la falta de profesionalización y permanencia del personal, son las políticas económicas y sociales que el gobierno federal establece, el factor fundamental que explica el estado del municipio, pues están condicionadas por poderosos grupos del país y por intereses económicos internacionales.

Arturo Pontifes presenta una propuesta para integrar un Sistema de Profesionalización Municipal. Este se desarrolla a partir de un diagnóstico en el que se plasman las principales problemáticas de formación y capacitación, y procede a plantear el sistema como una alternativa que se integra con un grupo de componentes metodológicos, organizacionales, pautas de organización, acreditaciones para ofrecer una formación consistente y suficiente para el personal municipal.

La sección de Control Administrativo y Auditoría Gubernamental, se abre con José López Portillo que resalta la importancia de la función de control en la reforma administrativa. El control señala, es vehículo de eficiencia, y ésta sólo puede evaluarse en razón del logro oportuno de objetivos y no simplemente de operaciones de control. Describe el aparato por el cual la administración pública en México controla el cumplimiento de las decisiones, la veracidad de la información, las infracciones legales o administrativas y las desviaciones a planes.

José Chanes Nieto aborda el tema del control político de la administración pública. Explica cuáles son los diferentes tipos de control entre los que resalta el control interno, que se realiza por ella misma y el externo, por el Poder Legislativo. Aunque el trabajo es escrito en 1973, ya daba cuenta del interés de incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas.

Luis García Cárdenas y Armando López Fernández presentan un trabajo que desde 1979 estaba poniendo en el centro de la discusión la fiscalización de la acción gubernamental. Se abordan los temas de control y los relativos a institucionalizar la evaluación mediante modificaciones a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, para involucrarla en el proceso general de fiscalización nacional y mejorar el control democrático de la acción gubernamental.

Omar Guerrero examina la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, institución establecida para combatir la corrupción en la administración pública mexicana, con su misión de moralización del personal al servicio del Estado. El documento nos da cuenta de la escasez de estudios que hasta ese momento (1984) existían sobre la Contraloría. Se explican con detalle las fases de su desarrollo, su organización y funciones entre los años de 1917-1933.

Daniel González G. y Elías R. Hernández, examinan el desarrollo y consolidación sistema de evaluación (Sistema de Evaluación del Desempeño, SED) que asumió el gobierno de Felipe Calderón para conformar una política sistemática de valoración de los resultados de la acción pública. Al respecto se abordan los aspectos conceptuales de la evaluación, su evolución y la forma en que se implantó el SED, asímismo, se discuten las fortalezas y debilidades de la evaluación gubernamental para sugerir y promover ajustes.

Para iniciar el apartado de corrupción y rendición de cuentas, Benjamin G. Hill Mayoral, Oscar Jaimes Bello y Mauricio I. Dussauge Laguna proporcionan alguna ideas dirigidas a intentar medir la corrupción. Ofrecen una visión general sobre los índices de medición de la corrupción, para brindar algunas notas de carácter teórico, sobre los índices más citados en los medios de comunicación. Esto porque sostienen que si bien los índices y encuestas son instrumentos útiles para medir la corrupción, éstos deben leerse considerando sus limitaciones teórico metodológicas.

Sobre transparencia y rendición de cuentas, Francisco José Díaz Casillas resalta la importancia de los libros blancos y las memorias para el efecto. En el documento se aclara la diferencia entre transparencia y rendición de cuentas, y su interdependencia para el eficiente manejo de recursos públicos. En este sentido, los Libros Blancos y las Memorias Documentales son observados como parte esencial de este engranaje. De este modo, el autor nos explica qué es un Libro Blanco y como se elabora.

Diana Vicher realiza una exploración a los orígenes y el desarrollo de la rendición de cuentas para ubicar el momento en que se logra su institucionalización, al elevarse a derecho universal con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, para finalmente realizar una revisión a la concepción actual de rendición de cuentas democrática que se caracteriza por hacer coparticipe a la sociedad.

Alejandro Romero Gudiño menciona que la función de fiscalización no se reduce al cotejo contable de ingresos y egresos, sino a la evaluación política que se desprende del informe que presenta el Ejecutivo. Explica cómo se realiza la función de control parlamentario, con la intervención de la Auditoria Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) que evalúa el desempeño de la ASF; específicamente destaca la labor de la Unidad de Evaluación y Control, órgano técnico de la CVASF, que se encarga de la revisión y análisis de los productos derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública.

Carlos Reta Martínez nos ofrece una reflexión y análisis de la corrupción y los matices que ha tomado en los últimos tiempos porque se ha arraigado en todas las esferas sociales de México. Se señalan los efectos que produce la economía y que han renovado el interés en su combate. También aborda

los desafíos que representa el combate a la corrupción una vez que se ha verificado la reforma anticorrupción y se está proyectando establecer el Sistema Nacional Anticorrupción.

Otro de los temas que se han incorporado en este tomo son las Finanzas Públicas. El inicio de esta sección contiene un trabajo de Alfredo Navarrete del año 1958 en el que se tratan los tópicos más importantes sobre el tema: gasto público y presupuesto, financiamiento del gasto público, y control y vigilancia del gasto público. Navarrete explica la importancia de fortalecer en todo el sector público el proceso de formulación del presupuesto, sus procedimientos de ejecución, sus sistemas de clasificación para control y la evaluación constante de la efectividad de las operaciones gubernamentales.

Para continuar está el documento de José Antonio Sánchez Saavedra quien da a conocer las tareas que desempeña el Banco de México a nivel internacional en los inicios de la década de 1990. Así, se describe la relación del Banco de México con los organismos financieros internacionales, se describe la relación del Banco de México con otros organismos internacionales y finalmente se enuncian las actividades de carácter general que realiza el Banco de México en el ámbito internacional.

José Ángel Gurría Treviño aborda las reformas al sistema presupuestario de finales de la década de 1990 que tuvieron como objetivo que el sector público estuviera mejor preparado para atender eficientemente las demandas de la sociedad. La reforma al sistema presupuestario señala Gurría, trata de establecer con mayor claridad las responsabilidades, prioridades de la administración pública, expresar en términos de los resultados, las actividades que se realizan y someter todo ello a un proceso de evaluación.

Guillermo Ortiz Martínez analiza las causas del bajo crecimiento que México ha registrado en las últimas décadas, a continuación identifica los factores que han conducido a un bajo crecimiento de la economía mexicana, para analizar los posibles efectos sobre el crecimiento potencial de nuestra economía derivados de la crisis económica mundial. Menciona las líneas de acción que podrían modificar la estructura de incentivos que actualmente caracteriza a la economía a fin de incidir favorablemente sobre su la competitividad y el crecimiento.

Francisco Suárez Dávila, analiza los efectos de las crisis económicas que ha enfrentado México (1982, 1994, 2009). Expresa que la política económica mexicana ante la crisis ha sido insuficiente, deficiente, sobre todo en su diseño. Observa una precaria situación fiscal, con baja tributación y una petrolización que incide, sobre los 3 órdenes de gobierno. Finalmente, ofrece una lista de tareas que se requieren para reorientar el proceso de desarrollo y reconstruir nuestras instituciones.

La antepenúltima sección contiene documentos que tratan sobre tecnologías de la información, el primer trabajo Miguel Duhalt Krauss, en 1970 trata cómo se incorporan los sistemas de información para la toma de decisiones y señala cuáles son los Distintos tipos de sistemas de procesamiento de información que pueden ser útiles al respecto.

Carlos M. Jarque Uribe aborda la aplicación de las nuevas tecnologías a las administraciones pública, la nueva era tecnológica basada en la informática. Refiere la forma en que se aprovecha para modernizar el gobierno y explica cuáles son los retos y oportunidades que representa la informática hacia el futuro.

Por su parte, Ernesto Velasco explica las oportunidades que provee el uso de las tecnologías de la información a los gobiernos. No obstante, sugiere utilizar los sistemas de información sin caer en la ceguera técnica, porque, por ejemplo, dentro de la organización hay asimetrías entre unidades y personas, razón por la cual los sistemas de información pueden originar conflictos pues afectan la influencia de los diferentes grupos.

En 2008 José Ramón Gil-García y Luis F. Luna-Reyes nos presentan una introducción al gobierno electrónico resaltando que ya tiene 10 años y no se ha logrado consenso respecto a su denominación. El ensayo presenta los principales antecedentes del Gobierno Electrónico y las diferentes conceptualizaciones que se han desarrollado, abarcando aspectos técnicos y características organizacionales e institucionales. Se presenta un concepto que pretende ser útil para la academia, el desarrollo teórico y la formulación e implementación de políticas públicas de tecnologías de la información.

La última sección se refiere a seguridad pública y seguridad nacional, que en México han cobrado importancia creciente; se explica que el concepto de la seguridad nacional ha experimentado una gran evolución en la era de la interdependencia económica y geopolítica. Francisco Javier Acuña aborda el tema con relación a la nueva realidad internacional en la que destaca el terrorismo y fenómenos que se traducen en nuevas formas de guerra y que impactan a nivel global. En especial se analiza el 11 S en los Estados Unidos.

Gloria Brasdefer Hernández explica la composición y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sobre todo con relación a los avances que ha logrado desde su establecimiento. La autora proporciona una definición de seguridad pública, y expresa que es un tema complejo. Expresa que pasó mucho tiempo antes de lograr constituir el Sistema Nacional de Seguridad Pública que permitiera integrar propuestas y diseñar estrategias.

Raúl Benítez Manaut toca un tema que es sensible y preocupante, el narcotráfico y la violencia que se observan, se perciben y se sufren en México. Expresa que es necesario volver a reforzar los aparatos de seguridad: militares, policías y sistemas de inteligencia, para hacer frente al nuevo enemigo.

Finalmente, la sección y el tomo cierran con el trabajo de José Luis Calderón Arózqueta que se refiere a la cultura de la inteligencia que existe en el país, para reflexionar sobre los retos que enfrenta. Considera que la inteligencia para la Seguridad Nacional es una construcción relativamente reciente. Calderón reflexiona sobre la Cultura de la inteligencia como factor clave para su mejor comprensión a partir de la clarificación de su concepto, naturaleza, características y utilidad. También nos ofrece una revisión a las principales políticas de inteligencia que se han puesto en marcha en México.

Así termina esta breve exposición sobre los contenidos del segundo tomo. Sólo resta hacer una mención de agradecimiento a todos aquellos involucrados en este esfuerzo: Mtro. Aníbal Uribe, Olivia Cañizo, Mtra. Rosa Rodríguez, Lic. Elsa Moreno Valadés; un trabajo destacado realizó el Mtro. Iván Lazcano. Todos ellos contribuyeron de diferente forma para que este proyecto se concretara.

Dra. Diana Vicher
Coordinadora

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA E INCLUYENTE

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 82, 1992

DEMOCRACIA, MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Carlos Almada López

INTRODUCCIÓN

La conciliación de eficiencia y democracia es una de las preocupaciones centrales de la administración pública desde que ésta surgió como disciplina profesional.

Este problema ha recibido esencialmente dos respuestas:

1) El modelo "legal racional" de Max Weber: autoridad fundada en la ley, neutralidad plena de la administración, organización vertical de la burocracia;
2) La concepción de la administración pública como instrumento de la democracia directa (iniciativa popular, referéndum, control ciudadano).

En ambas vías extremas surgen desviaciones: rigidez, creación de castas dominadoras en el primer caso; dilución de responsabilidades, incoherencia en las políticas públicas, dispersión de recursos en el segundo.

En rigor se trata de conciliar dos valores opuestos, la eficiencia operativa y la equidad social. No son necesariamente antinómicos, pero su conjugación requiere a la vez, de una clara concepción del servicio público y de un buen manejo de las modernas técnicas de gestión pública.

I. Democracia y Administración Pública

El concepto de democracia no es unívoco. Varía de acuerdo a las tradiciones y circunstancias históricas de cada país.

Sin embargo las recientes evoluciones en Europa Central y del Este principalmente nos orientan a considerar, por ejemplo, que la dicotomía entre "democracia burguesa" y "democracia popular" es falsa.

Un sistema democrático es, a la vez:

1. Un sistema de Estado y de gobierno;
2. Un conjunto de valores, y
3. Un proyecto o ideal asumido por una colectividad.

En riguroso sentido la democracia es una. Sin embargo para entenderla mejor y, sobre todo para evitar el excesivo formalismo que la nulifica en los hechos, pueden distinguirse tres vertientes:

1. Democracia electoral;
2. Democracia participativa, y
3. Democracia económica, social y cultural.

Es obvio que la administración pública no puede compensar las desviaciones de un sistema politico autocrático. Su gran contribución puede ser en la construcción de una nueva relación Estado-sociedad civil basada en el respeto, la cooperación y la búsqueda de consensos. Puede ser el instrumento privilegiado de la democracia participativa.

II. Reforma, modernización y democracia

El Estado moderno ha sido sujeto a un triple cuestionamiento:

1) Crítica económica,
2) Crítica sociológica, y
3) Crítica política.

Esta última resume las reivindicaciones del individuo frente al Estado, la visión liberal del derecho y del poder.

Frente a las burocracias frías, indiferentes, rutinarias, ineficientes e incluso autoritarias, se plantean, en las más diversas latitudes distintas vías de solución. Se señalan a continuación algunas de ellas.

A. Apego al principio de legalidad

Punto de partida inescapable es reconocer que los poderes públicos han de actuar al interior de los límites impuestos por el Estado de Derecho.

Ello supone el respeto no únicamente a los derechos individuales y sociales de los particulares, sino también a sus derechos administrativos.

Estos se han dividido en tres grupos por la doctrina clásica del Derecho Administrativo:

1) Derecho al funcionamiento de la administración;
2) Derecho a la legalidad de los actos de la administración, y
3) Derechos a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

Si bien la legalidad no debe ser la víctima de la búsqueda irreflexiva de la eficiencia, no deben ignorarse tampoco los riesgos de un legalismo puntilloso y disfuncional.

Para evitar lo anterior se buscan diversas medidas que eviten una concentración de recursos y facultades excesivamente grandes en las burocracias nacionales.

B. Descentralización territorial

Es la transferencia de recursos y facultades del Estado a una colectividad territorial infranacional –provincia o municipio– que tiene una personalidad jurídica distinta. Se realiza de ordinario por la via constitucional o legal y, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas federales, si prevee algún tipo de control *a posteriori*.

La desconcentración es la simple transferencia de facultades a un órgano subordinado situado en las circunscripciones territoriales que dividen a una nación o una provincia.

La descentralización es de estirpe democrática, pues reconoce la identidad de una comunidad dada. La desconcentración, en cambio, es una medida técnica de reacomodo competencial.

Más allá de los lugares comunes, es importante reconocer, al lado de sus múltiples ventajas, los escollos de la descentralización:

1) Perpetuar, o incluso acentuar, los desequilibrios regionales;
2) Afectar la necesaria coordinación de políticas y propiciar la dispersión de recursos, y
3) Fortalecer los caciquismos locales.

En suma, es fundamental propiciar la descentralización, favorecer a las autoridades y a la democracia locales, pero hacerlo en la secuencia adecuada que disminuya los riesgos mencionados.

C. Desregulación

La inflación normativa desvaloriza al Derecho y disminuye el ámbito de acción de los particulares y de los actores sociales.
Desregular implica:

1) Eliminar ciertas normas;
2) Simplificarlas;
3) Codificarlas, y
4) Revisar los mecanismos de su creación.

En suma, la desregulación no supone la ausencia de normas. A la disminución cuantitativa debe corresponder una mejoría cualitativa. Se trata, ante todo, de desmitificar al derecho y de reintegrarle su carácter instrumental.

D. Simplificación y servicio al público

En los países anglosajones y nórdicos se ha puesto en boga la noción de "cliente". Es útil porque refleja una actitud extrovertida de la administración, que encuentra su sentido en la atención eficiente al público.

La noción es, sin embargo, notoriamente insuficiente, pues es claro que la connotación del término no da cuenta de la multitud de formas en las que la administración se relaciona con el público.

Históricamente las primeras atribuciones del Estado son las de mando, de policia o de coacción necesarios al mantenimiento y protección del mismo Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

Conviene pues hablar de ciudadanos y de usuarios, no de "clientes" o "administrados". Lo que importa es tomarlos como la referencia esencial de la acción administrativa. La consulta y la simplificación de trámites, la mejoría de los locales de atención y, en general, una renovada actitud de servicio son todas acciones necesarias para mejorar la calidad de los servicios públicos.

E. Evaluación y transparencia

Una Administración que aspira a ser democrática debe estar dispuesta al escrutinio de sus acciones. Esta se realiza por el Poder Legislativo –Contaduría Mayor de Hacienda, Comisiones–, por el Poder Judicial cuando sus acciones son objeto de litigio y por la sociedad misma, al través de los medios de comunicación, partidos políticos, cámaras, asociaciones, etcétera.

Debe así impulsarse una cultura de la evaluación en la que se revisen de manera analítica los resultados de las políticas y programas públicos, para nutrir así un debate público serio y sustentado.

F. Administración indirecta

En diversos países ha empezado a surgir una "zona gris" entre lo público y lo privado que no encaja en el tradicional concepto de descentralización funcional.

Se sabía así de *quasi-government* ("quagas") de *quasi-non-government* ("quangos") y, más restrictivamente, de autoridades administrativas independientes con poder reglamentario.

Una administración democrática deberá explorar estas formas de asociación más flexibles, sin que ello implique la cesión de la capacidad decisoria a los grupos de interés.

Quizás más importante es propiciar la participación y la organización ciudadana, especialmente en el ámbito local. Los comités de obras, juntas de vecinos, clubes deportivos y otras agrupaciones similares pueden ser elementos de gran utilidad para estimular la democracia participativa y movilizar recursos.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 96, 1997

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LA ADMINISTRACIÓN PLURAL

Yolanda de los Reyes Alvarado

¿Qué es la administración plural?

Esta interrogante la planteo de inicio porque no estoy convencida que la administración, por lo menos en nuestro país, pueda ser plural. Una cosa es que el Congreso esté integrado por representantes extraídos de distintos partidos políticos y otra muy distinta es que la administración pública; como instrumento del Poder Ejecutivo, sea plural. De hecho la administración pública es una variable dependiente del tipo de gobierno y del régimen político. Al cambiar alguno de ellos, necesariamente implica ajustes al régimen administrativo.

En los siguientes apartados se analizará el impacto de los cambios políticos, y la influencia de la participación social en la administración pública. Se tratará de dar respuesta a si efectivamente se puede hablar de una administración plural como respuesta a estos dos elementos.

1. La administración, el régimen de gobierno y el sistema político

En nuestro país, en los últimos 70 años no podemos hablar de un cambio de régimen político, sin embargo, las adecuaciones a la administración se han dado como resultado de los programas de gobierno que se inventan cada seis años, al cambio del titular del Ejecutivo. Cada presidente pretende aplicar su propio modelo y en la medida de lo posible, borrar o desacreditar la imagen del anterior.

Así tenemos, con Calles, la creación de las principales instituciones públicas; con Cárdenas un modelo de política nacionalista, más acorde con los principios de la revolución; con Alemán, el fomento a la industrialización y la apertura a las inversiones extranjeras; con Echeverría, el concebir al Estado como rector de la economía. En esta etapa viene la expansión del sector paraestatal, pues con el pretexto de preservar fuentes de empleo,

el Estado adquiere todo tipo de empresas desde hoteles hasta fábricas de bicicletas; desde plantas de fertilizantes, hasta empresas constructoras de ferrocarril.

Con López Portillo, se promueve el proceso de desconcentración de las secretarías y se nacionaliza la banca; con Miguel de la Madrid, empieza a implantarse el modelo neoliberal que implica, entre otras cosas, el adelgazamiento o redimensionamiento del aparato público. Vienen los grandes ajustes para tratar de reducir las dependencias centrales y la privatización del sector paraestatal. Con Salinas, esta política se fortalece y se lleva a los extremos, suprime parte de las instituciones de protección social, elimina los subsidios y apuesta a que el libre mercado se va a hacer cargo de equilibrar la economía y que el sector privado va a invertir para atender servicios públicos fundamentales.

Mauricio Merino afirma que: "La continuidad revolucionaria se ha resuelto en una constante reforma administrativa que, sin embargo, no ha sido capaz de volver hacia el origen de la confusión entre ideas liberales, derechos sociales, y el deseo de hacer crecer al país con la lógica del capitalismo, pero al amparo del predominio estatal en la economía."

En ninguna etapa ningún gobierno "ha abandonado la idea de que los grandes cambios pasan necesariamente por la reforma y la conducción de la administración pública: sea para modificarla, para acrecentarla o aun para reducirla".

"Detrás de las herramientas administrativas que sirven para ordenar las tareas del gobierno, están los propósitos políticos que les dan sustento y éstos, a su vez, tienen que ver con las aspiraciones y las necesidades reales de una sociedad organizada. Perder de vista esa relación podría ser riesgoso: la sola aplicación de criterios técnicos no es suficiente para organizar las redes internas de un Estado. Hace falta tener en cuenta la circunstancia, el tiempo en el que se vive, y, sobre todo, reconocer que los objetivos fundamentales no están dentro de la propia administración sino fuera de ella".[1]

No entraré aquí en mayores detalles, simplemente quisiera dejar apuntado que estos cambios sexenales de política económico-social han repercutido siempre en la estructura gubernamental. El aparato público ha cambiado en todos estos años; secretarías van y secretarías vienen; se redistribuyen funciones, se suprimen, se fusionan; se transforman o desaparecen organismos y empresas públicas. En pocas palabras, la administración se modifica. Esto no quiere decir que se mejore o se vuelva más eficiente, más eficaz para resolver los problemas que aquejan al país.

[1] Mauricio Merino, *Fuera del Centro,* pp. 31-32.

Simplemente hay que precisar que los cambios de gobierno, aún dentro del mismo régimen político, implican transformación del régimen administrativo.

Las modificaciones en la administración pública se han venido dando sin un régimen político "plural" o democrático. Simplemente se dieron por decisión del Ejecutivo, quien instruye al Legislativo para que apruebe, sin mayor oposición, el marco jurídico que le dé tinte de legalidad a los cambios que requiere el modelo de cada presidente.

Aun cambiar la Constitución no ha sido problema. Los Congresos locales, al igual que el Congreso de la Unión, obedecen la misma lógica. Rara vez se cuestionan o se oponen a una iniciativa del Ejecutivo, generalmente se aprueban por mayoría. Durante décadas, ésta ha sido la tónica: simbiosis entre Ejecutivo y Legislativo; ausencia de un equilibrio real de poderes; supremacía del Ejecutivo sobre cualquiera de los otros dos poderes y órdenes de gobierno.

2. La relación entre el Ejecutivo y el Congreso

En teoría, el Estado moderno se ha caracterizado por una división y equilibrio de poderes. En la práctica ha sido difícil lograrlo. En nuestro país, en diversos momentos, se ha dado una lucha entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo. De hecho la Constitución de 1917 fue de alguna manera una consecuencia de la lucha entre el Ejecutivo y el Congreso que se desarrolló durante el siglo pasado. Según señala Emilio Rabasa en un trabajo publicado en 1912, la Constitución de 1857 le dio amplios poderes al Congreso, por encima del Ejecutivo. Su tesis central plantea que el exceso de poder del Congreso entre 1857 y 1876 fue una de las causas principales de la inestabilidad política que caracterizó esos años.

Para Rabasa, esta tendencia llevó al Congreso a emprender una política invasora y agresiva en contra del Ejecutivo, cuyo resultado fue una serie de conflictos políticos que colocaron al país entre el absolutismo presidencial y el despotismo anárquico del Congreso.[2]

Daniel Cosío Villegas, en su artículo "Vida Real y Vida Histórica de la Constitución de 1857", sostiene que Rabasa fue el responsable de restarle al Congreso ese espíritu democrático y con ello constituir el poder dictatorial del Ejecutivo. Añade que la aportación de Rabasa a la Constitución de 1917 fue la necesidad de formar un Poder Ejecutivo que fuera administrativamente importante y que contrarrestara el poder del Congreso.

---

[2] Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura,* p. 111.

Hago esta disgregación porque parece ser que la historia se repite y que lo que vamos a vivir los próximos años es esa lucha entre el Congreso y el Ejecutivo. Esto no quiere decir que estemos en la misma situación y con el mismo marco jurídico que en 1857. Pero sí estamos en una situación inédita en las últimas décadas, en que en la Cámara de Diputados ya no hay una mayoría absoluta del partido oficial y que los representantes de los otros partidos se han convertido en mayoría.

Ante esta situación ¿la administración pública está preparada para enfrentarse o reaccionar ante las nuevas circunstancias políticas? ¿seguirá prevaleciendo la voluntad del Ejecutivo y su modelo de país?, ¿podrá la nueva configuración de la Cámara modificar el rumbo e imponer un modelo económico y una política social diferente?

3. La transición democrática y la administración plural

El 6 de julio de 1997 representa un nuevo parteaguas para este país. El resultado de las elecciones va a producir cambios que todavía no es posible vislumbrar en la totalidad de su alcance. En estas últimas semanas se ha tenido una muestra de las batallas que se avecinan dentro del propio Congreso y las que seguramente se van a dar, en un futuro no muy lejano entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entre algunos de los posibles cambios que se avizoran, se mencionarán algunos a guisa de ejemplo:

El presupuesto, como expresión financiera de un programa de gobierno va a tener que ser consensado con las distintas fracciones parlamentarias. Este poder del Congreso para modificar y autorizar el presupuesto puede tener graves consecuencias para ajustar, rectificar o cambiar el modelo económico del país y las prioridades de los últimos 15 años.

Las iniciativas que envíe el Ejecutivo a la Cámara ya no van a ser aprobadas sin cuestionamiento. Van a ser discutidas ampliamente y en muchos casos modificadas a fondo, y aun cabe la posibilidad, de que sean rechazadas. Por otra parte, las iniciativas de los distintos grupos parlamentarios no van a ser congeladas cuando no sean del agrado del Ejecutivo, como ocurría anteriormente. Pueden ser aprobadas, aún en contra de la opinión del Presidente o sus secretarios.

El ejercicio del presupuesto también va a implicar cambios. El sector público tendrá que cuidar aún más el cumplimiento de los programas a los que se comprometió e instaurar medidas que aseguren una mayor disciplina presupuestal. El Congreso seguramente ejercerá su derecho de llamar a cuentas a los en otra época “impolutos funcionarios” que iban a la Cámara a que se les aplaudiera, y no a que se les reclamara, exigiera, o aun, exhibiera. El control del ejercicio del presupuesto es en verdad un coto al poder del Ejecutivo.

Con esta nueva correlación de fuerzas entre Congreso y Ejecutivo, esperamos que no vayamos a pasar de la "República Imperial" a la que se refiere Enrique Krauze, a la "Dictadura del Congreso". El país necesita el equilibrio entre Poderes, no la supremacía de uno en relación al otro.

México es cada vez más plural. La oposición gobierna ya en 7 entidades federativas, las más pobladas del país, que representan el 31-35% de la población, y en 18 capitales donde se concentran cerca de 20 millones de mexicanos. Sería interesante hacer un estudio para conocer el tipo de cambios que están haciendo los Congresos locales y los gobiernos de oposición, en el aparato administrativo y en las políticas de gobierno en materias tales como economía, política social y cultural. En suma, es importante saber si el cambio democrático conlleva modificaciones de fondo o si es más de lo mismo.

El cambio por el cambio no necesariamente significa mayor eficiencia y eficacia del gobierno, o mejor atención a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Sin embargo, hay esperanzas de una mejoría importante, en la medida en que exista una verdadera lucha por el poder. Teóricamente los gobernantes tendrían que ser mejores para que el partido en el poder obtuviera "buenas calificaciones" que se reflejen en los siguientes procesos electorales. La sociedad puede "castigar o premiar" a los malos o buenos gobernantes. En este sentido, los ciudadanos adquieren un poder que antes no ejercían.

Merino comenta atinadamente que:

"Lo fundamental no está tanto en el cambio de mandos, cuanto en la modificación de las prácticas que han concentrado el poder; nada asegura que el triunfo de un partido de oposición genere el rompimiento del centralismo ni que garantice, por sí *mismo, la instauración de procesos inversos, en favor de una mejor distribución regional y social de la autoridad. Por el contrario, la necesidad política de consolidar un mando nuevo podría retrasar, bajo esa hipótesis de sustitución partidista, los pequeños procesos que han ayudado a desplegar, al menos, una primera idea sobre la importancia de atemperar el dominio central. Tal como está planteada la contienda, los partidos han empleado su fuerza regional, más bien, para competir por el centro; pero no la han usado para diseñar las bases de un acuerdo que vea en estados y municipios el verdadero comienzo de una transición de mayor arraigo, capaz de hacer avanzar la democracia sin desgajar la estabilidad política nacional..."*[3]

La transición democrática en la que se encuentra inmerso el país implica la necesidad de que los partidos políticos se modernicen y se asuman como miembros de una sociedad plural, más allá de sus diferencias.

[3] Merino, *op. cit.,* p.188.

Se requiere que lleguen a consensos básicos sobre el funcionamiento político, económico y social del país. Se requiere definir las reglas de la nueva democracia y que éstas sean aceptadas y respetadas por todos.

Este nuevo camino democrático debe trascender más allá del nivel federal. Esto es, tiene que cambiar radicalmente la tendencia centralista e iniciar una verdadera redistribución del poder entre los estados y los municipios. Es este nuevo pacto federal el que va a asegurar el éxito de la transición democrática.

Los municipios, al estar tan cerca de la comunidad, a pesar de sus escasos recursos, han jugado un papel primordial en el control político y la estabilidad social. Sin embargo, es tiempo de revertir el proceso de construcción de la democracia para que en lugar de que bajen las disposiciones y fluyan los recursos desde el centro, se construya la democracia de abajo hacia arriba.

Esto es, a partir de la comunidad y de su vinculación con las autoridades municipales. Aceptar este cambio implicaría iniciar un profundo proceso de descentralización y democratización.

4. Descentralización y democracia

La administración se tiene que preparar y adecuar a la nueva realidad del país. Un aspecto que se tiene que considerar es que al hablar de gobierno se está haciendo referencia a tres niveles distintos: federal, estatal y municipal. Por tanto, los cambios se tienen que reflejar en cada uno de ellos.

El gran viraje que tiene que dar la administración federal es que si quiere resolver los problemas a profundidad y atender a la comunidad, tiene que redistribuir el poder. Lo tiene que hacer tanto a nivel estatal como a nivel municipal. La transición democrática, junto con los avances tecnológicos y con los medios de comunicación existentes, no justifican que decisiones y asuntos que atañen a la comunidad, los resuelva la federación. Ésta tiene que llevar a cabo una efectiva y profunda descentralización. No como el remedo que se ha hecho hasta la fecha, que lo único que ha logrado es convertir a los estados en administradores de recursos y programas federales.

Los procesos descentralizados se están complicando más porque las instituciones locales que se "federalizan" quedan sujetas a un doble régimen administrativo. Por un lado tienen que aplicar la normatividad federal, y por otro la estatal, según sea el origen de los recursos que ejercen. Este doble juego provoca la constante participación de las dependencias y entidades federales en los servicios "federalizados".

La desconfianza a soltar el control y la resistencia a compartir el poder, provocan esta maraña. Se descentralizan las atribuciones y la

responsabilidad y de alguna manera los recursos, aunque éstos se siguen manejando como subsidios de la federación a los estados y no como participaciones.

El personal, aunque se transfiere, sigue siendo federal, ya que hay que "respetar los derechos laborales y la titularidad de los sindicatos nacionales", tal es el caso de salud y educación. Por otra parte, la normatividad sustantiva y los lineamientos programáticos continúan siendo federales. El personal especializado y el apoyo técnico se quedan centralizados. ¿Cómo van a poder cumplir los estados sus nuevas atribuciones sin contar con estos apoyos? o ¿dependerán siempre de la normatividad y tecnología del centro?

No es conveniente seguir operando así. Es imprescindible que la federación busque los mecanismos para transferir realmente el poder, sin perder el control de los aspectos que son nacionales. Los gobiernos estatales y municipales que emergen de partidos de oposición cada vez protestan más y se revelan por esta tutela federal.

En los tres niveles de gobierno es imprescindible tomar en cuenta a la sociedad, sobre todo a nivel del municipio donde las autoridades están más cerca de la comunidad, y de sus necesidades. En donde el liderazgo social y el político administrativo se confunden.

En la medida que siga constreñido el municipio; que no tenga recursos; que no pueda responder a las demandas de su comunidad y que las decisiones sigan centralizadas, se van a seguir incrementando las presiones con marchas y plantones en la capital del país, para que la federación resuelva sus peticiones. Estos problemas se van agravar por la participación, cada vez mayor, de organizaciones sociales y de los distintos partidos políticos que aprovechan estas movilizaciones para sus propios fines.

5. Las organizaciones sociales y la transformación política

La tecnocracia empeñada en sus batallas económicas y el retiro del gobierno de su función tutelar, han dejado desprotegido a un sector importante de la población. Ante este vacío, la sociedad civil ha ganado terreno. Se ha empezado a organizar y a ocupar los espacios que abandona el gobierno.

La administración ha ido cambiando hacia donde han querido los tecnócratas economistas, pero no hacia donde la población y la sociedad lo demandan.

Ha habido ajustes al aparato administrativo, sobretodo en el desmantelamiento de las instituciones con alguna función social. ¿Qué ha pasado con CONASUPO y sus filiales? ¿Dónde están las empresas y organismos que daban apoyo al campo y a las áreas rurales? ¿qué pasa con los

programas de vivienda? ¿Los huecos que han dejado estas instituciones, han sido cubiertos por el mercado, según la doctrina neoliberal? ¿Qué va a pasar con la seguridad social y la atención médica? ¿El sector privado va a poner consultorios y clínicas u hospitales en zonas rurales y marginadas?

No hay respuestas claras a éstas interrogantes. Lo que sí es una realidad es que el mercado no ha satisfecho estas necesidades y que los programas que ha tratado de instrumentar el gobierno para combatir la pobreza, no han sido eficaces ni suficientes. Es un hecho que la pobreza se ha agudizado y que la distribución de la riqueza se ha polarizado. Los ricos son cada vez más ricos y los pobres más pobres.

Si bien la sociedad se está organizando, no se puede hablar de una organización. En realidad están surgiendo múltiples organizaciones sociales fragmentadas y que plantean distintas demandas. Hay de todo, ecologistas, pro-vida, contra los bancos, protectoras de animales, vendedores ambulantes, invasores profesionales de terrenos, defensores de derechos humanos, contra la corrupción, grupos indígenas zapatistas, grupos de extrema derecha, guerrilleros, etc. No hay campo en donde no exista ya un grupo organizado, presionando al gobierno por respuestas *ad hoc* a sus necesidades.

La sociedad civil se ha ido fragmentando en una gran variedad de organizaciones sociales y en movimientos populares, urbanos o rurales. Al respecto, Foweraker señala en su estudio sobre los movimientos populares en México, que éstos no expresan el nacimiento de la sociedad civil, sino más bien el surgimiento de asuntos políticos en la sociedad civil. Estos movimientos no pueden existir separados de sus relaciones con el sistema político. Requieren algún tipo de negociación con el Estado por lo que necesitan de una gran capacidad de gestión así como la habilidad de plantear sus demandas.[4]

Se trata de una acción colectiva que viene de la sociedad, al margen del gobierno y de los partidos políticos. Si bien existe interacción entre organizaciones sociales y partidos políticos, éstos no las controlan. Su vinculación es esporádica, tenue, no dependiente del sistema.

La administración plural debiera ser una respuesta a esta realidad que hoy por hoy es inabarcable bajo modelos corporativos y envolventes del pasado. ¿Cómo adecuar la administración a esa realidad compleja y fragmentada?

Una posible respuesta, como ya se comentó en el anterior apartado, es descentralizar, hacer más efectivos a los gobiernos locales, estatales y municipales. No es posible seguir pensando que los problemas se van a resolver en el centro. La tradición centralista y la deficiente federalización

[4] Joe Foweraker, *Popular movements and Political Change in Mexico,* pp. 5 y 6.

han hecho que las autoridades locales estén atadas y no puedan responder a estas demandas. Las organizaciones sociales requieren respuestas concretas, rápidas y acordes a su tamaño.

Esta necesidad de resolver las demandas de la comunidad, plantea cada vez más, con mayor claridad, la necesidad de una mayor descentralización para que los asuntos se resuelvan donde ocurren. No en el centro, ni por el funcionario omnipresente. Aquí es donde se une la participación comunitaria y la representatividad. Un gobierno representativo elegido de manera democrática no sólo es más legítimo, sino más sensible a las necesidades y reclamos de la ciudadanía.

La administración plural puede ser una respuesta a la fragmentación, pero implica un gran reto. El aparato administrativo tiene que adecuarse a estas nuevas circunstancias. Las decisiones no pueden ser unilaterales de los funcionarios encerrados en sus oficinas. Requieren ahora encontrar mecanismos para hacer partícipe a la sociedad, atender a las demandas de los grupos organizados, buscar consensos con los partidos políticos y con la sociedad. El éxito de la gobernabilidad se va a dar precisamente con la participación organizada de la sociedad.

¿Cuántos proyectos, en los últimos años, se han venido abajo porque no se le explicó a la sociedad, y no se le tomó en cuenta (tren elevado para conectar D.F. y Edo. de México, Club de Golf en Tepoztlán, la torre del grupo Carso en Cuicuilco, la construcción de estacionamientos subterráneos en diversas zonas de la ciudad, etc.)?

Antes también había oposición a ciertos proyectos (Laguna Verde), pero la existencia de un solo partido político en el poder, permitía la toma de decisiones autoritarias sin la necesidad de consultar o buscar consensos. Hubo muchas protestas, pero no fueron atendidos los reclamos de la sociedad.

Ahora, con la pluralidad, es más difícil gobernar. Hay que consensar decisiones, tomar en cuenta puntos de vista de grupos disidentes y de otros partidos o grupos sociales. Ojalá los políticos y los administradores públicos se den cuenta de estos cambios y no se vaya a caer en un inmovilismo por el endurecimiento de posiciones de ambos actores: la sociedad y el gobierno.

Por el contrario, es indispensable aprovechar esta energía social y sumarla a los esfuerzos del gobierno. Tanto los administradores públicos como los políticos deben tener la suficiente sensibilidad para desarrollar políticas públicas y adecuar el aparato administrativo a las nuevas circunstancias políticas y a las exigencias de esta sociedad plural.

6. Administración plural como respuesta a la comunidad

La necesidad de hacer partícipe a la sociedad en las decisiones del gobierno que le atañen, hace necesario reinventar el gobierno. David Osborne y Ted Gaebler después de analizar el gobierno de muchas ciudades en el mundo, independientemente del régimen político, llegan a la conclusión de que ya no se puede pensar en resolver los problemas de la comunidad, sin la participación activa y organizada de la sociedad.

Esto no significa de ninguna manera debilitar el papel del gobierno.

No se trata de que se necesita "*...más o menos gobierno, sino de que necesitamos un gobierno mejor... necesitamos mejor gestión de gobierno... La gestión de gobierno es el proceso por el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y satisfacemos las necesidades de la sociedad. El gobierno es el instrumento que utilizamos para ello. El instrumento está obsoleto. El proceso de invención ha comenzado... necesitamos una perestroika."*[5]

Esta necesidad de reinventar el gobierno se refuerza por el impacto que la competencia global ha producido en él. No todos los gobiernos han comprendido este impacto. Se aprecian los efectos que ha tenido en la industria, o en la comercialización, pero poco se ha hecho por precisar sus efectos en la administración pública.

"Para tener éxito en el mercado global supercompetitivo de hoy en día, las corporaciones necesitan que los distintos factores de producción sean de la mejor calidad posible; los obreros más formados, la investigación más avanzada, el capital más barato y la mejor infraestructura. Todo esto hace que los diversos papeles del gobierno en tanto educador, formador, financiador de investigación científica, instaurador de reglas y operador de infraestructura sean hoy mucho más importantes que hace treinta años..."[6]

Plantean la necesidad de redefinir el gobierno partiendo del principio de que es necesario diferenciar y separar entre la función del gobierno para tomar decisiones, y conducir los esfuerzos colectivos y la operación de los servicios. Con esta distinción se facilita definir las tareas propias del gobierno que son intransferibles y las que se podrían contratar con el sector privado y con el sector terciario[7] o social. En el anexo 1 se presenta una tabla en la que los autores hacen una serie de recomendaciones de la división de tareas más apropiadas para cada sector: Es interesante,

[5] David Osborne, Ted Gaebler, *La reinvención del gobierno,* p. 54.
[6] *Ibídem,* p. 68.
[7] Este sector "...está formado por organizaciones de propiedad y control privados, pero cuya existencia tiene por finalidad la satisfacción de necesidades públicas o sociales y no la acumulación de riqueza privada..." p. 79.

porque no señalan áreas exclusivas para cada uno de ellos, sino la interacción de los mismos.

En su libro estos autores comentan que el papel del gobierno es librar de obstáculos el camino para lograr esa participación de la comunidad. Señalan que el gobierno debe de dar varios pasos, por ejemplo:

"… *puede eliminar los obstáculos al control de la comunidad; alentar a las comunidades organizadas a que asuman el control de los servicios; aportar dinero para nuevas inversiones, formación y asistencia técnica; y movilizar los recursos necesarios para enfrentar los problemas relativos al control de las organizaciones comunitarias".*

"Las organizaciones públicas pueden crear todo un abanico de oportunidades, que las diferentes comunidades pueden aprovechar en la medida en que estén preparadas para ello..." [8]

El papel de los gobiernos sigue siendo imprescindible. Si bien pueden dejar de proporcionar ciertos servicios, "... siguen siendo responsables de que se satisfagan las necesidades. Cuando los gobiernos renuncian a esta responsabilidad de dirección, a menudo sobreviene el desastre."[9]

Por tanto, el gobierno debe de prepararse para reforzar su capacidad de dirección, de organizador, de promotor, de gestión, y de regulador, capaz de responder a las demandas de una sociedad plural y participativa.

Conclusión

En el anexo 2 se presentan dos esquemas muy generales de las características de la participación social en un régimen de partido dominante (PRI) y los cambios que se pueden generar en un régimen plural. En los tres cuadros que acompañan estos esquemas se comparan las características de cada uno, haciendo referencia a los aspectos políticos, a las relaciones entre Congreso y Ejecutivo, a los aspectos de centralización *versus* descentralización y finalmente los aspectos sociales. De alguna manera estos cuadros y esquemas tratan de sintetizar de manera muy general, los planteamientos de este artículo.

Finalmente, a manera de conclusión, se puede afirmar que se requiere construir una administración plural, en los tres niveles de gobierno, como respuesta a dos condicionantes: transición democrática y sociedad participativa.

---

[8] *Ibídem,* p. 115.

[9] *Ibídem,* p. 117.

Bibliografía

Escobar, Arturo y Álvarez Sonia. *The Making of Social Movements in Latin America.* Restview Press, E.U.A., 1992.

Foweraker, Joe y Craig, Ann. *Popular Movements and Political Change in Mexico.* Lynne Rienner Publishers, E.U.A., 1990

Merino, Mauricio. *Fuera del Centro.* Universidad Veracruzana. México, 1991.

Osborne, David y Gaebler, Ted. *La Reinvención del Gobierno.* Ed. Paidós. España. 2 a. Reimpresión, 1997.

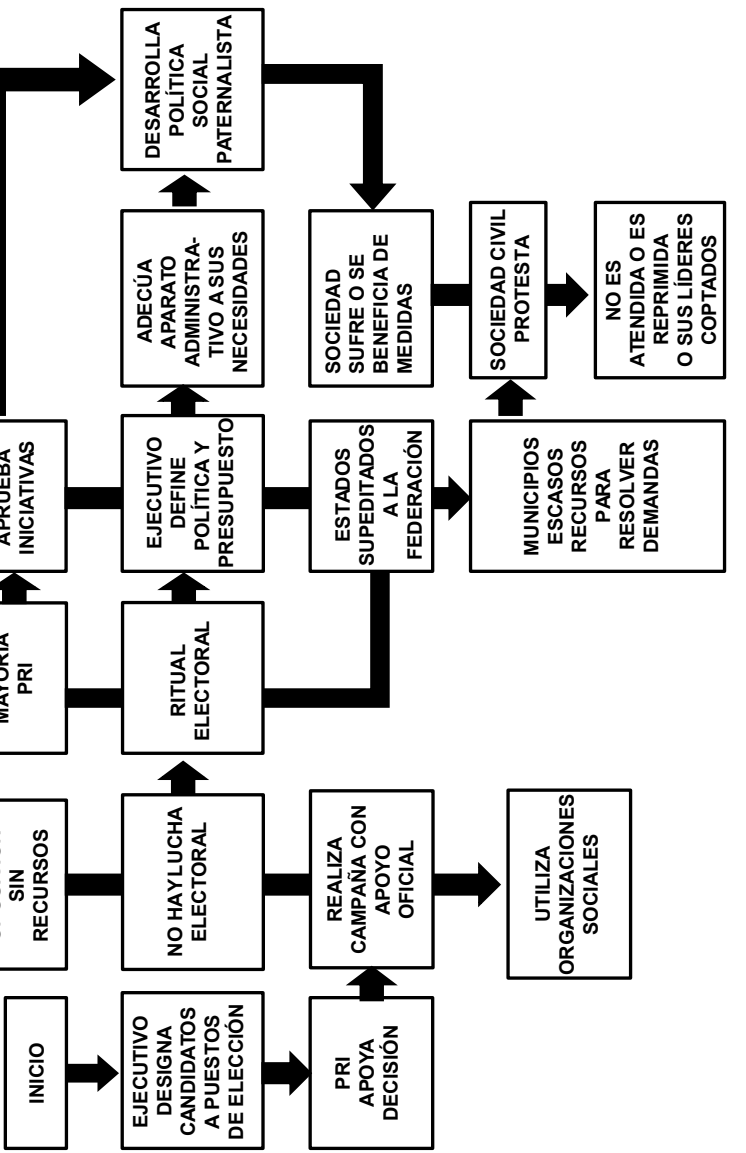
Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura.* México, 1912.

Anexo 1
TAREAS MÁS APROPIADAS PARA CADA SECTOR
(E = eficaz; I = ineficaz; D = depende del contexto

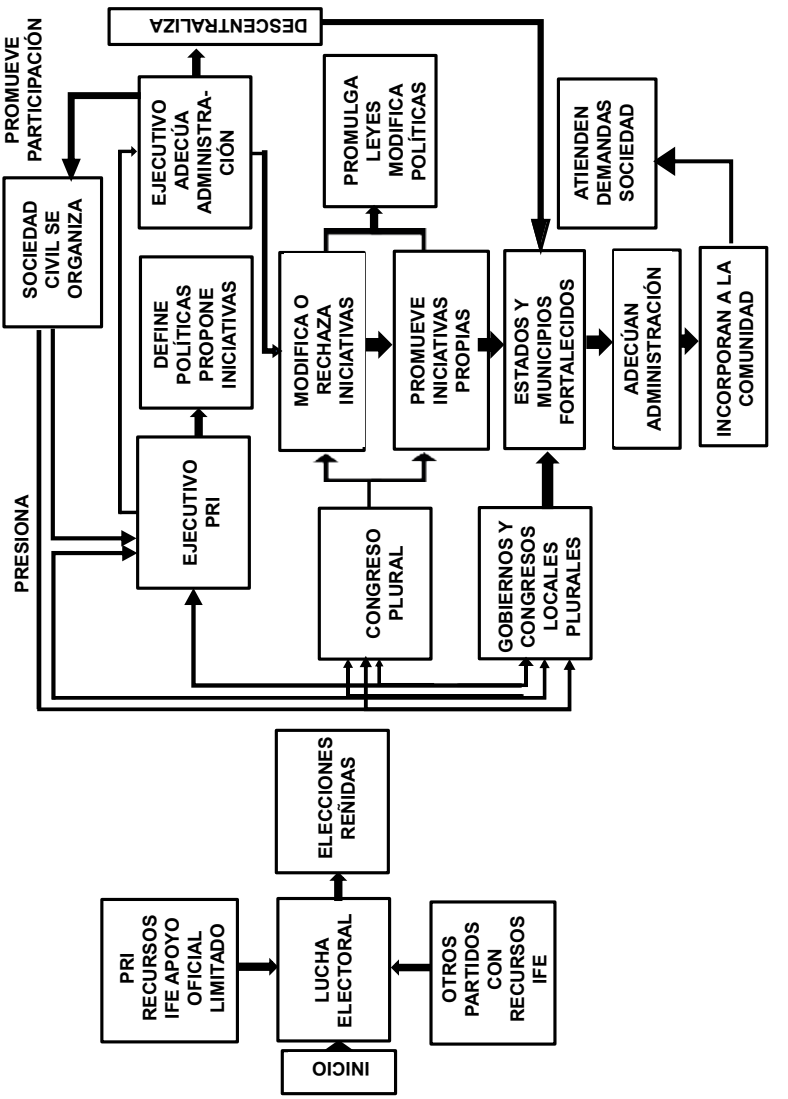
	Público	Privado	Terciario
Más apropiada para el sector público			
Gestión Política	E	I	D
Normativas	E	I	D
Respaldo a la equidad	E	I	E
Prevención de la discriminación	E	D	D
Prevención de la explotación	E	I	E
Promoción de la cohesión social	E	I	E
Más apropiadas para el sector privado			
Tareas económicas	I	E	D
Tareas de inversión	I	E	D
Creación de beneficios	I	E	I
Promoción de autosuficiencia	I	E	D
Más apropiadas para el sector terciario			
Tareas sociales	D	I	E
Tareas que requieren trabajo voluntario	D	I	E
Tareas que generan pocos beneficios	D	I	E
Fomento de la responsabilidad individual	I	0	E
Fomento a la comunidad	D	I	E
Fomento del compromiso con el bienestar de los demás	D	I	E

Fuente: Osborne y Gaebler, *La reinvención del gobierno*, p. 466.

Anexo 2
PARTICIPACIÓN SOCIAL EN UN ESQUEMA DE PARTIDO DOMINANTE (PRI)



Anexo 2
GOBIERNO PLURAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL



Anexo 2
PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PLURAL

Participación social en un esquema de partido dominante (PRI)	Participación social en un esquema de gobierno plural
Proceso Electoral	**Proceso electoral**
1. Partido oficial dominante y partidos de oposición disminuidos.	1. No hay partido dominante.
2. Aparato administrativo y recursos a disposición del partido, sobre todo durante procesos electorales.	2. Financiamiento equitativo a todos los partidos a través del IFE.
3. No hay lucha electoral.	3. Hay una verdadera lucha electoral.
4. Oposición reprimida o menguada.	4. Fortalecimiento de diversos partidos.
5. Preeminencia del Ejecutivo sobre los otros poderes.	5. Equilibrio de poderes.
Relación Congreso/Ejecutivo	**Relación Congreso / Ejecutivo**
6. PRI/Ejecutivo/Congreso representan una unidad.	6. Congreso plural, independiente, no supeditado al Ejecutivo.
7. Congreso de mayoría del partido dominante. Aprueba y aplaude iniciativas del Ejecutivo. Congela iniciativas de la oposición.	7. Gobiernos y congresos locales extraídos de diversos partidos, independientes del Ejecutivo.
8. Gobiernos estatales y municipales, así como congresos locales y ayuntamientos, extraídos del partido dominante y supeditados al Ejecutivo.	8. El Congreso plural puede reorientar la política del Ejecutivo a través del presupuesto, al modificar las iniciativas que éste envíe, o bien, al aprobar sus propias iniciativas.
9. El Ejecutivo define su plan de gobierno de acuerdo con su propia visión de país. Toma lo que le conviene de los planteamientos de los distintos sectores.	9. La administración pública tiene que ser reorganizada y encontrar los mecanismos para atender a un congreso plural, a las organizaciones sociales y a la sociedad en su conjunto.
10. Administración pública ad-hoc a las políticas del Ejecutivo	

Centalización *versus* Descentralización	**Descentralización *versus* Centralización**
11. Centralismo. Dádivas a los gobiernos locales. Presupuesto distribuido y controlado desde el centro. Convenios de «coordinación» entre la Federación y los gobiernos locales en diversas materias: fiscal, ambiental, contraloría, entre otros.	10. La administración federal no puede ella sola atender los reclamos de la comunidad. Requiere "compartir" el poder. Esto es, descentralizar de verdad, no de ficción.
12. Los gobiernos locales fungen como administradores de los programas y recursos federales.	11. Se replantea el rol del gobierno. Se descentraliza, se define qué compete a cada nivel.
13. Proceso de descentralización simulado.	12. Se distribuye el poder y los recursos sin menoscabo del poder del Estado y sin fragmentar la unidad nacional.
14. Municipios sin recursos para atender demandas de la comunidad.	13. Se redefine en los tres niveles de gobierno, qué le corresponde al sector público, qué al sector privado, y qué a la sociedad y a las organizaciones sociales.
15. La desconcentración de secretarías y entidades fortalece a éstos, en demérito de los gobiernos locales.	
Aspectos Sociales	**Aspectos Sociales**
16. Política social paternalista. Concede beneficios sociales a cambio de apoyo político incondicional.	14. Surgimiento de grupos sociales organizados, unidos por causas comunes, y muy combativos, como resultado de la política neoliberal.
17. Parte del aparato público federal y paraestatal, sobretodo el dedicado a programas sociales, se ha desmantelado.	15. La sociedad organizada, lucha por ser escuchada y presiona a los partidos, al Congreso y al Ejecutivo para que sus demandas sean atendidas.
18. Sector privado protegido. Exige al gobierno garantías, contratos, obras y privilegios. Fomenta corrupción para no cumplir con disposiciones legales.	16. Las organizaciones sindicales y los partidos políticos son rebasados. Las organizaciones sociales prefieren trabajar de manera independiente y no tener una liga directa o ser identificadas con ellos.
19. Líderes sociales cooptados por el partido oficial a través de sus distintos sectores (obrero, campesino y popular).	17. El gobierno se ve obligado a incorporar a la comunidad en la toma de decisiones y en compartir la prestación de ciertos servicios.
20. Corporativismo. Centrales y sindicatos controlados.	18. La administración pública tiene que adecuarse a fin de poder hacer frente al doble reto: Congreso plural y grupos sociales organizados.
21. Brotes de protesta reprimidos o compra de líderes.	19. Se requiere "reinventar el gobierno", que significa compartir el poder, descentralizar facultades y recursos a los gobiernos locales, sobretodo a nivel municipal y atender a la comunidad, no con un afán paternalista, sino con un espíritu de corresponsabilidad.
22. Sociedad civil no organizada. Movimientos populares manipulados para apoyar medidas o para golpear disidencia.	
23. Las limitaciones y falta de recursos de los gobiernos estatales y municipales para resolver demandas sociales, originan protestas y marchas en el DF. El Centro sigue interviniendo para resolver problemas locales.	

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 105, 2000

LA JURISDICCIÓN PENAL INTERNACIONAL Y LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Sergio García Ramírez[1]

1. Introducción

El establecimiento de una jurisdicción penal internacional constituye un antiguo anhelo, vinculado inicialmente al propósito de combatir la impunidad, y luego al objetivo de procurar la más amplia tutela de los derechos humanos, habida cuenta de las graves violaciones perpetradas en guerras mundiales y regionales, e igualmente en conflictos armados de carácter interno. Este proyecto justiciero, que hoy cristaliza en la Corte Penal Internacional dispuesta por el Estatuto (Convención) de Roma, de 1998, tiene antecedentes mediatos e inmediatos en el siglo XX. Entre los primeros figuran el proyecto de juzgamiento de quienes cometieron crímenes muy graves en la Primera Guerra Mundial –específicamente, el exkáiser Guillermo, cuyo juicio se previó en el Tratado de Versalles–, y los procesos de responsables de conductas ilícitas de suma gravedad en la circunstancia de la Segunda Guerra Mundial (Tribunales de Nüremberg y Tokio); y entre los segundos cuentan los tribunales penales instituidos por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para conocer de crímenes realizados en el territorio de la antigua Yugoslavia y en Ruanda.

La Conferencia de Plenipotenciarios convocada por la Organización de las Naciones Unidas en la ciudad de Roma, en 1998, expidió el Estatuto de la Corte Penal Internacional, que ahora (año 2001) se encuentra en proceso de ratificación. Entrará en vigor cuando cuente con sesenta ratificaciones. México, que se abstuvo de votar en Roma, suscribió finalmente el Convenio, *ad referendum,* el 7 de septiembre del 2000. La delegación mexicana que asistió a la Conferencia de Roma y quienes han estudiado posteriormente este instrumento internacional coinciden en señalar que la ratificación de éste implica la reforma de la *Constitución General de la República*, sea a través de cambios en un buen número de preceptos –disposiciones que

[1] En este trabajo se reproduce, en sus aspectos fundamentales, la exposición del autor en el ciclo de conferencias para defensores y asesores del Instituto Federal de la Defensoría Pública, Palacio de Justicia, México, D.F., 3 de julio del 2001.

contienen garantías individuales o normas incluidas en la parte orgánica de nuestra ley fundamental– o por medio de una sola reforma de amplio alcance –como la que introdujo Francia, con el mismo propósito, en su propia Constitución–, que "legitime constitucionalmente" la incorporación de nuestro país en la nueva jurisdicción penal internacional.

En este trabajo examinaré algunos puntos centrales del régimen que instituye la Convención mencionada, con particular énfasis en los aspectos que traen consigo problemas de diverso orden a la luz de la legislación mexicana, sea constitucional, sea penal secundaria. Conviene advertir que la Corte Penal Internacional (CPI) ejerce una jurisdicción subsidiaria o complementaria de la nacional, esto es, sólo actúa cuando no lo hace –adecuadamente– la justicia doméstica, a diferencia de los tribunales para la ex Yugoslavia y Ruanda, que excluyen el conocimiento por parte de la justicia nacional. Este carácter complementario de la jurisdicción internacional constituye uno de los rasgos de mayor relevancia para nuestro tema.

2. Competencia *ratione personae*

La jurisdicción de la Corte, con todas sus consecuencias, se extiende sobre personas humanas: individuos mayores de 18 años (artículo 26). Éste es uno de los datos centrales de la justicia penal internacional, que no ha debido atravesar el largo recorrido histórico cumplido por la justicia penal nacional, que alguna vez se ejerció sobre objetos, seres inanimados, efigies, restos humanos. Ahora bien, una fuerte corriente propugna la consideración penal del Estado, ya no a título de responsable de la conducta de sus agentes –u otras personas que actúan con su complacencia o patrocinio– por violación de derechos humanos, lo cual nutre la competencia personal y material de las cortes de esta especialidad, sino también en calidad de responsable por los delitos cometidos.

Existe un proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados, de 1980, elaborado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas. Ese documento contempla ilícitos de dos categorías –conceptos que han incorporado, de tiempo atrás, varios códigos penales, entre los que no figura el mexicano–, a saber: crímenes y delitos. El artículo 19 del proyecto considera crimen internacional al "hecho internacionalmente ilícito resultante de una violación por un Estado de una obligación internacional tan esencial para la salvaguardia de intereses fundamentales de la comunidad internacional que su violación está reconocida como crimen por esa comunidad en su conjunto". A su turno, los delitos son infracciones menos graves que los crímenes.

3. Competencia *ratione tempore*

Este rubro se refiere a los hechos de los que conocerá la Corte en función del momento en que fueron realizados. El artículo 11 estatuye la capacidad

de conocer sobre crímenes cometidos después de que ha entrado en vigor la Convención. No existe, pues, retroactividad para el ejercicio de la jurisdicción internacional, obviamente sin perjuicio de que la justicia nacional sancione las conductas punibles bajo su propia legislación. Si el Estado se constituye en parte después de que ha entrado en vigor el Estatuto, es decir, si no figura entre los Estados que suscriben y ratifican esta Convención dentro del grupo de los sesenta necesarios para el inicio de su vigencia (artículo 126), como pudiera ser el caso de México, la Corte Penal Internacional ejercerá su jurisdicción por lo que atañe a crímenes cometidos: a) después de la vigencia general del Estatuto con respecto a ese Estado, o bien, b) antes de dicha vigencia general, si el Estado aceptó la aplicación del Estatuto con respecto a determinados casos.

Desde luego, sobre este punto se puede proyectar la clasificación de los delitos en función del momento ejecutivo, esto es, del momento en que se consuma el delito. No hay problema en cuanto a los delitos instantáneos; puede haberlo en lo que concierne a los continuados y a los continuos o permanentes. Si la consumación de éstos, realizada en la época en que el Estado no era parte o no había aceptado la jurisdicción casuística de la Corte, prosigue cuando ya se ha presentado alguna de estas hipótesis, la Corte podrá conocer del asunto. En el caso de los continuados –que son, en rigor, varios delitos–, la Corte conocerá solamente de los hechos que en si mismos sean constitutivos de delito, realizados después de la vigencía general o especial del Estatuto con respecto al Estado parte o al Estado que admite la aplicación específica de aquél, respectivamente.

4. Competencia *ratione materiae*

A) Consideración general

La competencia material de la CPI se integra con cuatro conceptos actuales y uno futuro, anunciado y acaso cercano. Aquéllos son: genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra (los tres, artículo 5 y siguientes) y delitos contra la adminístración de justicia cometidos con motivo del enjuiciamiento penal internacional (artículo 70). Integran el ámbito de competencia material inmediata. No podemos hablar en todos estos casos de delitos, propiamente, sino de familias delictivas o categorías criminales; cada una puede ser analizada en numerosas figuras –otros tantos tipos–, tomando en cuenta para ello las nutridas referencias específicas a sujeto pasivo, medios de comisión, daño causado, peligro corrido, etcétera.

Los delitos mencionados por el artículo 5 y analizados en los artículos 6 a 8 –sucesivamente, genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra– se hallan en el ámbito del *jus cogens,* es decir, esas normas incorporan obligaciones a las que ningún Estado puede sustraerse, bajo los artículos 53 y 64 de la Convención de Viena sobre Derecho de los

Tratados, como ha subrayado el profesor Cheriff Bassiouni. Habrá quien sostenga que el *jus cogens* es un espacio del Derecho natural, de validez incondicionada, universal y constante, o quien asegure que se trata de la codificación pactada por la comunidad internacional, obligatoria en los términos de la proclamación que se haga y la obligación –inderogable– que se adquiera, a la que no podrían sustraerse luego los miembros de esa comunidad. Sea lo que fuere, la formulación de estos delitos traduce las más firmes y arraigadas convicciones de la humanidad, producto de una cultura y unos principios ampliamente compartidos. Las diferencias en cuanto a la naturaleza del *jus cogens* no suprimen esas características, que son suficientes para justificar la consagración de tipos y penas en el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

Conviene mencionar en este punto que algunos analistas mexicanos de las descripciones penales incorporadas en el Estatuto han expresado atendibles opiniones críticas. Se ha hecho notar, con énfasis, que la formulación de tipos es, en general, muy defectuosa. No satisface el principio de legalidad estricta en materia penal que establece el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, una legalidad que no sólo mira hacia la sentencia (dado que se prohíbe "imponer" penas que no estén decretadas "por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate"), sino también hacia la ley penal misma, cuyas fórmulas deben ser cuidadosas y rigurosas. Sobre este punto hay una generalizada corriente doctrinal.

En este juicio inquietante se ha invocado el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expuesto como sigue: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA". La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la "Constitución General de la República" (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* T. I, mayo de 1995, Tesis: P. IX/95, p. 82).

También se ha dicho que en la mayoría de los casos previstos en la Convención se trata de tipos complementados, pero a menudo se carece de los tipos básicos indispensables para la elaboración de aquéllos. Se

manifiesta, además, que la frecuente exigencia de elementos subjetivos en los tipos penales trae consigo un amplio espacio para que la discrecionalidad del juzgador. Por último, se advierte que la descripción típica es prolija, a la manera anglosajona –una forma exuberante, casi "angustiosa", que pugna por agotar todas las posibilidades de la realidad–, que incorpora especificaciones innecesarias acerca de extremos concernientes a las formas de autoría y participación, tentativa punible, circunstancias de modo, resultado típico, etcétera, que bien podrían excluirse de los tipos y remitirse a otras partes del ordenamiento o concentrarse en giros menos casuísticos. Líneas arriba me referí a este mismo asunto al examinar el régimen del Estatuto por lo que toca a responsabilidad penal individual (artículo 25).

Adelante mencionaré en qué casos recoge la ley penal mexicana –el Código Penal Federal (en lo sucesivo, Cpf.), al que me atendré en esta exposición, u otro ordenamiento interno– los crímenes previstos en la Convención de Roma. Es pertinente señalar desde luego que el texto original del Código Penal, expedido en 1931, integró el Título Tercero del Libro Segundo con los "Delitos contra el Derecho internacional". Bajo este rubro genérico quedaron varios capítulos, a saber: I, "Piratería" (artículos 146 y 147); II, "Violación de inmunidad y de neutralidad" (artículo 148), y III, "Violaciones de los derechos de humanidad en prisioneros, rehenes, heridos u hospitales" (artículo 149). Hoy día, al cabo de una reforma introducida en 1970, el sistema es diferente. El Título Segundo de aquel libro corresponde todavía a "Delitos contra el Derecho internacional", que son, bajo el mismo ordenamiento: "Piratería" (capítulo 1**,** artículos 146 y 147) y "Violación de inmunidad y de neutralidad" (capítulo II, artículo 148). En seguida aparece el Título Tercero, con el rubro agregado de "Delitos contra la humanidad", y en ese marco se ubican las "Violaciones de los deberes de humanidad" (capítulo I, artículo 149) y el "Genocidio" (capítulo II, artículo 149 bis). Evidentemente la clasificación es defectuosa –como ocurre en distintos puntos del Código–, pues los delitos no se agrupan en función del bien jurídico vulnerado: en el primer caso se alude al orden jurídico afectado, el Derecho internacional, y en el segundo, al sujeto pasivo de la infracción, la humanidad.

Corresponde mencionar ahora el problema que surge por las diferencias que median entre la legislación nacional y el Derecho internacional –éste más desarrollado que aquél, bajo el Estatuto de la Corte, en lo que respecta a la descripción de comportamientos punibles en la materia que ahora nos ocupa– cuando la conducta incriminable se halla prevista en el Estatuto, pero no en el Código Penal mexicano o en leyes penales especiales. El tribunal mexicano, órgano de jurisdicción original y preferente conforme al principio de subsidiariedad o complementariedad, ¿podría juzgar al delincuente, o tendría que abstenerse de hacerlo –en virtud de no existir tipo penal en la ley interna– y dejar que el juicio se haga por la CPI? Obviamente, esta cuestión no se contrae a los tribunales, sino se plantea

desde la investigación y persecución mismas de los hechos, a cargo del Ministerio Público nacional, que debe acreditar el cuerpo del delito –elementos contenidos en la descripción legal de la conducta punible– como condición para ejercitar la acción penal. Desde luego, este planteamiento supone que México ha ratificado la Convención de Roma o ha aceptado la jurisdicción de la Corte en un asunto determinado.

En condiciones ordinarias, se diría que la falta de tipificación de cierta conducta paraliza cualquier actuación persecutoria del Estado, por imperio de la regla *nullum crimen sine lege.* Esto no sucede en el presente caso, porque resultaría aplicable el artículo 6 del Código Penal Federal, en sus dos vertientes: a) el primer párrafo de ese precepto señala que "cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial *o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México,* se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del libro primero del presente código y, en su caso, las conducentes del libro segundo".

La recepción de los tratados en ese párrafo –una recepción que no se previó en el texto original del Código Penal Federal– fue producto de la reforma penal del 29 de diciembre de 1984, publicada el 14 de enero de 1985. Esa disposición se sustenta en el artículo 133 constitucional, que acoge los tratados internacionales como parte de la ley suprema de la Unión. Por ende, el juzgador mexicano podría –mejor aún, debería– aplicar directamente el Estatuto de la CPI, en lo que respecta a los tipos considerados y a las penas previstas en éste. De tal suerte, se mantendría firme el principio de juzgamiento sólo subsidiario o complementario –pero no primordial– por parte de la jurisdicción penal internacional; y b) el segundo párrafo especifica que "cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general", y en tal virtud el posible concurso de normas nacionales e internacionales, se resolvería a favor de la que revista ese carácter de especialidad, que probablemente sería la internacional.

Ahora bien, lo que aquí se manifiesta corresponde a delitos sujetos a la jurisdicción mexicana ordinaria; la especial debe analizarse en sus propios términos tanto en lo que toca a tipos y penas como en lo que concierne a sujetos, porque aquélla no podría adquirir, por obra del Estatuto, una competencia material y personal de la que carece y acerca de la cual no existe solución alguna en la propia Convención de Roma.

Hay cuestión cuando la norma internacional aplicable inmediatamente por el juez mexicano agrava la situación del procesado. En esta circunstancia, el juzgador nacional se vería en el caso de aplicar la disposición interna más benévola, si la conducta punible ocurrió antes de que el Estatuto –con sus fórmulas típicas y punitivas– adquiriese vigencia en México. Si ocurrió después, deberá aplicar la disposición más severa de la Convención de Roma. No se plantearía el tema de la irretroactividad desfavorable: el

Estatuto, que entró en vigor –esa es la hipótesis que aquí se supone– antes de los hechos punibles, es *lex posterior* y por ello se halla a cubierto de objeciones vinculadas a la retroactividad de una norma penal tipificadora que proscribe terminantemente el primer párrafo del artículo 14 constitucional.

B) Crímenes

a) Genocidio

El genocidio es la conducta delictiva más grave y característica del nuevo Derecho penal internacional. El 11 de diciembre de 1946, poco después de concluida la Segunda Guerra Mundial, la Asamblea General de Naciones Unidas declaró que el genocidio constituye un crimen bajo el Derecho internacional. El 9 de diciembre de 1948 se suscribió en Nueva York el Convenio sobre Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, cuyo artículo 2 describe este crimen. Por su parte, el artículo 6 del Estatuto de la CPI recoge literalmente el texto de dicho convenio.

A los supuestos de genocidio captados específica y limitativamente en el artículo 6 del Estatuto, es preciso agregar la hipótesis que se desprende de las reglas de responsabilidad del artículo 25. 3, e), que sancionan, "respecto del crimen de genocidio, (a quien) haga una instigación directa y pública a que se cometa".

Por otra parte, el delito de genocidio considera un elemento subjetivo común proyectado sobre todos los actos incriminados: que éstos se realicen "con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal" (artículo 6).

El artículo 149 bis del Código Penal Federal, agregado por decreto del 27 de julio de 1970, publicado en el *Diario Oficial* del 29 de los mismos mes y año, incrimina el genocidio. Sin embargo, no lo hace exactamente en los términos del convenio de 1948, y por lo mismo difiere del Estatuto de la CPI. Analiza separadamente diversas hipótesis, que sanciona con penas diferentes. El delito se agrava en caso de que los agentes sean servidores públicos. Convendrá revisar la versión mexicana del genocidio para evitar problemas y dudas derivados de la diversidad de fórmulas en Derecho internacional y Derecho nacional. La identidad de normas contribuirá a evitar cuestiones derivadas de los principios de persecución compartida y subsidiariedad.

b) Crímenes de lesa humanidad

El artículo 7 del Estatuto se refiere a los crímenes contra la humanidad. Esto se halla en la línea de la Carta de Nüremberg, el artículo 5 del Estatuto del Tribunal para la ex Yugoslavia y el artículo 3 del correspondiente a

Ruanda. En esta parte, la Convención de Roma incluye extremos tales como asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso de población, privaciones ilícitas de libertad, tortura, diversos ataques sexuales, persecuciones de grupos o colectividades, desaparición forzada, *apartheid* y "otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física" (artículo 7.1, diversos incisos).

No basta, sin embargo, con la simple realización de esos actos, que pudieran cometerse de manera aislada y sin conexión con cierto propósito o determinado programa. Dice el Estatuto que aquéllos constituyen crímenes de lesa humanidad "cuando se cometa(n) como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque" (artículo 7.1). Se requiere, en consecuencia, un dato objetivo: la integración del acto en el marco del ataque generalizado o sistemático, y uno objetivo: el conocimiento que tenga el actor acerca de la existencia y naturaleza del ataque. La acción ocurre, consecuentemente, en el contexto de una política. De ahí que Cheriff Bassiouni explique: "El elemento político es el elemento jurisdiccional que convierte en crímenes internacionales unos crímenes que de otro modo serían unos crímenes internos".

En este ámbito, el párrafo 2 del artículo 7 del Estatuto ofrece definiciones sobre varias de las hipótesis –pero no todas– que enuncia el párrafo 1. Tómese en cuenta que existen tratados internacionales u otros instrumentos que describen algunas de estas conductas; así, a propósito de la esclavitud (artículo 7.1, c), Convenio sobre la represión de la esclavitud, del 25 de septiembre de 1926, Protocolo de enmienda del Convenio sobre represión de la esclavitud, del 7 de diciembre de 1953, y Convenio complementario al Convenio sobre represión de la esclavitud, del 7 de septiembre de 1956; en lo que respecta a tortura (artículo 7.1, f), Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, del 10 de diciembre de 1984 (además de los convenios europeo y americano); en lo que atañe a desaparición forzada (artículo 7.1, i).

Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 47/133, del 18 de diciembre de 1992 (además de la Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, del 9 de junio de 1994); y en lo que toca al *apartheid,* Convención internacional sobre la represión y el castigo del crimen de *apartheid,* del 30 de noviembre de 1973.

En ciertos casos, las caracterizaciones sobre crímenes de lesa humanidad coinciden con las correspondientes a supuestos de genocidio, lo cual

suscita el tema de la absorción, o bien, el concurso, que no examinaré ahora. Tal sucede, por ejemplo, con la descripción del exterminio, que comprende "la imposición intencional de condiciones de vida, la privación del acceso a alimentos o medicinas entre otras, encaminadas a causar la destrucción de parte de una población" (artículo 7.2, b). También ofrece aspectos interesantes el deslinde –y el posible concurso– entre ciertos extremos del genocidio y algunos del *apartheid.*

Entre los principios penales que el Estatuto acoge expresamente figura la legalidad. Ésta rechaza la integración analógica y supone un rigor que no siempre conserva el Estatuto, como se ve en hipótesis específicas de los crímenes de lesa humanidad. En efecto, el artículo 7.1 sanciona "la violación, esclavitud sexual, embarazo forzado, esterilización forzada u *otros abusos sexuales de gravedad comparable* (inciso g); igualmente, en la fórmula genérica del inciso k) prevé el castigo de *"otros actos inhumanos de carácter similar* (a los establecidos en los diversos incisos del párrafo 1) *que causen intencionalmente grandes sufrimientos".*

En lo que respecta a la legislación mexicana, el Cpf. incluye, como antes se dijo, un capítulo sobre delitos de lesa humanidad, cuyo contenido es sumamente reducido. Empero, difícilmente se podrían recoger todas las hipótesis que ofrece el Derecho internacional en un solo capítulo del Código local, tomando en cuenta la diversidad de aquéllas en lo que respecta a bienes jurídicos protegidos. Otros ordenamientos recogen supuestos que coinciden, en mayor o menor medida, con los previstos en el Estatuto, como el Código penal, en materia de homicidio (pero el Estatuto se refiere al asesinato) y violación sexual; la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura (cuyo artículo 3 asocia el acto del maltrato con la finalidad que persigue el agente: inquisitiva, intimidatoria o punitiva) y Ley General de Salud (que considera alguna variedad del embarazo forzado recogido por el Estatuto en el artículo 7.1 con caracterización en el párrafo 2.f). En fin, no hay duda sobre la utilidad de ajustar la ley mexicana bajo las disposiciones de la Convención de Roma. Una parte de esta tarea se podría cumplir a través de la calificación de los delitos cometidos, con la misma nota que propone el Estatuto: los actos ocurren en el marco de un ataque generalizado y sistemático contra la población civil. Empero, este problema no es mayor: el Ministerio Público y los tribunales mexicanos deben observar las disposiciones del Estatuto.

c) Crímenes de guerra

En este rubro, la Convención de Roma acoge los principios y normas de los Convenios de Ginebra, de 1949, y sus Protocolos I y II, de 1977. Este es el ámbito del Derecho humanitario, otra de las expresiones modernas del orden jurídico internacional concerniente a la tutela de los individuos,

junto con el Derecho internacional de los derechos humanos y el Derecho internacional de los desplazados y refugiados.

Dado que los crímenes a los que ahora me referiré se realizan en el marco de conflictos que muestra diversas características, es útil recoger la opinión de observadores que han examinado estos hechos en una parte de su versión contemporánea. Los conflictos que últimamente han proliferado son de carácter interno, en su mayoría, lo cual plantea problemas a una organización –Naciones Unidas– concebida para resolver disputas entre Estados, como lo manifestó la Secretaría de Relaciones de México, Rosario Green, en intervención ante la Asamblea General de esa organización, el 23 de septiembre de 1999. Los conflictos internos a los que se alude son caracterizados bajo un concepto que ha evolucionado: "amenazas para la paz y la seguridad internacionales". Además, es importante subrayar la nueva presencia de los civiles en conflictos armados; aquéllos se han convertido en el principal objetivo de las operaciones militares. Por último, es preciso advertir que la acción humanitaria, desplegada conforme a su verdadero carácter, busca atender las consecuencias de los conflictos, no sus causas, como lo hizo notar el Vicepresidente del Comité Internacional de la Cruz Roja en el IX Seminario sobre Derecho internacional humanitario para Diplomáticos acreditados en Ginebra, el 8 de marzo del 2000.

En este punto, el Estatuto enuncia varias categorías de actos, que luego se analizan detalladamente. Dichas categorías corresponden, a su vez, a dos grandes vertientes: actos en contiendas de carácter internacional y actos en contiendas internas. El conjunto se presenta como sigue: A) "Infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949" (artículo 8.2. a): B) "Otras violaciones graves de las leyes y usos aplicables en los conflictos armados internacionales dentro del marco del Derecho internacional" (artículo 8.2. b); C) En conflictos armados no internacionales, "las violaciones graves del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949" en relación con varios actos registrados por el mismo precepto, "cometidos contra personas que no participan directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y los que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, lesiones, detención o por cualquier otra causa" (artículo 8.2, c); y D) Otras violaciones graves de las leyes y los usos aplicables a los conflictos armados que no sean de índole internacional" (artículo 8.2, e).

Es interesante observar el alcance que puede tener la expresión "graves" que utiliza el artículo 8 en todas las categorías que acabamos de mencionar. Esto propone interrogantes. ¿Son punibles todas las conductas enunciadas, que se integran en la lista –me refiero a los extensos catálogos que suministra cada inciso del párrafo 2– precisamente por su gravedad? Efectivamente, en la gran mayoría de los casos esas

conductas son graves por sí mismas. O bien, ¿son punibles sólo aquellas conductas que corresponden a las descripciones de la lista y que en la especie sean consideradas graves por la Corte? Tiene sentido la cuestión si se observa que al lado de aquella mayoría de actos graves en cualquier caso (asesinato, violación, tortura, etcétera), hay otros en que la conducta descrita genérícamente puede revestir diversa gravedad; así, por ejemplo, ataques contra objetos civiles, ataques contra monumentos. Por otro lado, conviene tener en cuenta la solución que derivaría de la no admisibilidad de casos cuando el asunto no revista gravedad (artículo 17.1, d). Esta exclusión tiene alcance genérico: no se restringe a los crímenes de guerra.

En torno a este mismo punto, no sobra observar la expresión equívoca del artículo 8.1 de la Convención –precepto que reitera la competencia de la Corte sobre crímenes de guerra–, que bajo cierta interpretación podría sugerir un límite a la persecución internacional de estos delitos, no obstante la extrema gravedad de la gran mayoría de las hipótesis punibles. Se dice, en efecto: "La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra *en particular* cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes". A *contrario sensu,* ¿no será punible el hecho, bajo la jurísdicción de la CPI, cuando no exista esa inserción?

Es pertinente poner de relieve la aplicabilidad del Estatuto a los "conflictos armados que no son de índole internacional", esto es, "a los conflictos armados que tienen lugar en el territorio de un Estado cuando existe un conflicto armado prolongado entre las autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre tales grupos" (artículo 8.2, f, caracterización que el Estatuto no dirige a los actos violatorios del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, sino a los "otros actos graves" que también sanciona la Convención de Roma). Aquella definición –advierten los analistas de la materia– no proviene del Protocolo adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, sino de la decisión adoptada por la sala de apelaciones del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en el caso Tadic, primer asunto del que tuvo conocimiento.

El artículo 1 (acerca del ámbito de aplicación material) del Protocolo adicional (relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional) a los Convenios de Ginebra, dispone que éste se aplique a los conflictos no contemplados por el Protocolo I (acerca de conflictos armados internacionales) "y que se desarrollan en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente Protocolo".

Esta aplicabilidad cesa en determinados casos. Efectivamente: a) no abarca "situaciones de disturbios y tensiones internas, como motines, actos aislados y esporádicos de violencia u otros actos de carácter similar", en relación con las infracciones al artículo 3 común y con los "otros actos graves" en conflictos internos (artículo 8.2, d y f);b) por otra parte, "nada de lo dispuesto en los párrafos 2 c) y d) afectará a la responsabilidad que incumbe a todo gobierno de mantener y restablecer el orden público en el Estado y de defender la unidad e integridad territorial del Estado por cualquier medio legítimo" (artículo 7.3). Llama la atención que esta última precisión se relacione solamente con las normas vinculadas a la violación del artículo 3 común –precisamente el párrafo 2, incisos c) y d), no así con las vinculadas con "otros actos graves" –a los que se refiere el mismo párrafo 2, pero en los incisos e) y f).

La delegación mexicana que concurrió a la conferencia de Roma propugnó la inclusión del uso de armas de destrucción masiva (químicas, bacteriológicas y nucleares) entre los crímenes de guerra. Extraña que se hable de veneno y armas envenenadas (artículo 8.2, b, xvii, que se limita a mencionar, literalmente "veneno o armas envenenadas", sin referencia a la conducta que se relaciona con aquella sustancia o estos medios), que corresponden a formas primitivas de combate, y no a las armas nucleares, que son la gran amenaza –o más que amenaza– en nuestro tiempo.

En cierto modo pudiera incorporarse ese género de armas en el supuesto –que es crimen de guerra– de lanzamiento de ataques que causen pérdidas excesivas o daños extensos, duraderos y graves (artículo 8.2, b, iv), lo cual podría abarcar el caso de las armas nucleares. Empero, esta posibilidad se neutraliza cuando la Convención incrimina, en el mismo artículo 8. 2, aunque en un inciso diferente (b, xx), el empleo de "armas, proyectiles, materiales y métodos de guerra que, por su propia naturaleza, causen daños superfluos o sufrimientos innecesarios o surtan efectos indiscriminados en violación del derecho humanitario internacional de los conflictos armados, a condición de que esas armas o esos proyectiles, materiales o método, de guerra, sean objeto de prohibición completa y estén incluidos en un anexo del presente Estatuto en virtud de una enmienda aprobada de conformidad con las disposiciones" relativas a las reformas al Estatuto. Es preciso, pues, que exista ese anexo para que el uso de ciertas armas –las nucleares, por ejemplo– sea considerado como crimen de guerra. Una vez más se han puesto a salvo los actos de potencias que disponen de armas nucleares, que ciertamente no son muchas.

Algunos analistas de esta materia han sostenido que la proscripción e incriminación del uso de armas nucleares hallaba sustento en la resolución 1653 de la Asamblea General de Naciones Unidas, que declaró ilegales las armas de esa naturaleza, así como en la opinión consultiva de la Corte

Internacional de Justicia, del 8 de julio de 1996, cuando ésta sostiene que "la amenaza o el uso de armas nucleares sería en general contrario a las normas de derecho internacional aplicables en los conflictos armados, y en particular, a los principios y normas del derecho humanitario". Empero, la opinión consultiva no desecha, radical y absolutamente, el empleo de aquellas armas; deja a la vista la posibilidad de utilizarlas en casos de autodefensa extrema, cuando se halle en riesgo la supervivencia misma de un Estado.

En el caso de los crímenes de guerra rige una salvedad excepcional –y ciertamente insatisfactoria– al sistema general de vigencia y aplicación del Estatuto. Cualquier Estado, al hacerse parte en éste (no en otro momento) "podrá declarar que, durante un período de siete años contados a partir de la fecha en que el Estatuto entre en vigor a su respecto, no aceptará la competencia de la Corte sobre la categoría de crímenes a que se hace referencia en el artículo 8 (crímenes de guerra) cuando se denuncie la comisión de uno de esos crímenes por sus nacionales o en su territorio" (artículo 124).

Causa profunda extrañeza, por lo menos, semejante excepción al marco jurídico que pretende instituir y afianzar la Convención de Roma. No existe salvedad igual en lo que toca al genocidio y a los crímenes de lesa humanidad, ni debiera existir en el caso de los crímenes de guerra. ¿Qué razón jurídica o ética habría –no indago sobre las razones políticas– para excluir de la aplicación del Derecho penal internacional a los criminales de guerra, olvidando que en el origen de la justicia penal internacional se halla, precisamente, el clamor contra este género de ilícitos? Difícilmente se podría diferir de quienes señalan que esta disposición ha buscado poner a salvo a potenciales –o actuales– delincuentes que pueden disponer de la fuerza militar para incurrir en crímenes de aquella naturaleza.

El desgano con el que seguramente se aprobó la inquietante salvedad, se proyecta sobre otros extremos del artículo 124. Por partida doble se alienta la rectificación.

Así, se dice que "la declaración formulada de conformidad con el presente artículo podrá ser retirada en cualquier momento"; y se añade que lo dispuesto en tal precepto "será reconsiderado en la Conferencia de Revisión que se convoque de conformidad con el párrafo I del artículo 123", que ordena al Secretario General de las Naciones Unidas convocar dicha conferencia siete años después de que entre el vigor la Convención de Roma, para examinar posibles enmiendas a ésta. Esta será, conforme al artículo 123, la primera conferencia de ese género; podrá haber otras, sin intervalos prefijados, con posterioridad a aquélla.

La situación de la ley penal mexicana es particularmente deficiente en este campo. Hay supuestos asilados; así, en el Código Penal, hipótesis

que se sancionan con penas leves, como violaciones de los deberes de humanidad en los prisioneros y rehenes de guerra, en los heridos o en los hospitales de sangre (artículo 149, correspondiente a "Delitos contra la humanidad"); y en la Ley General de Salud, práctica ilícita de experimentos médicos o científicos, mencionada por el artículo 8.2, b), x, del Estatuto, y que encuadra en el artículo 465 de aquel ordenamiento mexicano.

Algunos comentaristas del Estatuto de la CPI en su relación con la ley penal mexicana, sostienen que es precíso complementar aquélla con las disposiciones del Estatuto, considerando asimismo las estipulaciones sancionadoras de los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, que traen obligaciones legislativas –no atendidas– y jurisdiccionales para nuestro país, como son: artículos 49 y 50 del Convenio (I) para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 50 y 51 del Convenio (II) para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 129 y 130 del Convenio (III) relativo al trato de los prisioneros de guerra, y 146 y 147 del Convenio (IV) relativo a la protección de personas civiles en tiempos de guerra.

He sostenido esta misma posición en trabajos anteriores sobre la jurisdicción penal internacional y la legislación mexicana. Sin embargo, considero que no es absolutamente necesario hacer la adecuación que se menciona para que los tribunales mexicanos puedan conocer de estos delitos y sancionar a los responsables, y de esta suerte afianzar el principio de subsidiariedad de la CPI a favor de la justicia mexicana, so pena de que aquellos ilícitos queden siempre sujetos sólo a la jurisdicción internacional y nunca a la mexicana, por la deficiencia de nuestra ley nacional a este respecto. En efecto, como dije líneas arriba, la Convención de Roma –una vez ratificada por México– formaría parte de la ley suprema de la Unión, y por ello sería posible –e inclusive necesario– aplicarla directamente en nuestro país por parte de la jurisdicción mexicana que corresponda en virtud del sujeto que cometa el crimen: la militar o la ordinaria. En lo que toca al sistema ordinario, cualquier duda se resuelve en los términos del artículo 6 del Código Penal federal, que hace aplicable el tratado internacional de observancia obligatoria en México, cuando éste contenga el tipo del delito que venga al caso. El mismo precepto recoge el principio de especialidad para solucionar el conflicto de normas; en la especie, muy probablemente la norma internacional tendría carácter especial, y la nacional, carácter general.

d) Delitos contra la administración de justicia

Estos ilícitos forman parte de la actual competencia materíal de la Corte, es decir, son delitos de los que ésta conocerá, sin más, una vez que entre en vigor la Convención de Roma y lleguen los primeros asuntos a la CPI. Los tipos se encuentran en el artículo 70.1. Corresponde distinguir

aquí entre delitos cometidos en el Estado parte que presta colaboración persecutoria al sistema judicial penal internacional y delitos perpetrados ante la Corte misma.

Por lo que toca a los ilícitos mencionados en primer término, el propósito de la Convención de Roma parece ser que la persecución quede a cargo del Estado colaborador, aplicando normas nacionales consecuentes con el Estatuto, cuando el delito se realice en el territorio de éste o por uno de sus nacionales. Así, el artículo 70.4 a) previene: "Todo Estado Parte hará extensivas sus leyes penales que castiguen los delitos contra la integridad de su propio procedimiento de investigación o enjuiciamiento a los delitos contra la administración de justicia a que se hace referencia en el (artículo 70) y sean cometidos en su territorio o por uno de sus nacionales". No considero que esta referencia a una adecuación de la ley nacional a la ley internacional sea obstáculo para que un Estado aplique la segunda, si la conducta es penalmente típica en los términos de ésta, cuando la primera no se haya adecuado a la regla internacional o no sea suficiente para reaccionar frente a la conducta ilícita. La previsión que mira hacia el futuro, en la forma en que lo hace el citado párrafo del Estatuto, no cancela por fuerza la aplicación de éste en el presente.

En lo que atañe a los delitos contra la administración de justicia perpetrados ante la Corte misma, es ésta quien deberá juzgarlos. No hay regla de remisión al respecto.

e) Agresión

El conocimiento, por parte de la CPI, del crimen de agresión –uno de los grandes temas del Derecho internacional contemporáneo– queda expresamente previsto por el Estatuto, que así muestra una determinación política. Empero, al mismo tiempo queda de manifiesto la extrema dificultad de recoger el tema en una fórmula ampliamente aceptada y sobre todo, de sujetar a la jurisdicción penal internacional a los responsables de estos ilícitos. Por ende, el Estatuto se limita a mencionar que el crimen de agresión y las condiciones para el desempeño jurisdiccional de la CPI en este caso se sujetarán a futuras precisiones a través del procedimiento aplicable a las enmiendas (artículo 121) y la revisión del Estatuto (artículo 123). La disposición que al efecto se adopte –dice el Estatuto– "será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas" (artículo 5.2).

Desde luego, el sistema internacional no carece de referencias sobre esta materia. En la resolución 3314 (XXIX), del 14 de diciembre de 1974, la Asamblea General adoptó una definición de la agresión, previo informe del comité especial sobre este asunto. Se indicó que "la agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad

territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas" (artículo 1). Esa declaración menciona diversas hipótesis actuales: invasión, ataque, ocupación, bombardeo, bloqueo, etcétera (artículo 3), y alude a supuestos potenciales: los que determine el Consejo de Seguridad, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

5. Elementos del crimen

Uno de los conceptos más interesantes y controvertidos de la Convención de Roma es el realtivo a los elementos del crimen. La propuesta de incluir una cláusula sobre elementos del crimen, hecha al cabo de la Conferencia de Roma, influyó también en la abstención de la delegación mexicana al momento de emitir voto en torno a la Convención. No parecía posible asumir la obligación de reconocer como delictuosas ciertas conductas, que sólo llegarían a serlo mediante la combinación de dos descripciones: la ya conocida, que constaba en el Estatuto, y la que se hallaba pendiente a título de elemento del crimen.

El artículo 8 del Estatuto, que ostenta el mismo epígrafe de este apartado, señala que "los elementos del crimen, que ayudarán a la Corte a interpretar y aplicar los artículos 6, 7 y 8 del presente Estatuto, serán aprobados por una mayoría de dos tercios de la Asamblea de los Estados Partes" (párrafo 1). Tanto los elementos como sus enmiendas "serán compatibles con lo dispuesto en el presente Estatuto" (artículo 3). Esos elementos, que forman parte del Derecho aplicable por la Corte, se hallan vinculados directa y exclusivamente con los preceptos que describen las conductas punibles, es decir, con los tipos penales. Deben analizarse, por lo tanto, en su conexión con la descripción típica de los crímenes sujetos a la jurisdicción de la CPI.

Existe una alternativa lógica para el entendimiento de la expresión "elementos del crimen" por parte del Estatuto de la CPI: a) es sinónimo de elementos del tipo penal, lo cual implica que las descripciones del Estatuto no agotan los tipos, que serán precisados o integrados por disposiciones futuras, los llamados elementos. No es fácil sostener esta versión, porque en tal caso los tipos aparecerían formulados por disposiciones de dos planos normativos: la Convención de Roma, que es la *lege* para los efectos del apotegma *nullum crimen sine lege,* que consagra el propio Estatuto, y los elementos, formulados bajo un procedimiento que no cumple las condiciones requeridas para un tratado internacional; y b) se trata de consideraciones relativas a la interpretación de los tipos, sin modificarlos y para favorecer su correcta aplicación. Este es el criterio del profesor Cheriff Bassiouni cuando sostiene que los citados elementos "no suponen una enmienda del Estatuto ni complementan la definición de los crímenes actualmente contenida en los artículos 6, 7 y 8. Son meramente elementos

de carácter indicativo para la Corte, relativos a aquello que será preciso probar respecto de los crímenes".

La definición de los elementos del crimen conforme al citado Estatuto de 1998 ha sido tema de la Comisión Preparatoria, que celebró varias sesiones a partir de 1999. En la quinta sesión (12 a 30 de junio del 2000) adoptó los Elementos del Crimen y aprobó las Reglas de Procedimiento y Prueba, que serían sometidas a la Asamblea de los Estados Partes. De otros temas habría de ocuparse posteriormente la Comisión: relaciones entre la CPI y la Organización de las Naciones Unidas, reglamento de normas financieras, acuerdo de privilegios e inmunidades de la Corte, crimen de agresión, reglas de procedimiento de la Asamblea de los Estados Partes, etcétera.

Los elementos del crimen adoptados por la Comisión Preparatoria, que se relacionan de manera sistemática y expresa con cada uno de los delitos contemplados en los artículos 6 a 8 de la Convención, de manera pormenorizada y comprensiva de todas las fracciones o incisos de esos preceptos, enuncian varias cosas: a) elementos objetivos o materiales. El punto 7 de la Introducción al catálogo de elementos sostiene que éstos "se centran en la conducta, lag consecuencias y las circunstancias"; b) elementos subjetivos. En el mismo documento queda dicho: "De ser necesario (...) se indica un determinado elemento de intencionalidad"; c) elementos normativos, y d) referencias a las pruebas necesarias para establecer la comisión del delito.

Es relevante mencionar el procedimiento para la aprobación de los elementos del crimen: a) el artículo 9.1 señala que los elementos del crimen serán aprobados por una mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea de los Estados partes. Es el mismo sistema previsto por el artículo 51 para la expedición de las Reglas de Procedimiento y Prueba; b) esta materia no se atiene, pues, al régimen general de aprobación de enmiendas, que también contempla, en su primera etapa, el voto favorable de dos tercios de los Estados partes; c) la diferencia de procedimiento es explicable, porque los elementos del crimen no son, en rigor, enmiendas a la Convención ni forman parte integrante de ésta; d) si nos contraemos a este régimen simple y específico, sucederá que un Estado puede verse obligado por elementos del crimen que no ha aprobado y que, inclusive, ha rechazado; e) si fuese aplicable a los elementos del crimen el sistema genérico que rige a propósito de las enmiendas, habría mayores garantías en lo que corresponde al funcionamiento de aquéllos en casos concretos. En efecto, la aprobación de enmiendas –como señalé anteriormente– requiere consenso o aprobación por mayoría de dos tercios de los Estados partes (artículo 121.3). La enmienda entra en vigor un año después de que siete octavos de los Estados partes (no se dice: de los que la hubiesen aprobado)

hayan depositado sus instrumentos de ratificación o adhesión (artículo 121.4). Esto incrementa la salvaguardia, porque exige una mayoría aún más elevada. Empero, el Estado que no acepta la enmienda puede hallarse aislado en el pequeño número –un octavo– de quienes no ratificaron o no se adhirieron. Finalmente, hay que tomar en cuenta las dos disposiciones que en seguida invoco:

El artículo 121.5 señala, refiriéndose explícitamente a las enmiendas al artículo 5 (que contiene, como sabemos, la relación de crímenes sujetos a conocimiento por la CPI, pero no los tipos en particular ni los elementos que corresponden a éstos), que éstas entrarán en vigor únicamente respecto de los Estados que las hayan aceptado, al año del depósito de su ratificación o aceptación; y que la Corte "no ejercerá su competencia respecto de un crimen comprendido en la enmienda cuando haya sido cometido por nacionales o en el territorio de un Estado parte que no haya aceptado la enmienda".

El artículo 121.6 (que tiene alcance general, no restringido al artículo 5) indica que si una enmienda ha sido aceptada por los siete octavos de los Estados parte, "el Estado parte que no la haya aceptado podrá denunciar el Estatuto con efecto inmediato" (ya no con efecto al año siguiente de que se reciba la notificación de la denuncia, que es la regla general bajo el artículo 127.1).

A lo dicho en las líneas precedentes acerca de la formación de los elementos del crimen, agréguese, finalmente, que el artículo 9.2 faculta a cualquier Estado parte, a los magistrados –por mayoría absoluta– y al fiscal para proponer enmiendas a los elementos del crimen, pero no les atribuye la facultad de proponer los propios elementos.

6. Sanciones

La Convención de Roma prevé las sanciones de reclusión por no más de treinta años, reclusión a perpetuidad, multa y decomiso. Sobre estos puntos, conviene mencionar: a) no existe una detallada asociación de las sanciones aplicables a las conductas punibles; para la adecuación penal el juzgador toma en cuenta la gravedad del hecho y las circunstancias del condenado; b) en México no existe la prisión perpetua; ésta ha sido identificada por la jurisprudencia mexicana como pena "inusitada", a la luz del artículo 22 constitucional, que proscribe sanciones de ese carácter; y c) la multa se ajusta –en sus características y cuantía– a lo que dispongan las Reglas de Procedimiento y Prueba, establecidas por la Asamblea de los Estados partes, o bien, de manera provisional, por la propia Corte Penal Internacional, todo lo cual suscita cuestiones a propósito del principio de legalidad penal.

7. Investigación y juicio

Es obvio que todo el sistema de la justicia penal internacional se erige sobre el principio de que la jurisdicción internacional puede y debe investigar, perseguir, juzgar y resolver sobre delitos de alcance internacional cometidos en el territorio de cierto Estado o por nacionales de éste, que pudieran estar sujetos, originalmente, a la jurisdicción de ese Estado con exclusión de cualquier otra. Esto último queda abolido por el nuevo Derecho internacional, siempre sin perjuicio del carácter complementario o subsidiario del régimen internacional. De no ser así, carecería de sentido el establecimiento de un tribunal penal internacional, o éste sólo podría pronunciarse en aquellos asuntos excluidos, en principio, de la jurisdicción de los Estados nacionales, como pudiera ocurrir en el caso de delitos cometidos fuera del territorio –tierra, mar, espacio aéreo– de cualquiera de aquéllos, y siempre sin perjuicio del régimen de persecución universal de los delitos que se aloja en el propio Derecho penal nacional.

Así, el artículo 54.2 del Estatuto faculta al fiscal para realizar investigaciones en el territorio de un Estado. Igualmente, los artículos 13 y 54 lo facultan para llevar a cabo investigaciones en su sede o en otros lugares, eventualmente, acerca de delitos cometidos en el territorio de un Estado. Añádase a esto la posibilidad de que la Sala de Cuestiones Preliminares autorice al fiscal la práctica de investigaciones sin haber obtenido la colaboración del Estado, es decir, sin o contra la voluntad de éste (artículo 57.3, d). Evidentemente, la jurisdicción de la Corte abarca todos estos casos, que son su razón de ser y constituyen, por lo tanto, el eje de su función.

La actividad de los organismos internacionales que ahora examinamos supone diversas potestades que se reflejan sobre: a) las atribuciones soberanas del Estado al que corresponde el territorio en el que se cometió el delito (o al que corresponde la nacionalidad del agente, cuando este dato interese para los efectos de la jurisdicción penal nacional); y b) los derechos de particulares, que se encuentran vinculados a las decisiones del tribunal; así sucede con la investigación y el enjuiciamiento mismos, y esto se traduce en múltiples obligaciones: una de las más relevantes, pero no la única, se encuentra en la posibilidad de que la CPI ordene directamente comparecencias y practique interrogatorios (artículo 54.3, b).

De lo anterior resultan algunas hipótesis a considerar: a) investigaciones practicadas en el territorio de un tercer Estado, que pudieran quedar a cubierto bajo normas ordinarias de colaboración judicial internacional; y b) investigaciones practicadas en el territorio mismo del Estado en que se cometió el delito y juicios por ilícitos cometidos en éste, todo lo cual entraría en colisión, por lo que toca a México, con el primer párrafo del

artículo 21 constitucional. Efectivamente, en los términos de nuestro Derecho constitucional "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial (y la) investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público". Se trata, pues, de funciones que sólo puede atender el Estado mexicano a través de aquel poder y de este organismo, cuando vengan al caso delitos sujetos a la competencia de las autoridades mexicanas, como son, precisamente, los perpetrados en el territorio de la República. No sería posible aceptar que por simple acuerdo entre el Estado y la Corte hubiese una especie de "relevo" de la autoridad nacional (Ministerio Público y tribunales penales competentes) en el desempeño de atribuciones constitucionales exclusivas.

8. Colaboración persecutoria

La colaboración que los Estados deben brindar a la Corte (eventualmente puede existir, asimismo, una colaboración de ésta con aquéllos) va más allá de la colaboración procesal existente en el orden internacional, porque la que ahora se actualiza implica, a diferencia de ésta, una exclusión del Estado colaborador con respecto a aquello que sería, ordinariamente, la materia misma de su competencia. En otros términos, la colaboración que un Estado suele brindar a otro, al amparo de convenios o de la regla de reciprocidad, se dirige a permitir que este último, con el apoyo de aquel –el Estado que brinda la colaboración–, pueda llevar a cabo en condiciones adecuadas la función que le compete, en tanto que la colaboración bajo el sistema penal internacional supone que esa función es absorbida por la CPI, y que el Estado al que correspondería natural u originalmente realizarla colabora con la Corte para que ésta asuma y despache la función que adquiere de manera subsidiaria.

Por la gran importancia que esta cuestión reviste, la Convención de Roma le ha dedicado una parte del instrumento, en forma específica, ordenada como "Parte IX" y desarrollada bajo el epígrafe: "De la cooperación internacional y la asistencia judicial", En el ámbito de la colaboración persecutoria es posible distinguir, para fines de exposición y sistematización, entre una regla general, una instrumental y una regla específica, en caso de colisión de normas.

A) La regla general en esta materia se localiza en el artículo 86 del Estatuto: los Estados partes "cooperarán plenamente con la Corte en relación con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia". Constituye, igualmente, regla general derivada de aquélla –ahora bajo la perspectiva de la CPI–, que los órganos de la jurisdicción penal internacional actuarán con la autorización y cooperación de los Estados. Existe, sin embargo, la posibilidad de que no sea así, como ya mencioné al referirme a las actividades indagatorias por parte del fiscal. En efecto, el artículo 57.3, d) de la Convención atribuye a la Sala de Cuestiones

Preliminares la facultad de autorizar al fiscal –y a éste, por ende, la de actuar conforme a esa autorización– para practicar investigaciones sin haber obtenido la colaboración del Estado en cuyo territorio hayan de practicarse aquéllas, cuando dicho Estado no se encuentre en condiciones de cumplir una solicitud de cooperación por no existir autoridad u órgano competente para ese cumplimiento. Obsérvese que se trata de un caso extremo: la inexistencia, falta absoluta, de órgano competente para brindar la colaboración solicitada, no sólo la negativa a proporcionarla o la ineficacia de la autoridad.

B) Se pueda calificar como regla instrumental la disposición que obliga a los Estados a ajustar sus propios instrumentos normativos internos a las disposiciones del Derecho internacional, para evitar colisiones y permitir que exista la armonía conducente al cumplimiento de los compromisos internacionales. Es así que el artículo 88 determina que los Estados partes en la Convención de Roma "se asegurarán de que en el Derecho interno existan procedimientos aplicables a todas las formas de cooperación especificadas en la presente parte" del Estatuto.

C) No obstante lo anterior, existe una regla específica para supuestos de colisión de normas en que pudieran hallarse las disposiciones del Estatuto y los principios jurídicos más relevantes en el orden interno de un Estado. Para ello el artículo 93.3 de la Convención de Roma establece una solución que favorece al plano nacional, seguramente para evitar quebrantos mayores en el Derecho de este orden: si la ejecución de la medida solicitada por los órganos de la jurisdicción internacional "estuviera prohibida en el Estado requerido por un principio fundamental de derecho ya existente y de aplicación general, el Estado requerido celebrará sin demora consultas con la Corte para tratar de resolver la cuestión. En las consultas se debería considerar si se puede prestar la asistencia de otra manera o con sujeción a condiciones. Si, después de celebrar consultas, no se pudiera resolver la cuestión, la Corte modificará la solicitud según sea necesario".

No deja de llamar la atención esta "deferencia hacia el orden interno", tomando en cuenta el generalizado principio –expreso en el régimen de los tratados– de que un Estado no puede invocar una norma de Derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación convencional internacional. Otra cosa es, por supuesto, que el Estado se abstenga de participar en un convenio o tratado, porque éste contraríe sus normas internas, o que formule reservas –impracticables en el caso del Estatuto de la CPI, como ya vimos– para sortear los problemas de Derecho doméstico que le causa la norma internacional. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que el citado artículo 93.3 del Estatuto no se refiere a cualesquiera disposiciones nacionales o a reglas que el pais expida después de que se ha comprometido en la Convención de Roma, sino sólo a "principios fundamentales de derecho ya existentes".

A este respecto pueden surgir controversias. Se trataría de aquellas que la propia CPI debe resolver conforme al artículo 119.1 del Estatuto, no de las que llegarían al conocimiento de la Corte Internacional de Justicia, pues éstas son las que surgen entre dos o más Estados parte en la Convención de Roma (artículo 119.2), que no es el caso. Empero, la redacción del artículo 93.3 sugiere que la solución queda en manos del Estado nacional, en cuanto señala, de manera tajante, que si no se resuelve el punto a través del entendimiento entre el Estado y la Corte, ésta "modificará la solicitud (de cooperación) según sea necesario".

El cumplimiento ilegítimo o irregular de la cooperación requerida puede traer consigo vicios de procedimiento que alteren el procedimiento internacional y comprometan sus resultados, como sucedería si las pruebas se reuniesen con grave violación de las reglas aplicables a la materia probatoria. Existe un control de legalidad a cargo de los órganos correspondientes en el Estado al que se requiere cooperación, control que se halla sujeto, en lo pertinente, a las normas internacionales y a las disposiciones nacionales. Así se observa en un precepto con amplio campo de aplicación: "Las solicitudes de asistencia se cumplirán de conformidad con el procedimiento aplicable en el derecho interno del Estado requerido" (artículo 99.1), que rige tanto la naturaleza y competencia del órgano nacional –autoridad judicial, en caso de que la Constitución asi lo prevea para determinados supuestos de afectación de derechos individuales–, como el desarrollo del procedimiento –que implicaría observancia de garantías fundamentales–. El sistema de control bajo el Derecho interno se contempla también en una hipótesis específica: la autoridad local debe determinar si "la detención se llevó a cabo conforme a derecho" (artículo 59.2, b) y "se han respetado los derechos del detenido" (*ídem*, c), norma que amplía la disposición de nuestro artículo 16 constitucional, sexto párrafo: "En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley".

Uno de los grandes temas del nuevo Derecho internacional es el relativo a la resistencia de un Estado a colaborar con un tribunal internacional, se trate de actos dentro de un proceso en marcha, que tengan que ver con informes, pruebas, capturas, presentaciones, medidas precautorias, etcétera, todos los cuales tiene que ver con resoluciones formales de la corte internacional, o se trate del cumplimiento de una sentencia de fondo, cuya inejecución deja al garete la eficacia del sistema internacional.

Para afrontar ese problema, los convenios y tratados que instituyen jurisdicciones internacionales incluyen los procedimientos que han juzgado pertinentes. Desde luego, en última instancia se tratará de procedimientos con sustento jurídico en foro político, si no existe ya –como en efecto

no existe– una autoridad jurisdiccional superior en grado a la que dictó la resolución o sentencia desatendidas. Pretender nuevas instancias judiciales revisoras, relativizaría la jurisdicción internacional y conduciría a una serie inagotable de impugnaciones.

El Estatuto prevé la resistencia de los Estados al cumplimiento de las determinaciones de la Corte, tanto si se trata de Estados partes en la Convención, que se niegan a "dar curso a una solicitud de cooperación formulada por la Corte, impidiéndole ejercer sus funciones y atribuciones de conformidad con el presente Estatuto" (artículo 87.7), como si se trata de Estados que no sean parte "y que haya(n) celebrado un arreglo especial o un acuerdo con la Corte (y) se niegue(n) a cooperar en la ejecución de las solicitudes a que se refieren tal acuerdo o arreglo" (artículo 87.5). En estas hipótesis, la CPI puede llevar el asunto a la Asamblea de los Estados Partes –que "examinará cuestiones relativas a la falta de cooperación de conformidad con los párrafos 5 y 7 del artículo 87" (artículo 112.2, f)– o al Consejo de Seguridad, cuando éste le hubiera remitido el caso.

En ninguno de estos supuestos señala el Estatuto cuál será el trámite ante aquellos órganos –uno de los cuales, por cierto, es externo a la Convención de Roma y no podría quedar regulado por ésta–, ni cuáles pudieran ser, en su hora, las determinaciones que aquéllos adopten. En lo que respecta a la Asamblea, la queja –lo es, en esencia– de la Corte puede desembocar en declaraciones o en "oficios" que induzcan al Estado reticente al cumplimiento de sus compromisos internacionales, que han quedado baldíos en el caso específico al que se refiere la Corte. Empero, aquí no existe –o no solamente existe– una negativa de orden político, sino puede haber surgido una diferencia de orden jurídico importante y digna de consideración en términos precisamente jurídicos. La Asamblea podrá considerarlo al tiempo de "examinar" la cuestión que se le plantea bajo el artículo 112 del Estatuto.

En cuanto al envío del asunto ante el Consejo de Seguridad, es preciso tomar en cuenta que la intervención de éste como denunciante en el procedimiento jurisdiccional internacional obedece a las funciones que la Carta de las Naciones Unidas le otorga, y especialmente a su "responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales" (artículo 24.1 de esa Carta), lo cual se vincula a la facultad del propio Consejo para "determinar(...) la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión" (artículo 39 de *ídem*). A estas atribuciones y preocupaciones obedecerá la decisión del Consejo de remitir un caso a la Corte. En el ejercicio de su encomienda, el Consejo de Seguridad puede adoptar medidas muy diversas, que van desde las instancias menos rigurosas hasta el empleo de la fuerza.

9. Inicio de oficio

En esta selección de puntos del Estatuto que plantean algún problema con respecto a la normativa constitucional o legal de nuestro país, me interesa destacar uno de los supuestos para el inicio de la indagación por parte del fiscal. El artículo 15.1 del Estatuto previene que "el fiscal podrá iniciar de oficio una investigación sobre la base de información acerca de un crimen de la competencia de la Corte".

En contraste el artículo 16 constitucional postula –conforme a la uniforme interpretación de los requisitos exigidos para el libramiento de una orden de aprehensión, que igualmente se aplican a la averiguación previa– que la investigación a cargo del Ministerio Público comienza precisamente a partir de una denuncia o una querella (antes de la reforma de 1999 se aludía también, innecesariamente, a una acusación), actos cuya satisfacción figura entre las garantías a favor del inculpado. No hay espacio constitucional, en consecuencia, para el inicio oficioso, a la manera de la pesquisa tradicional, terminantemente rechazada por la ley, la jurisprudencia y la doctrina en México. Últimamente, sin embargo, se consagró una forma espuria de inicio de la investigación: mediante delación, que desencadena ciertos actos indagatorios por parte del Ministerio Público, que no son otra cosa que diligencias de averiguación previa. Esta figura anómala e inconstitucional es una –entre varias– de las aportaciones controvertibles de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

10. Principio de oportunidad en la investigación y el enjuiciamiento

En el procedimiento ante la CPI existe amplio campo para que opere el principio de oportunidad procesal, opuesto al de legalidad persecutoria. Bajo éste, proceden invariablemente la indagación y el juicio cuando se reúnen los requisitos formales para que así suceda, independientemente de la opinión que pudieran sustentar –en vista de la naturaleza misma de los hechos y de la repercusión del juzgamiento– los órganos de persecución o juicio. Bajo el principio de oportunidad, en cambio, se supedita la persecución –a partir de la indagación misma, o en un momento posterior del procedimiento– o a la ventaja social, política o ética de realizarla; se atiende, pues, a valoraciones de los órganos de persecución y jurisdicción o de otros órganos llamados a intervenir, y no sólo al fundamento jurídico del procedimiento.

A este respecto, me ocuparé de las hipótesis que considera la Convención expresamente, así como de aquéllas que pudieran resultar de cierta interpretación de los preceptos convencionales, que obedecen a la inconveniencia (hablo de "conveniencia" porque me refiero a la oportunidad persecutoria; aquélla informa ésta) de perseguir conductas relativamente

menos graves, a la falta de afectación de la paz o la seguridad y a la ausencia de interés de la justicia.

A) Anteriormente me refería la caracterización de "graves" que el Estatuto reserva para los actos constitutivos de crímenes de guerra, en los términos del artículo 8 de la Convención. Apunté posibles interpretaciones acerca de ese rasgo de "gravedad". Si se estima que la calificación de gravedad –y por ende la procedencia del enjuiciamiento– radica en la Corte, nos hallaríamos ante una expresión del principio de oportunidad. De ser así, cuando se advierta, *prima facie,* que no es grave una conducta encuadrable en el artículo 8, carecerían de sentido la investigación y, en su caso, el juicio. Si la ausencia de gravedad se acredita en el curso del proceso, éste cesaría. La posibilidad que ahora menciono se fortalece con la posibilidad de exclusión que deriva de la no admisibilidad que *supra* señalé y abajo menciono nuevamente, fundada en el artículo 17.1, d). Obviamente, otra será la solución si se estima que la mera inclusión de conductas en el artículo 8 supone gravedad de las mismas, y que este punto –resuelto por la Convención– no queda sujeto a la apreciación judicial.

B) Prevalece el criterío de oportunidad, vinculado a estimaciones acerca de la paz y la seguridad, en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que implican remisión de un caso a la Corte (artículo 13, b) o suspensión de la investigación o el enjuiciamiento (artículo 16), mayormente cuando esa suspensión se actualiza con respecto a un procedimiento que no se inició por instancia del propio Consejo de Seguridad, sino por remisión que hizo un Estado o por actuación oficiosa del fiscal, una y otra debidamente sustentadas en la Convención.

C) Inadmisibilidad del caso –un tema que examinaré en otros puntos del presente estudio– porque "el asunto no sea de gravedad suficiente para justificar la adopción de otras medidas por la Corte" (expresión –me refiero a "otras medidas"– ciertamente equívoca) (artículo 17.1, d). Esta causa de inadmisibilidad puede tener alcance genérico, esto es, aplicarse a cualesquiera conductas típicas, no sólo a aquellas en que interviene, expresamente, la caracterización de "graves", como sucede con las incorporadas en el artículo 8.

D) El fiscal, en evidente ejercicio de una facultad discrecional fincada en la oportunidad, puede determinar, *in limine,* que no existe fundamento razonable para la investigación (una determinación que se sujeta, como examinaré en otro lugar, a la decisión de la Sala de Cuestiones Preliminares) por existir "razones sustanciales para creer que, aun teniendo en cuenta la gravedad del crimen y los

intereses de las víctimas, una investigación no redundaría en interés de la justicia" (artículo 53.1, c). En la especie, cesa el procedimiento al quedar excluida la investigación.

E) De manera similar, el fiscal puede considerar, una vez realizada la investigación, que no hay fundamento bastante (entiéndase: un fundamento material, valorativo, no un fundamento formal, normativo, que pudiera existir) para el enjuiciamiento, ya que éste "no redundaría en interés de la justicia, teniendo en cuenta todas las circunstancias, entre ellas la gravedad del crimen, los intereses de las víctimas y la edad o enfermedad del presunto autor y su participación en el presunto crimen" (artículo 53.2, c). En tal caso, el fiscal notifica a la Sala de Cuestiones Preliminares, al Estado que remitió el asunto o al Consejo de Seguridad, si fue éste quien hizo la remisión.

F) En los casos mencionados en los dos párrafos anteriores, la Sala de Cuestiones Preliminares puede revisar la decisión del fiscal, que surtirá efectos si es confirmada por aquella (artículo 53.3, b).

G) Cabe preguntarse, finalmente, si también puede obedecer a la aplicación del principIo de oportunidad la decisión del fiscal, autorizado por la Sala de Primera Instancia, de retirar los cargos cuando ha comenzado el juicio (artículo 61.9).

En México, la averiguación de los delitos y el enjuiciamiento penal se hallan sujetos al principio de legalidad: planteadas la denuncia o la querella, el Ministerio Público debe investigar, y una vez presentes los elementos que la ley previene –entre nosotros, cuerpo del delito y probable responsabilidad–, debe ejercitar la acción penal. Existen, sin embargo, algunas aplicaciones del principio contrario, esto es, la oportunidad, en cuyos términos la actuación punitiva del Estado se supedita a cierto criterio de voluntad y conveniencia, sea particular, sea público. Lo primero ocurre en los cada vez más numerosos supuestos de persecución por querella: compete al ofendido o al legitimado para querellarse ponderar la pertinencia de instar esa actuación, lo cual se consigue a través de la querella, entendida como requisito de procedibilidad, o de hacerla cesar, lo cual se actualiza por medio del perdón. Lo segundo acontece en diversos casos: a) querella u otro requisito de procedibilidad en manos de órganos del Estado; b) control de la persecución en el fuero de guerra, y c) hipótesis de "negociación" entre el Ministerio Público y el infractor con fundamento en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

11. *Ne bis in ídem*

Una de las cuestiones más delicadas que suscita la jurisdicción penal internacional frente a las jurisdicciones nacionales –punto de encuentro

y conflicto, pues, entre la norma internacional y la norma nacional, y por lo tanto de roce entre el concepto de soberanía y las aplicaciones de la solidaridad internacional– se halla en la relatividad del principio *ne bis in idem,* que figura entre las reglas del Derecho penal moderno. Empero, el carácter absoluto de esta regla pudiera frustrar los objetivos del Derecho de gentes en el ámbito al que se refieren las presentes consideraciones.

Conviene recordar de una vez la adopción inflexible de tal principio en el artículo 23 de la Constitución mexicana: "Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene". Entendemos que esa proscripción mira hacia una triple identidad: primero, identidad de hechos (se pretende actuar nuevamente por hechos anteriormente juzgados, acerca de los cuales hubo sentencia firme); segundo, identidad de persona (se pretende procesar de nuevo a una persona que anteriormente fue juzgada y acerca de la cual se emitió sentencia firme); y tercero, identidad de vía (se pretende enjuiciar una vez más en la vía penal; dejo fuera, pues, los supuestos en que se intente un procedimiento civil o administrativo, que obedecen a otras pretensiones, con motivo de hechos que produzcan consecuencias no exploradas en la vía penal). A diferencia de lo que otros ordenamientos previenen, la norma mexicana no distingue entre absolución y condena: en ambos casos opera la cosa juzgada, un concepto que, por lo demás, suscita arduas cuestiones en Derecho procesal penal –inclusive, por supuesto, el régimen jurídico mexicano–, que no pretendo examinar ahora.

La Convención aborda el problema del *ne bis in idem* en: a) una norma general, bajo el epígrafe "Cosa juzgada" (artículo 20); b) unas normas especiales sobre admisibilidad del caso (artículos 17 a 19), en las que también se plantea y acepta el carácter complementario y subsidiario de la jurisdicción internacional con respecto a la nacional (artículo 17.1); y e) una regla general que se desprende del sistema adoptado por el Estatuto y que se podría formular en los siguientes términos: cuando exista una jurisdicción nacional dispuesta, capaz y suficiente, el asunto debe quedar a cargo de ella; por lo tanto, los órganos de lajurisdicción internacional se abstendrán de conocer. Si esa jurisdicción nacional no existe o no satisface las condiciones mencionadas, se actualiza el supuesto para que opere la nacional.

La norma general abarca el *ne bis in idem* absoluto, por una parte, y el relativo o condicionado, por la otra. En efecto, el principio opera inexorablemente en estas dos situaciones que se refieren a la propia Corte internacional y a otros tribunales, respectivamente: a) cuando la CPI ya conoció del caso y condenó o absolvió, no puede procesar de nuevo (artículo 20.1), y b) cuando la Corte ya conoció del caso y condenó o absolvió, ningún otro tribunal puede procesar de nuevo (artículo 20.2). Las situaciones reguladas por aquella disposición general se relacionan con el principal ámbito de competencia material de la CPI, esto es, con el conocimiento de los delitos enunciados en el artículo 5.

Asimismo, existe la previsión de *ne bis in idem,* formulada en términos absolutos, cuando vienen al caso los delitos contra la administración de justicia internacional. En estos supuestos, empero, el principio no existe en la Convención de Roma, sino en las Reglas de Procedimiento y Prueba (regla 168): "Con respecto a los delitos indicados en el artículo 70 del Estatuto (que se refiere, precisamente, a dichos ilícitos contra la justicia), ninguna persona será sometida a juicio ante la Corte por una conducta que haya constituido la base de un delito por el que ya haya sido condenada o absuelta por la Corte o por otro tribunal".

La misma norma general del artículo 20 regula el *ne bis in idem* relativo o condicionado. Es aquí donde se establecen las derogaciones casuísticas de este principio clásico. Así, la CPI no procesará a quien ha sido juzgado en otro tribunal, a menos que este otro proceso: a) obedezca al propósito de sustraer al sujeto de su responsabilidad penal por delitos que caigan en la competencia material de la CPI (artículo 20.3, a); b) no haya sido instruido en forma independiente o imparcial conforme a las garantías procesales reconocidas por el Derecho internacional (artículo 20.3, b); o c) haya sido instruido en forma que, según las circunstancias del caso, sea incompatible con la intención de someter al acusado a la acción de la justicia (artículo 30.3, b).

El tema de *ne bis in idem* se plantea a propósito de la admisibilidad de un caso ante la Corte. A este respecto, el Estatuto prevé una distinción entre los criterios que sustentan la admisibilidad (y por lo tanto la admisión) o la inadmisibilidad (y por tanto la exclusión o el rechazo), y los datos que es pertinente considerar para que esos criterios operen en un caso concreto.

A) El asunto no es admisible ante la jurisdicción internacional cuando fue investigado por el Estado que tiene jurisdicción para conocer, y éste resolvió no ejercitar acción penal contra la persona de que se trata (artículo 17.1, b), o está siendo investigado o juzgado por el Estado correspondiente (artículo 17.1, a). Sin embargo, deviene admisible cuando se establece, en cualquiera de los dos supuestos mencionados, que el Estado no está dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento, o no puede hacerlo realmente. Evidentemente, tampoco es admisible un caso cuando el inculpado ya fue juzgado y no existen fundamentos, conforme al artículo 20.3, para que la Corte decida abrir un nuevo juicio (artículo 17.1, d).

B) Veamos ahora cuáles son los datos a considerar por parte de la CPI para saber si el Estado que puede y debe conocer del asunto tiene o no disposición de hacerlo efectivamente: a) "que el juicio ya haya estado o esté en marcha o que la decisión nacional haya sido adoptada con el propósito de sustraer a la persona de que se trate de su responsabilidad penal por crímenes de la competencia de la Corte" (artículo 17.2, a); b) que haya demora injustificada en el juicio ante la autoridad nacional (artículo

17.2, b); o c) "que el proceso no haya sido o no esté siendo sustanciado de manera independiente o imparcial y haya sido o esté siendo sustanciado de forma en que, dadas las circunstancias, sea incompatible con la intención de hacer comparecer a la persona de que se trate ante la justicia" (artículo 17.2, c).

C) En lo que respecta a datos que permitan sostener que el Estado de jurisdicción natural u original no tiene capacidad para investigar o enjuiciar un asunto (artículo 17.3), la correspondiente incapacidad provendrá del colapso total o sustancial de la administración nacional de justicia o de la carencia de ésta, de manera que el Estado no puede hacer comparecer al acusado, no dispone de las pruebas necesarias para el proceso o no está en condiciones, por otros motivos, de llevar a cabo el juicio.

No es desconocida la derogación relativa del *ne bis in idem* en otros órdenes jurisdiccionales. Así el artículo 35 del Convenio europeo sobre transmisión de procedimientos en materia penal, de 1972, distingue entre el Estado que solicita a otro la instrucción de un procedimiento y los demás Estados contratantes. Aquél debe respetar el principio; en cambio los otros no están obligados "a reconocer el efecto de *ne bis in idem* si el hecho que haya dado lugar a la sentencia hubiese sido cometido contra una persona, una institución o una propiedad con carácter público o si la persona contra la que se pronunció la sentencia tenía carácter público en ese Estado".

Otro tanto ocurre conforme al artículo 4 del Protocolo 7 (22 de noviembre de 1984) al Convenio Europeo sobre derechos fundamentales, de 1950. El párrafo 1 de ese precepto establece el *ne bis in idem* cuando hubo absolución o condena, pero el párrafo 2 puntualiza: "Los dispuesto en el párrafo anterior no obsta a la reapertura del proceso, conforme a la ley y al procedimiento penal del Estado interesado, cuando hechos nuevos o revelaciones nuevas, o cuando un vicio esencial en el procedimiento anterior pudieran afectar a la sentencia dictada".

12. Inmunidad de funcionarios

La inmunidad implica la sustracción parcial o total de una persona al proceso penal. No trae consigo necesariamente la exclusión del ámbito de validez subjetiva del Derecho penal. En consecuencia, lo que se excluye, difiere o condiciona es el proceso, no la pena misma, pero es obvio que aquello incide sobre esto. De ahí que las inmunidades hayan de reconocerse de manera excepcional y limitada, siempre restringidas a lo que es su razón de ser en una sociedad democrática, en la que el funcionario no puede ser *legibus solutus,* Un sistema de inmunidades nacionales infranqueables en favor de altos funcionarios podrá acarrear el mayor tropiezo de la justicia penal internacional, que se sustenta en la necesidad de abatir la impunidad que frecuentemente ha acompañado la

comisión de gravísimos delitos por parte de dirigentes políticos, a cubierto de persecuciones penales en sus propios países.

El artículo 27.2 dispone: "Las inmunidades y las normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al Derecho interno o al Derecho internacional, no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella". Se trata del mayor rechazo jurídico a la operación de inmunidades, puesto que abarca los dos planos que entran en juego sobre este punto: el nacional y el internacional. Es natural que el Estatuto no acepte inmunidades internacionales que se convierten, para efectos prácticos, en inmunidades o impunidades internacionales, ni admita antejuicios locales que pudieran frustrar el juicio internacional ante la Corte. Por otra parte, esto suprime garantías funcionales en el desempeño del cargo, y restringe –en hipótesis– la libertad y la seguridad del funcionario.

Esto entra en conflicto con estipulaciones del Título Cuarto de la Constitución mexicana, un conflicto que se extrema en el caso del Presidente de la República. En este ordenamiento nacional supremo, el Presidente sólo puede ser sujeto, en el curso de su mandato –es decir, mientras desempeña esa elevada función; no hay inmunidad que impida la persecución posterior por delitos cometidos durante el desempeño de la presidencia–, a responsabilidad penal por traición a la patria y por "delitos graves del orden común" (artículo 108 constitucional, segundo párrafo). Aquí la referencia a delitos comunes –en la que se conserva una redacción histórica que es defectuosa técnicamente, como ocurre en otros textos constitucionales– debiera entenderse como deslinde entre estos ilícitos y los supuestos de juicio político, al que se halla sustraído el Presidente de la República, no como exclusión de delitos del llamado fuero federal. Si la traición a la patria no queda dentro del catálogo de figuras del Estatuto, éste abarca sin duda delitos comunes graves. Ahora bien, el enjuiciamiento del titular del Ejecutivo se halla reservado a la Cámara de Senadores (artículo 111 constitucional, cuarto párrafo). Por su parte, la Convención de Roma no sólo no hace salvedad en lo que respecta a un jefe de Estado o gobierno, sino comprende estos casos, explícitamente: el cargo que tenga una persona, "sea jefe de Estado o de gobierno (...) en ningún caso la eximirá de responsabilidad penal ni constituirá *per se* motivo para reducir la pena" (artículo 28.1).

Se ha mencionado que el Estatuto pudiera ser interpretado, en lo que respecta a las inmunidades de funcionarios previstas por la Constitución, en el sentido de que la entrega de estos imputados se hiciera sólo después del retiro de la inmunidad y en la medida en que esto se acuerde así por el Congreso. A favor de esta interpretación se aduce una norma del Estatuto: "los Estados partes cumplirán las solicitudes de detención y entrega de conformidad con el procedimiento establecido en su derecho interno"

(artículo 89). El punto es discutible. En principio, la idea en la que se funda el citado artículo 27.2 no parece sustentar semejante interpretación.

13. Defensa

El Estatuto recoge normas sobre el derecho del inculpado a contar con defensor, un derecho que no es tan extenso, sin embargo, como el que le reconoce el Derecho mexicano, que sobre este punto se inspira en la idea de defensa-función, acepta el principio de libre defensa y además califica –valoriza– el desempeño de la defensa.

Dice la Convención de Roma que durante la etapa de investigación, que se realiza ante la autoridad del fiscal –pero no necesariamente en la sede del tribunal, sino también en el territorio del Estado en que se encuentra el sujeto–, el imputado tiene el derecho a ser asistido por el abogado que elija. Se entiende, pues, que aquí entrará en juego un profesional particular –licenciado en Derecho, diríamos en México– libremente nombrado por el imputado. Si éste no cuenta con dicho asistente, tiene derecho a que "se le designe un defensor de oficio, siempre que fuere necesario en interés de la justicia" (artículo 55.2, c). Por lo que hace a la siguiente etapa procesal, la de juicio, el inculpado puede disponer de abogado de su elección; asimismo, se dispone que se le informe, "si no tuviere defensor, del derecho que le asiste a tenerlo y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio" (artículo 67.1, d). En la hipótesis de este segundo precepto parece lógico sostener que la norma establece la misma solución que en la del primero, a pesar de la diferencia en la redacción. Así, el imputado tiene en ambos casos dos derechos, que se ejercen en forma alternativa: a) contar con defensor de su elección, y b) recibir el auxilio de un defensor de oficio; para esto último, es natural que se le informe de la posibilidad que el Estatuto previene, a fin de que haga uso de ella, en su caso.

De todo lo anterior derivan algunos datos relevantes. Por una parte, el defensor debe ser profesional, esto es, abogado. Considérese, en contraste, que la fracción IX del artículo 20 de la Constitución mexicana dispone que el inculpado podrá defenderse "por si, por abogado, o por persona de su confianza". La disposición del Estatuto probablemente no excluiría la defensa por parte del propio inculpado, pero no admitiría la que se pretendiera ejercer por persona de la confianza de éste que no fuese al mismo tiempo abogado. Otro punto relevante es el relativo a la calidad de la defensa. Nada se dice al respecto en la Convención de Roma. En cambio, la ley suprema de México habla del "derecho a una defensa adecuada". No analizaré ahora las características que debe tener ésta, expresamente requerida por la Constitución; en todo caso, la defensa "inadecuada" no satisfaría la garantía constitucional.

Finalmente, en el Derecho procesal penal constitucional la defensa es función del Estado, de carácter necesario, y en este sentido concurre directamente –como alguna doctrina ha sostenido, a propósito de la naturaleza de la defensa en el proceso penal– a integrar la personalidad procesal del imputado. Por ello no es posible prescindir de defensa, aunque aquél renuncie a ejercer su derecho. En otros términos, no sólo se considera la defensa como un derecho del inculpado, sino como una necesidad objetiva para los fines de la justicia penal. En cambio, bajo el Estatuto la provisión de defensor de oficio se halla supeditada a una ponderación adicional: el interés de la justicia. En mi concepto, este interés tiene carácter objetivo –no se trata, en efecto, de una "ventaja" o "conveniencia" de alguno de los sujetos procesales, en contraste con la "ventaja" o "conveniencia" de otro–, y por fuerza se relaciona con los propósitos característicos de la justicia penal: conocimiento de la verdad material por medios legítimos, debido análisis de los hechos atribuidos al imputado y del derecho aplicable al caso, y emisión de una sentencia justa.

Conforme a la ley constitucional mexicana, la satisfacción de ese interés de la justicia requiere que haya defensor de oficio, cuando no existen autodefensa o defensor particular. Por el contrario, en el procedimiento penal internacional la intervención del defensor no es una exigencia categórica del interés de la justicia; es posible que éste se satisfaga sin aquélla. Puesto que no existe un requerimiento inexorable sobre esta materia, la autoridad del procedimiento deberá valorar el punto y resolver lo que a su juicio –no a juicio de la ley, un juicio preexistente al del juzgador y vinculante para éste, como sucede en el régimen de la Constitución mexicana– sea pertinente para servir al interés de la justicia. Evidentemente, será posible arribar a la conclusión de que ese interés no "exige" que haya defensor de oficio, aunque tampoco exista autodefensa del inculpado. En fin de cuentas, es factible que el procedimiento penal se realice sin la actividad del defensor. Esto implicaría una seria deficiencia en la función misma de la defensa, inerte frente a las funciones de la acusación y la jurisdicción.

Por otra parte, el Estatuto procura que el inculpado cuente con defensa, en sentido amplio. Al respecto hay interesantes hipótesis de iniciativa judicial en esta materia. Asi ocurre cuando viene al caso lo que aquél denomina la "oportunidad única de proceder a una investigación", supuesto que trae consigo ciertas diligencias precautorias –o bien, diligencias realizadas de manera precautoria, para asegurar la justicia del caso concreto– conforme al artículo 56.

En ese supuesto específico, la Sala de Cuestiones Preliminares debe observar ciertas normas, a saber: a) a petición del fiscal, adoptará medidas "para proteger los derechos de la defensa" (artículo 56.1, b); b) en el caso

de que aún no se hubiesen producido la detención o la comparecencia del inculpado o no se hubiera designado defensor, la Sala podrá "nombrar otro para que comparezca y represente los intereses de la defensa" (artículo 56. 2, d); y c) cuando "considere que el fiscal no ha solicitado medidas previstas en el presente artículo que, a su juicio, sean esenciales para la defensa en juicio, le consultará si se justificaba no haberlas solicitado. La Sala podrá adoptar de oficio esas medidas si, tras la consulta, llegare a la conclusión de que no había justificación para no solicitarlas" (artículo 56.3, a).

14. Libertad provisional

El procedimiento penal moderno, de orientación democrática, prefiere la libertad procesal mientras se arriba a la sentencia –una libertad incondicionada o, sobre todo, provisional y condicionada–, por encima de la prisión preventiva del inculpado. Aquélla es consecuente con el principio de inocencia, que la regla de prisión preventiva coloca en predicamento. El Estatuto autoriza la libertad provisional del inculpado en el Estado en que se practica la detención de éste –México, en su caso–, con determinadas condiciones o requisitos (artículo 59.3 y 4).

Al resolver sobre la libertad provisional, el juez nacional ("la autoridad competente del Estado de detención", señala el Estatuto) "examinará si, dada la gravedad de los presuntos crímenes, hay circunstancias urgentes y excepcionales que justifiquen la libertad provisional y si existen las salvaguardias necesarias para que el Estado de detención pueda cumplir su obligación de entregar la persona a la Corte". Como se ve, existe la posibilidad de negativa en función de la gravedad de los presuntos crímenes –en principio, todos los crímenes recogidos en el Estatuto son graves–, a no ser que la excarcelación se justifique a la luz de circunstancias "urgentes y excepcionales", por una parte, y a condición de que se adopten salvaguardias –que deberán consistir, lógicamente, en restricciones de tránsito y alojamiento, y/o medidas de estrecha vigilancia– que permitan al Estado de detención cumplir el deber de entrega del inculpado.

Eso no es todo, en los términos del Estatuto. Existe un punto previo a la decisión sobre la solicitud de libertad, que en tal virtud opera como factor de diferimiento de aquélla: se notificará a la Sala de Cuestiones Preliminares, "que hará recomendaciones a la autoridad competente del Estado de detención. Antes de adoptar su decisión, la autoridad competente del Estado de detención tendrá plenamente en cuenta esas recomendaciones, incluidas las relativas a medidas para impedir la evasión de la persona" (artículo 59.5).

En consecuencia, la resolución sobre libertad se articula en un acto complejo en el que intervienen, con funciones de autoridad, tanto el

tribunal nacional como el internacional. En la integración de este acto cabe la posibilidad de que las normas internacionales coincidan con las nacionales, pero también puede ocurrir que exista diferencia más o menos relevante entre ambas, una discrepancia que podría afectar la concesión o negativa de la libertad. Así, es factible que la ley local permita la libertad –por mandato imperativo de la norma o a través de la discrecionalidad judicial que aquella misma autorice–, pero el criterio de la CPI sea adverso a la excarcelación. También pudiera ocurrir lo contrario: que la instancia nacional no permita la libertad y, en cambio, la internacional la considere pertinente, Finalmente pueden surgir discrepancias, no deleznables, en lo relativo a las medidas que es preciso adoptar para asegurar la presencia del sujeto en el juicio.

Puesto que la Sala de Cuestiones Preliminares no gobierna sus actos por la ley del Estado de detención, sino por las normas –y con los fines– del Estatuto, sólo se atendrá a éstas, independientemente de las condiciones mayores o menores que pudiera prever la ley local: elementos de fondo y forma, en lo que respecta al sustento de la libertad, a las medidas para asegurar la aprehensión o reaprehensión y al plazo para conceder la excarcelación. Este último extremo tiene especial interés, porque puede significar alteración de la regla nacional en materia de libertad provisional.

En caso de discrepancia entre la autoridad nacional y la internacional, el Estatuto parece sostener la prevalencia de ésta. Esto se desprende del deber de que la autoridad nacional "tendrá plenamente en cuenta esas recomendaciones", a no ser que se entienda, forzando las cosas, que en este caso el "tener en cuenta" significa únicamente recibir, analizar, reflexionar, valorar, y a la postre aceptar o rechazar. Por otra parte, la colisión podría examinarse bajo el artículo 93.3, que se refiere precisamente a las medidas de asistencia por parte de los Estados, en la hipótesis en que la requerida por la Corte Penal Internacional entre en conflicto con un "principio básico de derecho ya existente y de aplicación general", como pudiera ser el relativo a la libertad de un inculpado. En tal supuesto, como ya vimos, la CPI deberá modificar su solicitud.

La Constitución mexicana resuelve, a propósito de la libertad provisional bajo caución, que: a) se deberá conceder "inmediatamente que lo solicite" el inculpado; b) se negará en todo caso cuando el procedimiento obedezca a la probable comisión de delitos graves (por ende, en estos supuestos no existe la posibilidad de que el juez conceda la libertad: existe un "prejuicio" –un juicio previo e insuperable– de la norma constitucional; c) en los restantes casos procede conceder la libertad, pero el tribunal podrá negarla en los supuestos que detalla el primer párrafo de la fracción I del artículo 20 constitucional, que no necesariamente corresponderán a los criterios que sustente la CPI; y d) la revocación se halla sujeta a la ley, que ponderará los "casos graves" para que cese la libertad.

15. Conocimiento sobre el acusador

El inculpado conforme al Estatuto dispone de varios derechos procesales que en su mayor medida coinciden con los que bajo el concepto de "debido proceso legal" reconocen las legislaciones nacionales. Empero, parece haber una salvedad en lo que toca al conocimiento sobre la persona que formula la imputación.

Conforme al artículo 67.1, a), el acusado tiene derecho "a ser informado sin demora y en forma detallada, en un idioma que comprenda y hable perfectamente, de la naturaleza, la causa y el contenido de los cargos que se le imputan". De acuerdo con el régimen general del Estatuto, el fiscal puede realizar diversas diligencias de investigación, generalmente probatorias, dentro y fuera del Estado. Ahora bien, en ninguno de estos supuestos se incluye explícitamente el derecho del inculpado a ser informado del nombre de su acusador, como lo estipula el artículo 20, fracción III, de la Constitución mexicana.

Desde luego, el problema no se allanaría con informar al inculpado que los cargos –y la instancia misma de apertura del procedimiento– provienen de un Estado o del Consejo de Seguridad, y ni siquiera del fiscal adscrito a la CPI, del mismo modo que no se resolvería, en los términos del Derecho mexicano, si la autoridad se limita a decir al inculpado que es el Ministerio Público quien lo acusa.

16. Diligencias a puerta cerrada o *ex parte*

Este punto guarda relación con el examinado en el apartado anterior, en cuanto a ambos se relacionan con el pleno conocimiento, por parte del inculpado, de los datos que figuran en el procedimiento que se sigue en su contra, conocimiento que sirve, a su vez, a la más amplia posibilidad de defensa. El Estatuto permite la realización de diligencias a puerta cerrada, también denominadas *ex parte,* en el curso de prácticamente todas las etapas del juicio, en dos supuestos: a) por razones de seguridad nacional, que aduzca el Estado al que pudieran afectar la publicidad del acto o la difusión de ciertos hechos (artículo 72), y b) para protección de testigos, familiares de éstos, víctimas o acusados, aun cuando en esta hipótesis es posible recurrir a la práctica de pruebas por medios electrónicos (artículo 68).

Obviamente, esto puede significar que el inculpado carezca de la oportunidad de conocer planteamientos adversos a sus intereses, y probar y alegar en tales casos.

Es interesante tomar en cuenta que cuando la Corte autoriza este género de diligencias, puede establecer presunciones que afectan la suerte del juicio

y, desde luego, la del inculpado. Efectivamente, en distintos supuestos, dentro de esta misma materia, podrá "establecer las presunciones respecto de la existencia o inexistencia de un hecho que sean apropiadas en razón de las circunstancias" (artículo 72.7, a, iii), y "establecer las presunciones relativas a la culpabilidad o la inocencia del acusado que sean apropiadas en razón de las circunstancias" (artículo 72.7, b, ii).

En este orden de cosas, conviene deslindar entre los casos en que la actuación no afecte ni pueda afectar, por sí misma, los derechos del inculpado, y los casos en que la actuación interese tales derechos, como sucedería si en la especie viera restringidas algunas de sus facultades fundamentales, no sólo a la luz de la legislación nacional, sino de la propia normativa internacional; por ejemplo, el derecho a conocer los cargos que se le hacen y a disponer de una defensa adecuada. En un extremo específico el Estatuto sale al paso de peligros de este género. Ocurre asi cuando autoriza la presentación de resúmenes de pruebas e informes cuando la divulgación de éstos mismos pudiera entrañar peligro grave para la seguridad de un testigo o de su familia, y en seguida añade: "Las medidas de esta índole no podrán redundar en perjuicio de los derechos del acusado o de un juicio justo e imparcial ni serán incompatibles con éstos" (artículo 68.5).

El Estado resulta ser, naturalmente, el juez último de su propia seguridad, y por ello puede resistir el criterio de la CPI que requiere información. En este caso, la diferencia puede culminar en la presentación del punto por la propia Corte ante la Asamblea de los Estados Partes o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, si éste hubiera remitido el asunto al órgano jurisdiccional internacional (artículos 72.7, a, ii, y 87.5).

La Convención de Roma acerca de esta jurisdicción internacional señala, en otra hipótesis que guarda relación con el problema que ahora examinamos, que puede haber audiencia de confirmación de cargos en ausencia del inculpado no sólo cuando éste renuncia a estar presente en ella, sino también cuando haya huido o no sea posible encontrarlo, y no necesariamente estará representado, en esos casos, por un defensor (artículo 61.2).

En contraste con todo lo anterior, el artículo 20 de la Constitución mexicana contiene derechos del inculpado con el siguiente alcance: a) "Se le hará saber en audiencia pública (...) el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo" (fracción III); b) "Siempre que lo solicite será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra" (fracción IV); c) "Será juzgado en audiencia pública" (fracción VI); "Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso" (fracción VII), y "tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso" (fracción IX).

17. Extradición

Me he referido anteriormente a diversas medidas de colaboración de los Estados con la Corte. Ahora aludiré a una de las más relevantes y características de este género de enjuiciamientos, que se halló, por cierto, en el origen de las frustraciones posteriores al Tratado de Versalles, cuando se trató de poner en marcha el tribunal previsto por aquél para enjuiciar al único inculpado del que se ocuparía esa corte internacional: el Káiser Guillermo II. Evidentemente, la actuación de la CPI requiere un sistema adecuado de colaboración que permita el traslado de los inculpados del Estado en donde se les captura a la sede de la Corte, para juzgar, primero, y ejecutar las sentencias, luego. De ahí que el artículo 89.1 del Estatuto permite a la Corte solicitar a un Estado no sólo la detención, sino también la entrega de inculpados –sujetos a la jurisdicción de la Corte– que se hallen en territorio de ese Estado. Se trata, en esencia, de una extradición –se extrae a un individuo de la jurisdicción a la que se encuentra sujeto y se le pone a disposición de otra–, aunque se le denomine entrega. El artículo 119 de la Constitución mexicana sólo conoce la extradición a solicitud de un Estado, no así a petición de un órgano internacional. Puesto que se trata de normas garantizadoras de la seguridad individual, es necesario que los procedimientos que la limiten se hallen suficientemente sustentados en la ley fundamental.

En el examen de la extradición es importante asegurar la observancia de un arraigado principio del Derecho extradicional: la identidad de la norma, que en este caso puede suscitar algunas reflexiones. A mi juicio, como hice ver anteriormente, el hecho de que el Estado mexicano sea parte en la Convención implica la asunción plena de la norma internacional, en el marco de lo estatuido en el artículo 133 de la Constitución nacional. Asi, ya no se plantea la necesidad de un cotejo –que en casos ordinarios es imprescindible– entre las disposiciones del requirente (la CPI, que esgrime el Estatuto) y las del requerido (México, que se atiene al artículo 133 constitucional: los tratados internacionales, y entre ellos el Convenio de Roma, cuando éste sea ratificado, son parte de la ley suprema de la Unión). Esas disposiciones son, pues, unas solas, aplicables a la Corte Internacional y a México. Desde luego, esto no excluye por sí mismo la utilidad –que habrá que valorar– de introducir reformas específicas en esta materia, para asegurar su mejor conocimiento público.

Otro punto digno de consideración es el que surge cuando la persona reclamada por la CPI "está siendo enjuiciada o cumple condena en el Estado requerido por un crimen distinto de aquel por el cual se pide su entrega a la Corte". En tal situación, el Estado requerido, "después de haber decidido conceder la entrega, celebrará consultas con la Corte" (artículo 89.4). Como se advierte, el requerido debe conceder primero el traslado que se le solicita –no ejecutarlo– y sólo después podrá consultar.

No hay norma sobre las características de esta consulta y la forma de resolver las discrepancias que pudieran surgir entre la CPI y el Estado.

También se plantea en el marco de estas reflexiones el tema de la extradición a un tercer Estado. La hipótesis es que el inculpado esté sujeto a la jurisdicción de la CPI en la sede de ésta, o bien, haya cumplido su pena o la esté cumpliendo en el llamado Estado de ejecución. El artículo 108.1 dispone que "el condenado que se halle bajo la custodia del Estado de ejecución no será sometido a enjuiciamiento, sanción o extradición a un tercer Estado por una' conducta anterior a su entrega al Estado de ejecución, a menos que, a petición de éste, la Corte haya aprobado el enjuiciamiento, la sanción o la extradición". Esta norma pone a la vista un problema importante. En efecto, se estaría actuando sin intervención alguna del Estado que concedió la entrega a la Corte única y exclusivamente para el enjuiciamiento por delitos sujetos a la competencia de ésta y mencionados en la solicitud y en el acuerdo formal de entrega. Es semejante el problema que suscita el párrafo 3 del artículo 107: una vez cumplida la pena, el Estado de ejecución también podrá –con sujeción a lo dispuesto en el artículo 108, es decir, previa consideración y decisión de la CPI– "de conformidad con su derecho interno, extraditar o entregar por cualquier otra vía a la persona (cuya entrega se solicita) a un Estado que haya pedido la extradición o entrega para someterla a juicio o para que cumpla una pena".

Muy diferente es el caso de quien permanece voluntariamente en el Estado de ejecución durante cierto tiempo posterior al cumplimiento de la condena, o regresa a éste después de haber salido de él (artículo 108.3). Aquí opera ante todo la voluntad del sujeto.

18. Imprescriptibilidad

La pérdida o adquisición de derechos, así como la liberación de obligaciones, por el mero transcurso del tiempo, que puede contrariar a la justícia, es regla de seguridad jurídica. De ahí que la prescripción se aloje no solamente en la ley civil, sino también en la norma penal, aunque ésta provea constantes restricciones o condiciones, aplazamientos, diferimentos y extensiones para impedir, en la mayor medida posible y razonable, que el delincuente escape a la justicia. Prescripción es, vista desde otro ángulo, impunidad.

La prescriptibilidad de la pretensión punitiva –mejor que de la acción procesal– repugna al Derecho penal internacional, sobre todo en lo que respecta a los más graves delitos. Así, el artículo 29 del Estatuto es enfático al decir: "Los crímenes de la competencia de la Corte no prescribirán". Se puede entender que esa fórmula abarca dos hipótesis: no prescribirá la potestad de perseguir los crímenes recogidos en el Estatuto, y tampoco prescribirá la potestad de ejecutar las sentencias una vez que se ha condenado al reo.

En el Derecho mexicano prevalece la regla –que no tiene rango constitucional– de prescriptibilidad de ambas potestades: persecutoria y ejecutiva. Sin embargo, hay que observar que la duración de ciertos plazos de prescripción entraña, de hecho, imprescriptibilidad. Así puede ocurrir, en caso de delitos sancionados con penas privativas de libertad elevadas, bajo la duplicación de plazos prevista en el artículo 101 del Código Penal federal. Esta situación se extrema en los términos de la duplicación adicional establecida en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. El Código Penal de Veracruz, de 1980, inspirado en ideas defensistas que tienen raíz en el positivismo, contiene una solución radical: imprescriptibilidad.

19. Excarcelación por cumplimiento de sanción

Hay una disposición a este respecto que puede entrar en conflicto con normas penales secundarias. El tema se plantea en el caso de que haya apelación. El Estatuto resuelve que si la duración de la detención excede el tiempo de la sanción impuesta y apelan tanto el reo como el fiscal, se podrá prolongar la detención de aquél tomando en cuenta el riesgo concreto de fuga, la gravedad del delito y "las posibilidades de que se dá lugar a la apelación" (artículo 81.2). Esta oscura expresión parece aludir a la posibilidad de que la apelación prospere.

En esta hipótesis no se rebasa el principio *ne reformatio in pejus* porque el fiscal también apeló, pero algunas disposiciones nacionales sostienen el principio de que la apelación en contra de sentencia condenatoria se admite en efecto suspensivo, esto es, no se ejecuta mientras concluye la segunda instancia. Ello permitiría que el apelante quedara o se mantuviera en libertad. Hay que distinguir, por otra parte, entre la situación que se presenta cuando la sentencia de primera instancia de la Corte impone cierta sanción específica que resulta inferior al tiempo ya cumplido en prisión preventiva, y la que aparece cuando éste va más allá –si tal es el improbable caso– del máximo que se estipula para el delito cometido (mejor dicho: del máximo estipulado en general por el Estatuto, puesto que, como hemos visto *supra* no hay una relación específica entre delitos y punibilidades. Esta es la hipótesis a la que se refiere el segundo párrafo de la fracción X del artículo 20 constitucional cuando dispone: "(No) podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso".

20. Abono del tiempo de detención

Este asunto guarda relación con el expuesto en el apartado anterior. El artículo 78.2 del Estatuto fija dos reglas que en conjunto crean un sistema ambiguo:

a) Al imponer una pena de reclusión, la Corte "abonará el tiempo que, por orden suya, haya estado detenido el condenado. Como se ve, la disposición es terminante: se debe abonar ese tiempo –aunque sólo en el caso del que abarcó la detención dispuesta por la propia CPI–, lo cual coincide con lo establecido en el antepenúltimo párrafo del artículo 20 constitucional: "En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de detención"; y
b) La Corte "podrá abonar cualquier otro periodo de detención cumplido en relación con la conducta constitutiva de delito". En este caso, el abono es facultativo. Cabe entender que aquí se alude a detenciones ordenadas por una autoridad diferente de la CPI a propósito de la investigación o el procesamiento por el mismo delito –los mismos hechos, la misma conducta– del que conoció la Corte Internacional y que constituyó la materia de su sentencia. Tal sería el caso de la detención sufrida a consecuencia de la orden dictada por un tribunal nacional en los términos de la legislación local aplicable.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 108, 2003

DEMOCRACIA, INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA: EL PAPEL DEL PODER LEGISLATIVO

Silvia Álvarez Bruneliére*
Ma. del Rocío Navarrete Montes de Oca

En el nuevo contexto mundial, marcado por avances científicos y tecnológicos de grandes alcances, la mejor manera de establecer y favorecer el desarrollo económico, político y social no puede considerarse al margen de la creación del conocimiento y del desarrollo e innovación tecnológica.

La ausencia de vinculación efectiva entre los procesos políticos y el progreso económico y social basados en los avances científicos y tecnológicos, generaliza la incertidumbre ante una era de información y conocimiento, característica inevitable de la modernidad, misma, que a través de los medios de comunicación todo ofrece, sin plantear los esfuerzos que el individuo requiere para obtener sus beneficios.

En este sentido, una de las mejores opciones es la que señala a la democracia como el mejor agente para llevar adelante el desarrollo.

Efectivamente, tendemos a olvidar que el valor de la democracia no reside en los textos jurídicos que buscan plasmarla, sino en su capacidad para generar procesos e instituciones que garanticen la igualdad de los ciudadanos ante la Ley, así como oportunidades para el progreso social auténtico. Dicho de otra manera, la soberanía nacional debe perseguir la afirmación de valores esenciales de tradición, economía y cultura buscando inspirar la *ordenación jurídica y política* de la nación en el reconocimiento de la persona y de las estructuras que garanticen su vida y desarrollo.

En este último aspecto, la ciencia y la tecnología juegan un papel importantísimo, y a la vez ambas requieren del establecimiento de *un sistema sólido* que les acoja como proyectos políticos de nación; de manera que su impulso y desarrollo aunados a procesos de innovación sean, en verdad, objetivos centrales del Estado, institución que desde un punto de

* Presidenta de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados.

vista material o de contenido, se define en virtud de la preeminencia y defensa de valores como son la libertad y la igualdad.[1]

Para defender estos valores, históricamente se ha entendido que la Constitución debe establecer la división de poderes misma que comentamos a continuación.

De la división de poderes

Diferentes hechos históricos dan testimonio de que la idea de controlar el poder mediante su división, ha sido desde tiempo atrás preocupación de diferentes interventores políticos. Así se manifiesta en la instalación del Primer Congreso Constituyente (1822), acto mediante el cual, los señores diputados, juraron formar la Constitución Política de la Nación estableciendo, entre otros, la separación absoluta del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, o bien, como también se mostraría en la Circular de la Ley de Convocatoria del 14 de agosto de 1867 por S. Lerdo de Tejada, en ella se señala *"que no sea todo el Poder Legislativo y que ante él no carezca de todo poder el propio Ejecutivo".*[2]

Ahora bien, si la división del poder tiene como fundamento el control del poder a través de acciones y relaciones que tiendan al respeto de los derechos de los ciudadanos, hemos de aceptar que a lo largo de la historia se ha buscado el equilibrio conveniente en la organización y diálogo de los poderes, ya que a ellos se vincula la paz y el bienestar social.

Es menester reconocer que en México desde el inicio de la vida institucional, el poder se concentró por décadas en la institución presidencial, e incluso podemos decir que se ha tratado de un sistema presidencial, que en palabras de Arend Lijphart calificaríamos de *presidencialismo puro,* el cual no ha permitido ninguna clase de autoridad dual que se interponga entre él y su gabinete, a este respecto el autor maneja el criterio de "un Ejecutivo de una persona".[3]

En este sentido, podemos decir, que desde que nuestro país forma una Nación, la figura política del Ejecutivo se caracterizó como hegemónica, la cual rebasó a los otros poderes. La consecuencia directa en el Poder Legislativo se tradujo en un impedimento en el ejercicio de sus funciones y obstrucción como verdadero instrumento de balance y contrapeso por casi dos siglos.

---

[1] De la definición de Miguel Carbonell Sánchez en el texto de la exposición sobre *Estado Constitucional y Fuentes del Derecho en México: Notas para su estudio.* 13 de diciembre del 2000. Como, Italia.

[2] Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes" (14 de agosto de 1867) y Circular de la Ley de Convocatoria" (14 de agosto de 1867), en Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa, *Leyes y Documentos Constitutivos de la Nación Mexicana,* México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, Tomo III, 1031.

[3] En Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados.* Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 98.

Reconceptualización del Poder Legislativo

Ciertamente, no se puede ignorar que la vida social es cambio constante: cambian las costumbres, los hábitos, las ideologías, las apreciaciones de la ciencia y los métodos de la técnica, de igual manera cambian las condiciones sociales, económicas y políticas y entre éstas, hoy se ha favorecido el respeto a la división e integración legítima de los Poderes en el cumplimiento eficaz de las funciones que a cada uno compete.

Por lo que al Legislativo corresponde, en este caso nos referimos a los cambios que se generan en las tareas básicas y fundamentales enmarcadas en la teoría de la división de poderes, que considera este poder formalizar y legalizar a la soberanía nacional, dándole a los legisladores como representantes del pueblo y de la nación la función de legitimar democrática y popularmente a los demás integrantes de los órganos del Gobierno del Estado.

Hoy los procesos legislativos adoptan una visión diferente y a semejanza del ámbito científico, donde la creatividad[4] se basa en el pensamiento divergente, en el planteamiento de varias alternativas, abandonamos tradiciones ortodoxas a fin de procurar normas jurídicas significativas. De esta manera, a fin de asumir plena y responsablemente la categoría de Poder Legislativo que nos atribuye la Constitución y de representación que nos confiere la comunidad, se trabaja con una actitud abierta y perceptiva a los cambios, a las demandas e inquietudes que nuestra sociedad experimenta a fin de incorporarlos con oportunidad y prudencia, a las leyes indispensables en la preservación del equilibrio entre el bien colectivo y de los particulares.

En esta tónica, las acciones emprendidas por la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión relacionadas con el desarrollo de la ciencia y la tecnología han traído resultados de gran impacto a este sector.

Un marco normativo de vanguardia

En la sociedad actual, el cambio que se da en materia de ciencia y tecnología, se deriva de dos hechos principales: primero, de la propuesta del Ejecutivo, de las iniciativas de decreto enviadas al Congreso en diciembre del 2001: Ley Orgánica que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, lo cual refleja la voluntad y compromiso hacia el impulso de la ciencia y la tecnología como área estratégica de fortalecimiento

[4] Martínez Palomo A., en Ciencia, *Salud y Desarrollo,* pág. 41, define el término como "…complejo y prolongado proceso de interacción entre un individuo y su ambiente que da como resultado la producción de algo nuevo (una idea, un producto, etc.). Consultar también Bronowski J. sobre la personalidad creativa del hombre de ciencia en *Los Orígenes del Conocimiento y la Imaginación.* Editorial Gedisa.

nacional. Segundo, el acercamiento y la apertura establecida por el Poder Legislativo, específicamente por la Comisión de Ciencia y Tecnología, con los actores involucrados en el desarrollo científico y tecnológico, en donde la comunicación y participación no sólo de investigadores y científicos, sino también de empresarios, ha dado resultados altamente significativos. Más aún, dado su carácter de representación nacional, el Legislativo extendió la consulta respectiva a los académicos e investigadores de todos los estados de la República.

De esta manera el Poder Legislativo representa el motor de transformación y desarrollo, que al abandonar prácticas individuales o de grupo, retoma su esencia; en ella, toda persona tiene derecho y obligación de intervenir en asuntos que competen y forman parte de la propia comunidad a la que se pertenece.

En esta perspectiva, hoy la nueva Ley de Ciencia y Tecnología y la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,[5] constituyen aparatos normativos de vanguardia que dan respuesta a añejas demandas del sector, lo cual se debe en gran parte a que nuestra comunidad de investigadores y científicos constituyen hoy, un auténtico fermento social que se aprecia en una actitud diferente, más participativa y de mayor impacto en diferentes áreas de desarrollo nacional.

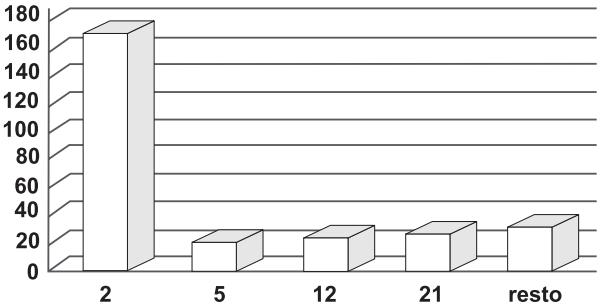
La comunidad científica en nuestro país se encuentra en un proceso de reconceptualización que le confiere un status renovado, el cual se construyó a partir de múltiples respuestas, proposiciones e inquietudes plasmadas en la consulta nacional realizada con el fin de lograr una legislación funcional.

En dicho proceso de acercamiento a la comunidad se convocó a más de 7000 investigadores y paralelamente, se llevaron a cabo diferentes reuniones de trabajo en coordinación y colaboración con el cuerpo legislativo de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Congreso de la Unión y los diferentes agentes involucrados.

La siguiente gráfica muestra los rubros en los que la comunidad centró sus comentarios los cuales se refirieron básicamente a:

- La integración de la junta directiva;
- Las funciones del CONACyT;
- El perfil del directivo de CONACyT, y
- Los centros públicos de investigación.

[5] Ambas Leyes fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio del 2002.



Artículos de mayor incidencia en el proyecto de Ley, citados durante la consulta, sobre la iniciativa de Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
El número al pie de la barra corresponde al número de artículos en el instrumento normativo.

Los resultados obtenidos, permitieron el mejoramiento de aspectos sustantivos y jurídicos de las iniciativas a fin de llevar a buen término los objetivos generales como son: regular los apoyos que el Gobierno Federal está obligado a otorgar para impulsar la investigación científica y tecnológica; determinar los instrumentos mediante los cuales el gobierno apoyará la investigación científica y tecnológica, así corno el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las dependencias de la Administración Pública Federal y otras instituciones. Entre las principales bondades de la nueva legislación sobresalen las siguientes consideraciones:

TABLA 1
PRINCIPALES APORTACIONES DE LA LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGIA[6]

- Se crea el Consejo General de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, como órgano de política y coordinación, que será presidido por el Presidente de la República.
- Se constituye el Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología que participará cómo órgano consultivo del Poder Ejecutivo.
- Se crea una Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología, como mecanismo permanente de coordinación entre CONACyT y Gobiernos Estatales.
- Se establecen las disposiciones básicas para la formación de una Red Nacional de Grupos y Centros de Investigación.
- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, en adelante será considerado como un organismo descentralizado del Estado, no sectorizado, por lo que se incluye la necesaria consolidación de un presupuesto para el ramo.

[6] Véase Álvarez Bruneliére S. “La Ciencia y la Tecnología una Empresa Colectiva. Reflexiones sobre la Nueva Legislación”. *Revista Innovación y Competitividad,* No. 7, julio 2002.

- En lo que se refiere a fondos de apoyo, se precisan diversas disposiciones relativas a dichos fondos en sus modalidades de fondos institucionales, sectoriales y mixtos que permitan verdaderos apoyos a proyectos de investigación para la resolución de problemas y necesidades del interés público, así como para el mejoramiento de la competitividad y el desarrollo tecnológico de las empresas.

Por primera vez, se sientan las bases de una política de Estado integrando diversos esfuerzos de diferentes sectores, para impulsar áreas de conocimiento estratégico que fortalezcan el desarrollo del país e incrementen la capacidad científica y tecnológica. Al mismo tiempo se fortalece el desarrollo regional a través de políticas integrales de descentralización de actividades de investigación, ciencia y tecnología.

Los avances en materia legislativa hoy por hoy son una realidad, sin embargo, al igual que la ciencia, el conocimiento o la literatura no pueden considerarse empresas acabadas. Por lo tanto, la misión no está terminada, la búsqueda de mejores y más adecuadas estrategias legislativas que impulsen y favorezcan el mejoramiento y desarrollo de la ciencia y la tecnología seguirán teniendo sentido, mientras no exista una verdadera y estructurada política científica y tecnológica perdurable y funcional que logre una verdadera legitimización de la ciencia, ya que por décadas ésta ha sido desplazada por otras preocupaciones de la vida nacional.

Perspectivas legislativas

El nuevo marco normativo logrado en materia de ciencia y tecnología, nos permite reflexionar en la importancia, pero también en la dificultad del trabajo comunitario ya que depende entre otros aspectos, de la integridad de los individuos, pero también de la dedicación, imaginación y compromiso, elementos fundamentales en todo proceso que pretenda favorecer el cambio. En este sentido, la solidaridad responsable del hombre en el destino de sus semejantes, se hace patente cuando se comparte y permite que la ciencia y la tecnología se practiquen como actividades comunitarias que fomenten la innovación, la ciencia y la tecnología tan indispensables hoy a nivel interestatal y nacional.

En la actualidad es ampliamente reconocido que las decisiones científicas y tecnológicas afectan de lleno nuestra vida social e individual. Por ejemplo: *la tecnología,* no sólo es inseparable de los contextos institucionales en los que se usa, como tampoco lo es del medio social, *"es siempre un proceso en el que una sociedad actúa sobre sí misma".*[7] Si la sociedad desea influir en el impacto social que la innovación tenga, el medio más efectivo para hacerlo es actuar sobre las instituciones y valores propios,

[7] Goldman Steven L. "Ninguna Innovación sin Representación: La actividad Tecnológica en una Sociedad Democrática", en *Estudios sobre Sociedad y Tecnología*, Edit. Anthropos, pág. 280.

sobre las vías de acción que van o no a estar permitidas en esa sociedad. Para ello, no se necesita actuar sobre el cuerpo de los conocimientos técnicos, ni el público necesita en dicha sociedad adquirir un saber técnico con el fin de desempeñar un papel en la toma de decisiones de orientación tecnológica. Lo que sí se requiere es el fomento de la enseñanza de la innovación como un proceso social que debe incorporarse al sistema educativo universal, para que así toda la sociedad lo tenga como un aspecto más de su formación como ciudadano.

El hecho de excluir a la opinión pública en aspectos relacionados con el desarrollo de la innovación, la ciencia y la tecnología, bien podría caracterizarse como un asunto de mantenimiento de estructuras de poder. Por lo tanto, la sociedad necesita entender que los medios reguladores como es el Poder Legislativo, que existen para representar a la ciudadanía e influir en la construcción de políticas funcionales, son insuficientes.

Los retos

"No podemos alcanzar más participación democrática sin un cambio previo en la desigualdad social y en la conciencia, pero no podemos lograr los cambios en la desigualdad social y en la conciencia sin un aumento previo en la participación democrática"[8]. De La teoría de *la democracia participativa* de C.B. Macpherson, basada en esta paradoja de J.J. Rousseau, desprendemos que la democracia crea una sensación de comunidad, de asociación, de vecindad y unión, de sentirse parte de un todo en la construcción de un sistema más tolerante y políticamente eficiente.

En este sentido el Poder Legislativo vive uno de los principales retos, transitar hacia una cultura de participación democrática y corresponsabilidad ciudadana en el quehacer de gobierno.

- Si bien, el Legislativo debe abocarse a la importante tarea de elaboración de leyes, debe también controlar el ejercicio de poder, dándole transparencia en la toma de decisiones, fomentando y permitiendo la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas y garantizar el manejo honesto y transparente de recursos públicos.[9]
- México ha venido operado con débiles criterios y esquemas insuficientes carentes de estructura sólida y acciones pasajeras en materia de política científica. La ausencia de estrategias nacionales a largo plazo ha originado diversas situaciones de desventaja interna y externamente como lo muestran los siguientes datos:

---

[8] Torres Carlos, A. *Democracia, Educación y Multiculturalismo*. Siglo XXI, pág. 187.

[9] Sobre los cambios en el Poder Legislativo, véase, Medina Plascencia C. en la conferencia sobre *El Poder Legislativo Mexicano: retos y perspectivas hacia el siglo XXI*, brindada en la Universidad de Harvard en febrero de 1998.

TABLA 2
GIDE* COMO PROPORCIÓN DEL PIB Y PIB PER CÁPITA

PAÍS	GIDE/PIB	PIB *per cápita* dólares	Posición Competitiva
EUA (1999)	2.65	33,685.23	1
Alemania (1999)	2.44	23,616.41	12
Canadá (1999)	1.58	26,441.54	9
Brasil (1996)	0.91	8,206.08	31
España (1999)	0.90	18,106.30	23
México (2000)	0.40	7,847.54	36

*GUIDE: Gasto en investigación y Desarrollo Experimental.

TABLA 3
NÚMERO DE PERSONAS DEDICADAS A INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO POR PAÍS

PAÍS	1990	1999
Brasil	21,541	48,781
Canadá	65,800	90,810
Corea	70,503	134,568
España	66,582	116,568
México (2000)	14,000	25,000
Estados Unidos	960,400	1,114,100

A las cifras anteriores, establecidas en el Programa Especial de Ciencia y Tecnología (PECyT 2002-2006), se agregan datos relativos al número de investigadores miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) con una concentración del 50.5% en el Distrito Federal, distribuyéndose el 49.5% entre las distintas entidades federativas con una repartición desigual, existiendo estados que cuentan entre 100 y 400 investigadores en comparación con otras entidades que tienen sólo entre 3 y 27 miembros del SNI. Las proporciones son semejantes en cuanto número de patentes registradas.

• La ciencia y la tecnología como base de innovación y colocación de productos y servicios en un mercado globalizado que se define por sus características de producción y competitividad, sin duda se traduce en generación de ingresos, crecimiento económico y acumulación de capital, elementos todos relacionados a las acciones tributarias del país.

Los avances legislativos en este sentido, se constatan mediante el Decreto por el que se adiciona el articulo 163 a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, cuyo fin es otorgar un estímulo fiscal a los contribuyentes de este

impuesto, por los proyectos de investigación y desarrollo tecnológico que realicen en el ejercicio aplicando un crédito fiscal de 30% de los gastos e inversiones por estos conceptos.

Si bien las reformas legales alientan a las empresas a aumentar sustancialmente este tipo de gasto, son acciones aún insuficientes, que se reflejan en un bajo nivel de competitividad y una débil participación de inversión privada en ciencia y tecnología.

En el marco financiero, como se señaló anteriormente (ver tabla N° 1), la constitución de los Fondos Sectoriales y Mixtos, se traducen en importantes apoyos con beneficios altamente redituables para actividades directamente vinculadas al desarrollo de la investigación científica y tecnológica en las áreas de interés para las Secretarías de Estado o de los sectores interesados en los Estados de la Federación, respectivamente.

En la competencia global, si bien la ciencia y la tecnología son elementos indispensables, no son suficientes por si solos. "En la actualidad, la competencia en la economía mundial se da entre sistemas productivos al interior de los cuales actúan las empresas privadas. Las empresas mexicanas no compiten contra otra u otras empresas extranjeras, sino contra toda la base institucional, de apoyo financiero, de generación y aplicación de tecnología, de subsidios y apoyos que generan las otras naciones. *Reconocer esta realidad es indispensable para enfocar adecuadamente el problema de la competitividad industrial".*[10]

En México se observa un bajo nivel de participación del sector privado en el gasto de investigación y desarrollo, tal como se muestra en los siguientes datos provenientes del Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006, que nos permiten comparar el gasto que realizan otros países cuya posición de despegue económico fue semejante algunos años atrás.

Así, mientras que el porcentaje de la inversión en investigación y desarrollo experimental (IDE) del sector privado es en México del 24%, en Brasil es del 40%, en España del 50% y en Corea del 73%; pero en tanto el sector productivo no desarrolle su propio sistema de investigación científica y de desarrollo e innovación tecnológicas, que se alimente de los profesionistas, técnicos e investigadores formados por nuestro sistema de educación superior, no será posible alcanzar la productividad, la calidad y el desarrollo económico de países como Corea y España.

Evidentemente, la competitividad de las empresas es diferente a la competitividad de las naciones, ya que en este último caso intervienen un gran número de factores de naturaleza diferente como sería la infraestructura física, científica, tecnológica, los valores y la cultura, la misma eficiencia

[10] *Política Industrial 2000-2006*, Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos.

empresarial y, de manera específica, al Poder Legislativo competen aspectos de participación en la eficiencia y transparencia gubernamental.

Conclusiones

Sin duda, reconocemos que la innovación, la ciencia y la tecnología son factores decisivos en la dinámica de la sociedad y que la política científica y tecnológica está llamada a ocupar un papel cada vez más significativo en nuestras sociedades democráticas de hoy en día. No obstante, el Legislativo como organismo de representación, no agota la participación política, pero la democracia basada en la representación parlamentaria es la que mejor garantiza precisamente la posibilidad de ensayar nuevas formas de participación y legitimar aquellas que resulten convenientes.

Ahora bien, en materia de política científica y tecnológica, el Congreso es el lugar idóneo para la toma de decisiones bajo la perspectiva de la previa evaluación social, con base en instrumentos adecuados de información objetiva, relevante y comprensiva sobre los problemas que inciden en el desarrollo científico y tecnológico. En su interior, el agente político debe tomar decisiones desde una perspectiva integral y a través de procesos racionales y participativos.

Los logros legislativos aquí expresados no pueden considerarse en lo absoluto un proceso acabado, al contrario, son sólo elementos incipientes de un proceso integral que deberá verse reflejado en acciones permanentes y de largo plazo. Además, considerar el desarrollo de la ciencia y la tecnología al margen de la búsqueda de una ciudadanía democrática o la búsqueda del bienestar social resultaría un hecho por demás incompleto.

Expresado en otras palabras, una de las obsesiones más comunes del pensamiento moderno es creer que de alguna manera los fines más elevados de nuestra cultura como podrían ser, el bienestar, la libertad, la justicia, se alcanzarán automáticamente como resultados de la evolución y desarrollo de la ciencia y la tecnología, menospreciando factores como la sabiduría, la educación, la deliberación pública y las decisiones explícitas, cayendo así en concepciones de carácter idílico y muchas veces “desarrollista”.[11]

Ahora bien, tomando en cuenta que la sociedad no es ni un bloque ni un mero conjunto de individuos sino un sistema concreto compuesto por líneas biológicas, económicas, culturales y políticas, el desarrollo de la ciencia y la tecnología debe entonces considerarse bajo una visión multifactorial de carácter compartido. No puede haber un desarrollo científico y tecnológico integral y sostenido mientras no exista holgura económica, compromiso, tolerancia científica intelectual y libertad política. En suma, el capital económico e imperioso desarrollo anhelado no puede existir al margen del capital social.

[11] Término adoptado y analizado por Mario Bunge en *Ciencia Técnica y Desarrollo”* Editorial Hermes, 1998.

En esta complejidad, el Poder Legislativo, la pieza más acabada que la inteligencia política del hombre pudo haber creado a lo largo de su historia, tiene como atributo fundamental el integrar en su seno la diversidad de puntos de vista, valores, principios y opiniones que conforman el complejo entramado de la sociedad.

Finalmente, dada la situación actual del Legislativo, a manera de reflexión, compartimos el siguiente principio que emana de las normas de conducta de la comunidad científica: "El concepto de verdad vigente en la práctica científica tiene como base el ser una orden absoluta en cada detalle. No existe distinción entre buenos medios y buenos fines. Sólo están autorizados *los medios honestos,* lo que coloca al científico en una posición de especial confianza en relación con sus semejantes y sienta un principio profundamente ético.[12]

Bajo esta perspectiva la democracia resulta sin lugar a dudas, un modo de organizar la sociedad que ha demostrado ser de utilidad y ha tenido éxito por las mismas razones que la ciencia, porque es capaz de transformarse a sí misma y, en diferentes latitudes sólo ha podido impactar, al igual que la ciencia, a través de la más absoluta honestidad.

BIBLIOGRAFÍA

BUNGE, Mario, *Ciencia, Técnica y Desarrollo,* Editorial Hermes, México, 1998.

BRONOWSKI, Jacob., *Los Orígenes del Conocimiento y la Imaginación,* Editorial Gedisa, España, 1993.

BUFALÁ FERRER-VIDAL P. *Derecho Parlamentario,* Editorial Oxford, México, 1999.

CÁMARA DE DIPUTADOS. LVIII LEGISLATURA. *Ley de Ciencia y Tecnología, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología,* México, junio 2002.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA, *Programa Especial de Ciencia y Tecnología 2001-2006,* CONACyT, México, 2001.

GOLDMAN, Steven L., "Ninguna Innovación sin Representación: La Actividad Tecnológica en una Sociedad Democrática". En *Estudios sobre Sociedad y Tecnología*, Editorial Anthropos, Barcelona, España, 1992.

LANGDON, Winner, *La Carrera Tecnológica y la Cultura Política.* En *Estudios sobre Sociedad y Tecnología*. Editorial Anthropos, Barcelona, España, 1992.

MARTÍNEZ P., Adolfo, *Ciencia Salud y Desarrollo.* Editorial El Colegio Nacional, México, 1996.

QUINTANILLA, Miguel A, *El Desarrollo Científico-Técnico en una Sociedad Democrática (La función del Parlamento y de los Medios de*

[12] En *Los Orígenes del Conocimiento y la Imaginación*, Jacob Bronowski, Gedisa, 1993, pág. 141.

Comunicación). En *Estudios sobre Sociedad y Tecnología*, Editorial Anthropos, Barcelona, España. 1992.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada: Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados.* Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

TORRES, Carlos A., *Democracia, Educación y Multiculturalismo.* Editorial Siglo XXI, México,1998.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 114, 2007

SIN ACCIÓN ESTRATÉGICA Y PROMOTORA DEL ESTADO NO HAY DESARROLLO SOCIAL

María Angélica Luna Parra[1]

Cuando convocamos a este foro, a iniciativa de Don Andrés Caso, con el binomio macroeconomía y desarrollo social, me sentí verdaderamente, emocionada por tener la oportunidad de poder incidir en este análisis. En las reuniones anteriores se ha dejado sentado que, sin estabilidad no se puede crecer ni distribuir, pero, como ya se dijo genialmente en la primera mesa, la estabilidad económica no debiera querer decir ni la pasividad económica ni la concentración económica, que es lo que ha venido sucediendo en nuestro país.

Pero el problema es que en las últimas décadas han prevalecido teorías impulsadas con insistencia por las agencias financieras internacionales que se convirtieron en paradigmas y casi en religión, que terminaron rigiendo el desarrollo y satanizando las "otras voces" que planteaban otra visión o, por lo menos, proponían equilibrar los efectos del modelo impuesto.

[1] Licenciada en Ciencias y Técnicas de la Comunicación por la Universidad Iberoamericana. Ha desempañado, entre otros cargos, el de Asesora del Subsecretario de Gobernación, Subdirectora general de Asistencia y Concertación del Sistema Nacional para el DIF; Directora General de Concertación Social de la Secretaría de Desarrollo Social, Directora General del Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México. Ha sido promotora y miembro de diversas organizaciones sociales como México Ciudad Humana, Mujeres en Serio, Grupo Plural Pro-víctima y Consejera Nacional de y por Personas con Discapacidad. Expositora en diversos espacios académicos y en foros nacionales e internacionales sobre aspectos de desarrollo social y regional. Movimientos sociales y participación ciudadana, no discriminación, visión de género y retos de la ciudad. Ha sido Diputada en la Asamblea Legislativa del DF, Presidenta de la Mesa Directiva en el primer período de sesiones; Presidenta de la Comisión de Atención Especial a Grupos Vulnerables; Secretaria de la Comisión de Equidad y Género. Actualmente es Presidenta de México Ciudad Humana, Coordinadora de Proyectos Estratégicos y Consejera del INAP. (Al cierre de la edición la licenciada Luna Parra fue nombrada Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional de Administración Pública).

Ante la pregunta ¿Es posible el desarrollo social, equitativo y sustentable dejando la iniciativa a las leyes del mercado y de la competencia económica? Yo claramente respondería que no. Si no hay una acción estratégica y promotora del Estado no habrá jamás, un desarrollo con equidad y sustentable, tal y como lo manda la Constitución

Mi gran amigo Luis Donaldo Colosio decía repetidamente "Si los logros de la macroeconomía no se reflejan en la mesa de las familias, los economistas no estamos sirviendo para nada". Pero también decía una frase "Y para que esto se haga hay que reformar el poder, con la fuerza de las regiones". Aquí se ha insistido en que si no hay desarrollo regional diversificado no hay desarrollo. Por eso Colosio insistía en reformar el poder con la fuerza de las regiones, de la sociedad y de las mujeres.

Yo quisiera insistir que a veces le damos muchas vueltas a la concepción del desarrollo, siendo que nuestra Constitución, en su artículo 25°, lo define espléndidamente:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución"

Más claro ni el agua, lo que sucede es que muy pocas veces se lee este artículo, el cual además, está acompañado de muchos otros que ustedes conocen, donde se establecen claramente los derechos sociales y, se han venido añadiendo más garantías que dejan muy clara la vocación de la sociedad mexicana, ahora en el artículo 1° se incluye la no discriminación, en el 4° la igualdad entre los sexos y en el 115° la necesidad de impulsar el federalismo y el desarrollo desde los municipios.

Como no habíamos quedado contentos y todavía muchos no entendían, en enero de 2004, gracias al impulso del Senado, se generó la Ley General de Desarrollo Social, los objetivos de esta ley dicen muy claro:

"I. Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;

II. Promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución.

III. Fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y

IV. Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social"

Esto, que nosotros hemos definido en nuestro país, fue necesario irlo definiendo en muchas partes del mundo. Cuando la humanidad se dio cuenta que el desarrollo *per se* estaba generando desviaciones catastróficas, empezó a movilizarse para generar varias cumbres que fueron acotando y alarmando a la humanidad sobre problemas específicos. La primera fue de la infancia, donde se nos dijo a todos los países: "¡Cuidado, se están realizando genocidios, están utilizando a los niños para la guerra, están muriendo millones de ellos por hambruna, están siendo maltratados, vendidos, etcétera!" y obligó a los países a suscribir la Convención sobre los Derechos del Niño.

Pocos años después, gracias a los "locos ecologistas" que llevaban 20 años luchando, se convocó a la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y se dijo: "¡Cuidado estamos afectando la sobrevivencia de la tierra y ya no va a ser el espacio de vida, estamos afectando nuestra viabilidad futura!". De ahí surgió la convención, la firmaron casi todos los países, excepto como ustedes saben, los Estados Unidos.

Después vino la de Desarrollo Social en Copenhague, esa convención fue muy importante porque añadió a las definiciones ambientales los compromisos sociales; cuando escuchamos los planteamientos y compromisos creímos que todo iba a cambiar; un Jefe de Estado tras otro reconocieron que el desarrollo se había desviado, que estaba causando inequidad, pobreza, marginación y que era necesario replantear lo que debía hacerse sobre la base del empleo digno, y que tenía que estar dedicado a posibilitar el desarrollo de las personas, las familias y las comunidades. Lo reconoció cada Jefe de Estado y firmaron la Declaración de Copenhague.

Así nos hemos ido con Cumbres y Cumbres hasta la de las mujeres en Beijing, donde también se dice no es posible que sigamos explotando a las mujeres, que siga habiendo mortalidad materno-infantil.

Después se estableció la Declaración del Milenio y dicen "a mí ya no me vengan a decir que es gran país, el que tiene estabilidad económica, díganme sí se logró disminuir la mortalidad materno-infantil, díganme sí logró que sus niños no se murieran de hambre, díganme si logró que las niñas permanecieran en la escuela y díganme si hay empleo en su país". Estos instrumentos de medición empiezan a poner el lente entre otros temas, y esperamos que nos ayuden a revertir las deficiencias del desarrollo.

Yo quisiera llamar la atención sobre algunos diagnósticos, ya hemos oído muchos, nada alentadores sobre la estabilidad económica y la falta de

crecimiento o desarrollo. Yo quisiera abundar enfatizando el hecho de que nos están volviendo, como dije, una República expulsora que tiende a quedarse vacía. La migración del campo a la ciudad y la migración a Estados Unidos nos están haciendo dilapidar nuestro bono demográfico, nos está llevando a desperdiciar el potencial de nuestras mejores personas. Antes hablábamos con dolor de mil personas diarias que cruzan la frontera, y ya vamos en más de 1500, pero además antes se iban los viejos, ahora son los jóvenes quienes se van; antes se iba una mujer de cada 10 y ahora llegamos a 5 de cada 10; antes no se iban los niños y ahora sabemos que de un solo Consulado regresaron 5 mil niños en un año. ¿De qué país estamos hablando?. No estamos ofreciendo la mínima oportunidad a los ciudadanos para que puedan desarrollarse, crecer, y tener sueños en su propia tierra.

Otro grave diagnóstico es el desequilibrio entre las regiones, un niño que nace en la Delegación Benito Juárez, tiene tres veces más oportunidades de vivir que uno que nace en la Delegación Milpa Alta, ambas del Distrito Federal, pero mucho más, casi seis veces más que uno que nace en la Sierra de Guerrero, e Chiapas o en Oaxaca, no se vale esta inequidad entre las regiones.

Otro tema que es verdaderamente grave es el crecimiento del desempleo y, sobre todo, el deterioro de la calidad del empleo. 13 millones de personas tienen trabajo formal y el mismo número está en la informalidad, pero de los primeros, el 74% son temporales. Mucho se habló de la necesidad de hacer una reforma estructural de la Ley Federal del Trabajo para poder flexibilizar el empleo. Pero este ya no ha sido necesario, con las famosas *outsourcing* ya nadie contrata y nadie tiene prestaciones, entonces surge una masa de gente buscando trabajo y cuando lo encuentran es momentáneo y sin ninguna seguridad. Estamos logrando a pasos muy firmes el deterioro del empleo.

El mayor hoyo negro que tenemos, y por el cual se van nuestras energías, es lo que está sucediendo con la deserción escolar, el 60% de los niños y jóvenes mayores de 15 años, está fuera de las escuelas, esto es grave, quiere decir que jóvenes que están en segundo o tercero de secundaria se dicen: “para qué estudio, si no tengo oportunidad, si me voy de talachero con mi tío gano más que mi primo que estudió medicina”. Así es como estamos perdiendo el famoso bono demográfico, lo cual va a ser muy grave para el equilibrio.

Podría seguir diciendo mil diagnósticos, pero sólo quisiera alertar sobre ciertos paradigmas que nos han llevado a errores muy graves. En los últimos años nos hemos dedicado a medir la pobreza. Desgraciadamente, hay más talento, en este momento, dedicado a medir la pobreza, que a ver cómo salimos de ella, lo que es una grave deformación, por ello quiero alertar sobre estos paradigmas que nos están doblegando.

También existen absurdos sobre las famosas medidas de "competitividad". Estamos hablando de que tenemos una Banca moderna, internacional, nada más que según el último informe de la CEPAL dice que cada uno de los bancos, por ejemplo el HSBC en México cobra 77% de interés, en su país de origen cobra 16; el Scotiabank aquí cobra 77%, en Canadá 18; Bancomer aquí cobra 80, en España el 25%; Banamex, vendido a Citibank, 85%, en Estados Unidos cobra 9%.

Algo está pasando que evita el desarrollo. ¿Cuáles son estos paradigmas de la macroeconomía que nos han llevado a tomar decisiones erróneas? Yo mencionaría la privatización a ultranza como sinónimo de modernidad, quienes no la defendemos somos anacrónicos, dinosaurios, etcétera. Defender la soberanía es obsoleto. Atender o defender a los pobres es demagógico, populista o paternalista. Defender a la Banca es moderno.

Bernardo Kliksberg nos dice: "la circulación profusa de ciertas falacias sobre los problemas sociales llevan a la adopción de políticas erróneas y a emprender caminos que alejan de la salida del largo túnel en que está sumida buen parte de la población"

Existe gran alarma respecto al déficit en las pensiones, se especula en todos los medios. Las personas que nos advierten sobre el déficit de pensiones, jamás mencionan el déficit de la Banca o el carretero, sólo el de pensiones, ¿para qué? Para justificar la posible desaparición de las instituciones de seguridad social. Las actuales líneas se definen en: no al asistencialismo, sí a invertir en desarrollo humano.

El Programa Oportunidades invierte en desarrollo humano, se distribuyen recursos por otro lado, ya es asistencialismo; reforma estructural y flexibilización de las concesiones laborales hasta llegar a la ignominia; apertura al libre comercio sin contrapesos; no a los subsidios; no al Estado benefactor hasta llegar al Estado ausente; eficientismo con criterios empresariales contra estrategias de desarrollo; seguro popular contra derecho a la salud; ahora los niños con cáncer tienen derecho a la salud, desde 1917 el niño mexicano tenía derecho a ser atendido, que no se ha invertido suficiente es distinto, pero no nos vendan que ahora tienen ese derecho gracias al Seguro Popular.

Pero lo más grave de esto es que de aquí se derivan padrones y estos son nominales y personalizados y esto hace que la gente sienta que depende de "alguien" para estar en el padrón, y que gracias a ese "alguien" que sale en los *spots* todos los días van a recibir el apoyo en efectivo. Los derechos fortalecen la ciudadanía, los patrones generan sumisión y dependencia.

Otra cuestión importantísima es medir lo que se puede gastar en la publicidad de problemas sociales. Nos importa que no se gaste tanto *dinero en spots,*

que mejor se invierta en medicamentos. Son preocupantes los efectos que estos paradigmas causan. Primero, deterioro de los conceptos esenciales como son los derechos sociales. Segundo, promover el individualismo contra la organización social o comunitaria, todos los nuevos programas van focalizados al individuo.

También quisiera hablar de unas cuestiones que es necesario dejar claras. Voy a poner un ejemplo, el caso de Liconsa y un estudio que hizo el Tecnológico de Monterrey para evaluar este programa, por suerte no le hicieron caso. En este estudio se sugirió al gobierno federal que para hacer "rentable la empresa", debió haber aumentado el precio de la leche a tiempo y comprar leche en polvo, el ciudadano ya no es tal, ahora es cliente y las instituciones son empresas que tienen que ser "eficientes".

En ese estudio se concluyó que debieron aumentar el precio de la leche a tiempo y no proceder a congelarlo como finalmente ocurrió, pues, a pesar de que para 2006 se piensa otorgarle mil millones de pesos al programa para evitar su quiebra técnica, de todas formas cerrará 2005 con pérdidas por 154 millones de pesos. El rescate carretero no es pérdida, los otros gastos son inversión en desarrollo humano, pero invertir en el desarrollo humano y en la alimentación de la gente es pérdida, no sé porqué.

Otro tropiezo es la propuesta del Programa de Adquisiciones, pues en lugar de comprar a ganaderos mexicanos, Liconsa tendrá que importar el producto en polvo, se habría ahorrado casi 70 millones de pesos durante 2004, pero no consideraban qué hubiera pasado a mediano plazo en 2005, 2006 y 2007 con la quiebra de todas las cuencas lecheras y con la pobreza de todos quienes ahí trabajan.

Menciono este ejemplo porque está publicado y revela que esté déficit y esta quiebra son muy graves. Esto es resultado de una visión a corto plazo, delata el no haber leído nuestro artículo 25° constitucional.

Concluyo convencida de que si es posible combinar el equilibrio macroeconómico con el desarrollo social, si se dejan atrás los dogmatismos del mercado y se aplica el modelo plasmado en la Constitución.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 120, 2009

REFLEXIONES SOBRE MODERNIZACIÓN Y MODERNIDAD POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

José R. Castelazo

Introducción

Las nociones de Estado, gobierno, administración pública modernidad política, modernización de la gestión pública y ciencia política, son tópicos que no pueden tratarse aisladamente, una línea muy evidente los vincula. Esa línea pasa por los ciudadanos quienes demandan de sus gobernantes mejores condiciones de vida, economía, educación, salud, alimentación y servicios públicos en general para acceder a una mejor calidad de vida.

En los últimos tiempos se ha discutido mucho acerca de los avances de México en materia de modernización; desde el interior de los organismos que conforman la administración pública centralizada y paraestatal se privilegia el uso constante de nuevas formas progresistas para desarrollar sus atribuciones. En otro frente, un tanto más crítico, la visión de modernidad no parece convencer cuando por ejemplo se intenta abrir un negocio y los trámites son extensos y poco accesibles al ciudadano.

Las reflexiones contenidas en el presente ensayo forman parte de un cúmulo de vivencias profesionales de José R. Castelazo, quien a través de su experiencia en la academia, en el servicio público y en la consultoría logra amalgamar conceptos y abstraerse de la realidad para configurar con objetividad su pensamiento en torno a la modernización de lo público, desde una posición y una óptica político-administrativa.

El ensayo que nos ocupa tiene como punto de partida la teoría de la modernización que divide a las sociedades en “tradicionales y modernas”. El concepto de modernización encuentra en el siglo XX una forma de designarlo como aquel que expresa libertad de espíritu, actitud de apertura y un motor que sin duda impulsa las transformaciones en las sociedades actuales.

El término modernización aplicado al quehacer gubernamental, constituye un conjunto ideal de percepciones concretas para impulsar cambios con sensibilidad ante las necesidades que la población manifiesta y responsabilidad en el ejercicio de los recursos públicos a su cargo.

La modernización en términos políticos significa también un compromiso para promover políticas de gobierno de beneficio a quienes más lo necesitan y creatividad para encontrar las alternativas de solución más adecuadas, así como la congruencia mediante la adopción de nuevas estrategias y la racionalización de las mismas y, finalmente abona a la calidad en el uso de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que deben optimizarse en beneficio social.

Las reflexiones expresadas buscan contribuir a la discusión de los enfoques y tratamientos teórico prácticos en materia de modernización. Antes de entrar en materia, se puede añadir que las nuevas generaciones de estudiosos en las disciplinas sociales y aquellos interesados en el tema podrán encontrar en este ensayo definiciones, conceptos y aprender a discernir sobre la importancia que hoy día representa la modernidad.

I. Concepto genérico

Nos referimos a la "modernización" como el 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. En el caso de México, la Historia Nacional muestra, por ejemplo, que después de la Revolución todas estas esferas tuvieron sendas transformaciones obligadas por el contexto en el que se ubican.

En lo político, se dio un gran avance hacia formas democráticas más acabadas que las preexistentes; en lo social, la ciudadanía incorporó a su vida cotidiana nuevas formas participativas y de más libre convivencia; en lo económico, se generó una nueva forma de intercambio con el exterior y se modificó la integración interna de la economía nacional, transformando la cuestión agraria e introduciendo la industrialización, los servicios y el empleo masivo. Así pues, sucedieron cambios cualitativos y cuantitativos que modificaron definitivamente el "status" anterior para adquirir otro sustancialmente distinto.[1]

Para entender este tipo de fenómenos, parece conveniente introducir la idea de que la definición de "modernización" hace suyos por lo menos

[1] Gino Germani, citado por Blanco, se refiere a este proceso como un esquema dicotómico, donde una sociedad tradicional entre otros aspectos comparte valores comunes entre sus miembros y, en contraposición la sociedad moderna se caracteriza por un alto grado de diferenciación social y cultural y del predominio del individualismo. Alejandro Blanco. *Política, modernización y desarrollo: una revisión de la recepción de Talcott Parsons en la obra de Gino Germani,* en *Estudios Sociológicos,* El Colegio de México, Vol. XXI, No. 63, septiembre/diciembre de 2003, p. 676.

cuatro elementos a los que quisiera referirme específicamente. Estos pretenden identificar al término que tratamos de dilucidar. Los cuatro elementos a que me refiero son: la voluntad de cambio, la capacidad de transformación, el ámbito de la transformación y, finalmente la modernidad como tal.

II. La voluntad de cambio

Pensamos en primer lugar, que la modernización se constituye como un proceso transformador, mismo que se da a partir de la existencia de una firme voluntad de cambio por parte de quienes tienen en sus manos la conducción del proceso modernizador.

Esta voluntad no puede darse en el vacío ni a la deriva, sino que debe nutrirse de la realidad misma que está exigiendo transformaciones constantes: la voluntad de cambio a que nos referimos habrá de orientarse, siempre, por un sentido histórico e ideológico definido y acorde con el desenvolvimiento de cada sociedad.

Como conjunto de cambios, la modernización es dinámica; no se puede entender si se busca diseccionarla a partir de un corte transversal en lo particular de cualquiera de las áreas de desenvolvimiento de una sociedad. Por ejemplo, si hacemos un análisis superficial, a través de un corte transversal de la antigua Grecia, podríamos criticar a los griegos y tildarlos de incongruentes, por la contradicción que hay entre sus prácticas esclavistas y sus teorías democráticas.

Sin embargo, habríamos de ubicarnos en su contexto y considerar sus necesidades y desarrollo histórico previo, a fin de explicar esta aparente contradicción estudiando todas las variables de su vida en comunidad en un momento histórico preciso. Así, probablemente entenderíamos que ese pueblo introdujo la idea y la forma de la democracia en el gobierno pero limitando su ejercicio por una serie de costumbres y tradiciones que de hecho impedían que toda la sociedad participase del ejercicio de la representación y la representatividad.

Los griegos son los creadores de la democracia, pero esta forma de gobierno se “moderniza” a través del tiempo adecuándose a cada realidad nacional, hasta llegar a ser un concepto y una práctica generalizada hoy en día, pero con distintos significados en cada sociedad.

Entendida como proceso, la modernización se convierte en el medio que permite a los distintos países desarrollarse y llegar a la modernidad, esto es, a un estadio que se caracteriza por haber sobrepasado todos los movimientos –en las distintas esferas– que conlleva el proceso modernizador. Leonardo Morlino destaca que suelen confundirse

los términos desarrollo y modernización "el desarrollo se refiere a transformaciones que han tenido lugar en distintos periodos históricos, mientras que la modernización debe circunscribirse a los cambios iniciados aproximadamente, con la construcción del Estado nacional en Francia e Inglaterra, en el siglo XVII, y proseguidos durante algunos siglos en los demás países europeos y no europeos".[2]

Es útil puntualizar, asimismo, que la modernización no se ha dado ni puede darse de manera igual en todas las latitudes, esto es, no existe un único proceso de modernización, sino que éste se presenta en función de las distintas características que reviste cada nación, por ejemplo: su desarrollo histórico, su situación geográfica, su contexto internacional, la correlación de fuerzas existentes hacia su interior, su disponibilidad de recursos, entre otras.[3]

III. La capacidad de transformación

Por lo demás, creemos que para que la transformación se da íntegramente y sea posible alcanzar un grado de modernidad como todo un modo de vida, y no sólo como un modelo tecnológico alternativo, es necesario que los instrumentos modernos, –industria, técnica, comunicaciones, etc.– se adecuen a los requerimientos y demandas específicas de las distintas sociedades. No sería posible que las naciones se desarrollasen y respondiesen a los retos del futuro si sus propios agentes no poseen la capacidad de transformarse y adaptarse a las nuevas realidades.

En otros términos, para que la modernización se lleve a cabo en la forma idónea, es requisito indispensable identificar la capacidad de transformación de los agentes responsables de instrumentarla, así como de quienes buscarán impulsarla y dirigirla, toda vez que si la citada capacidad no existe, habrá que crearla de modo que el proceso de modernización no corra el peligro de fracasar.

Para que la capacidad de transformación sea cabal, se requiere, en primer lugar, identificar qué esferas o estructuras sociales precisan de cambios; en segundo, hay que reconocer quiénes fungirán como agentes transformadores; en tercero, se necesita preparar el 'terreno' para el cambio y en último término, se trata de conducir el cambio en forma tal que no se desequilibre a quienes estén involucrados.

[2] Morlino, Leonardo. *Cómo Cambian los Regímenes Políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 28-29.

[3] Desde esta óptica, la modernización no será producto de la voluntad de un gobierno, partido, grupo, o líder social y/o político, sino de una conjunción de circunstancias políticas, económicas, psicosociales, y una capacidad intelectual, científica, técnica y administrativa instalada en el sistema, las cuales confluyen en un país y en un momento histórico determinado y probablemente determinante, Castelazo, José R. *Administración Pública: Una Visión de Estado*, INAP, México, p. 349.

De este modo, existirán agentes sociales fundamentales que coadyuven en la generación de esta capacidad transformadora: la educación, la capacitación, los medios de comunicación, entre otros, deberán formar una conciencia del cambio para cada sociedad con un específico y propio sentido histórico, político, ideológico y cultural.

Por ejemplo, la educación juega un rol fundamental en la formación de los educandos y como factor de cambio para responder a las expectativas de la sociedad. La educación contribuye a producir referencias para la historia nacional, social y política del país, la educación reafirma la identidad cultural.

En México, recientemente las autoridades educativas han actualizado los planes y programas de estudio de la educación básica, esa revisión conjuntó a una serie de actores y especialistas en distintas áreas y disciplinas con el propósito de evitar la obsolescencia de sus contenidos y dar cuenta de las actuales circunstancias, del momento histórico y de sus coyunturas políticas.[4]

Dado que la educación es una responsabilidad del Estado, y se ha convertido en una política pública, su transversalidad atraviesa a los actores que intervienen ya sea en el esquema docente (proceso enseñanza-aprendizaje) o en la administración de los servicios educativos (administradores).

Sociedad civil y gobierno deben promover el cambio en la educación y fortalecer los procesos que hagan posible su dinamización en todas las esferas sociales. Asimismo, el gobierno debe evitar la corrupción y la simulación en materia educativa pues de no contenerse ambos males, el sistema educativo en su conjunto estaría en riesgo de viabilidad.

Al evitar al máximo posible corrupción y simulación la sociedad puede otorgar a las acciones de gobierno mayor confianza y credibilidad, evitando con ello que los intereses corporativos y burocráticos se consoliden en el sistema educativo nacional. Las estrategias del desarrollo nacional demandan de un sector educativo fuerte y exitoso que pueda ser comparable a corto plazo con los de los países más avanzados.

---

[4] Adriana Plasencia Díaz, afirma que la educación básica es la plataforma de lanzamiento de una sociedad que aspira no a la miseria sino al equilibrio entre las fuerzas sociales, puesto que dota de los conocimientos elementales para después construir la ciencia y la cultura nacionales en *La Federalización de la Educación Básica en el Distrito Federal: Una tarea pendiente*. INAP, México, 2009, p. 323.

IV. El ámbito de la transformación

En este camino, la modernización se vincula no sólo a un aspecto de la sociedad, sino a todas y cada una de sus estructuras y en sus diversas manifestaciones. Los movimientos que se presentan en ellas sugieren que la modernización contiene, en sí misma, la posibilidad de permitir la emergencia de nuevas formas políticas, sociales y económicas, diferenciadas de sus antecesoras.

El surgimiento y desarrollo de nuevas estructuras, implica que los procesos modernizadores traigan consigo cambios tecnológicos, educativos, culturales, industriales, comerciales y administrativos, sólo por señalar algunos aspectos.[5]

Un ejemplo muy claro lo constituye la Revolución Industrial en Europa, la cual generó cambios no sólo en los procesos productivos, sino en la regulación económica, en el intercambio comercial, en el poderío nacional de varios países, en la conducta social, en la serie de demandas político-sociales presentadas a los gobiernos, en la dependencia internacional –inclusive con los otros continentes–, y en los desarrollos filosóficos como el evidente positivismo de Augusto Comte.

V. La modernidad

Ubicados en este marco, decimos que una sociedad ha alcanzado "su" modernidad, cuando el estadio histórico en que se instala responde adecuadamente a los requerimientos que ella misma presenta en cualquiera de sus estructuras. En este orden de ideas, comprendemos que la modernización no se constituye en un fin en sí misma, sino, como señalábamos es un medio para transformar, cambiar, a objeto de alcanzar la modernidad.

La posición aquí asumida rechaza la idea de que a través de la modernización, las sociedades "atrasadas", pueden adquirir las características propias de las "avanzadas". Estamos incluso reacios a aceptar el manejo de este vocabulario, ya que se llegaría únicamente a través de la sobre posición o superación de una serie de etapas –que serían siempre las mismas– por las que deberían caminar forzosamente antes de conformarse como sociedades modernas.

---

[5] Pedro Zorrilla lo confirma al referir que... "Respecto del Estado y la administración, no podría ser útil para ambos la misma estructura, una organización igual, procedimientos similares, o idénticas presencias y acciones, que las que sirvieron tradicionalmente en unas circunstancias y durante un tiempo que se han transformado sustancialmente", "Estado y modernización de la administración pública", en *Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*, Diana, México, 1989, p. 364.

Un punto importante consiste en que la modernidad no es estática ni inmutable, sino es constantemente variable. Por ejemplo, las prioridades prevalecientes en la sociedad inglesa de hace 30 años la hicieron alcanzar un estadio moderno específico, muy distinto del que requería –en aquella época– la sociedad norteamericana o la mexicana. Para el día de hoy, la sociedad inglesa exige una modernidad distinta de la que la caracterizó hace 3 o 4 décadas, porque sus prioridades han variado, al igual que sus recursos, sus ciudadanos, su educación, su gobierno, su entorno internacional y geopolítico.

Exactamente lo mismo sucede y ha sucedido con nuestro país: por ejemplo, el grado de modernidad que se alcanzó durante el período de "desarrollo estabilizador" es muy distinto del grado de modernidad que prevalecía entonces en la Europa Occidental. Nuestra intención consiste en precisar que la modernización es un proceso abierto y continuo que exige de la interacción de los diversos ámbitos de una sociedad; y que la modernidad es un estadio histórico y por ello dinámico que se transforma y se adapta según las condiciones lo requieran.

Cabe ahora preguntarnos ¿cómo ocurre la modernización y cuáles factores se necesitan para que el proceso se desarrolle de manera racional? Coincidimos plenamente con quienes afirman que es necesaria la presencia de dos factores para que un país ostente una real capacidad de modernización: por un lado se requiere la presencia de ciertas actitudes, valores y disposiciones que permitan hablar de hombres modernos, y por otro se estima conveniente la existencia de instituciones y estructuras que aumenten los incentivos y las oportunidades que faciliten el proceso modernizador.[6]

Esto no significa, sin embargo, que un país moderno carezca de tradiciones, de memoria y de folclore. El pasado histórico, cultural y popular de una sociedad se constituye en un pilar de su esencia y en una base sobre la que se forja el futuro.

No obstante, del pasado, subsisten grupos étnicos o culturales que se han venido extinguiendo conforme una cultura dominante los subsume o los sobrelleva; esto implica reconocer que la cultura hegemónica no acepta o simplemente incluso rechaza formas distintas de comportamiento comunitario y que la cultura rezagada se va deprimiendo hasta perder la fuerza necesaria que le permita cohesionarse de manera paulatina y equitativa con los grupos sociales más avanzados.

[6] La teoría de la modernización sostiene que para que los países en vías de desarrollo alcancen niveles de vida dignos, de industrialización y prosperidad económica accesibles, es necesario hacer un cambio profundo en sus valores y estructuras sociales, donde el Estado tiene un papel relevante. Sobre el particular puede revisarse la obra de Samuel P. Huntington, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Paidós, Argentina, 1992.

Cambiar esta realidad sugiere, por lo menos, que la cultura con más posibilidades defina una política integradora, no discriminatoria. Al respecto cabe mencionar que ante la presencia de este fenómeno en dos culturas, la mexicana y la norteamericana, la respuesta social gubernamental ha sido radicalmente distinta, aunque los resultados, en ambos casos, han sido desastrosos para las culturas más empobrecidas.

En el caso de México, la modernización se ha constituido en un verdadero proceso histórico, ya que ha transcurrido de manera gradual y paralela a sus diversas etapas. Ernesto Carrillo sugiere que cuando se analiza el término modernización, se le asocia con la etiqueta de "marketing" público, frecuentemente empleado en países como Estados Unidos, España y México. Al mismo tiempo, la voz modernización junto a las de desarrollo o cambio suelen tener el mismo significado.[7]

En la época precortesiana, se aprecia una congruencia específica entre la estructura gubernamental y religiosa existente y los diversos sectores de la población; entre su cultura, su educación, y sus perspectivas y las instituciones que las satisfacían; es decir, los requerimientos que presentaba la forma de vida imperante eran correspondidos por la presencia de un entorno político, económico y social que contaba con los instrumentos adecuados para satisfacerlos.

Después de la Conquista y durante los tres siglos de la Colonia se presenta un desfase en los procesos y cambios que sufre la sociedad de la época, porque las estructuras políticas superiores se transforman radicalmente y se constituyen a imagen de las europeas (las españolas); esto implicó un "salto" que no fue seguido de una modificación inmediata en las actitudes, creencias y percepciones culturales, educativas, sociales, etc., que sostenían los miembros de la sociedad.

Esta ambivalencia resultó ser grave ya que las nuevas instituciones importadas no correspondían a los patrones sociales autóctonos. Sin embargo, el transcurso del tiempo hizo evidente la imposibilidad de dar marcha atrás a la Conquista y al coloniaje español, y a la inmersión de este territorio en los procesos del viejo mundo.

De esta forma la sociedad tuvo que adecuarse, sufriendo un penoso proceso de adaptación a las consecuencias que el sincretismo cultural arrastraba. Cuando sobreviene la lucha por la independencia nacional y se persiguen valores tales como la autonomía y la soberanía, los criollos

[7] Ernesto Carrillo Barroso. "La Modernización de las Administraciones Públicas ante la Integración Europea", en *Cambio Político y Gobernabilidad*, Coordinado por Mauricio Merino Huerta, Coedición Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1992, p. 4.

buscan una modificación en las formas de integración de los aparatos institucionales, los cuales tienen que ser transformados.[8]

La influencia de las ideas de la Revolución Francesa y del Federalismo Norteamericano en sectores concretos de la sociedad mexicana, opera como un elemento modernizador que obliga a incorporar en las demandas aquellos elementos presentes en sociedades distintas pero que son, al fin y al cabo, elementos de profundo contenido que nos remiten a ideales y valores de igualdad, libertad y fraternidad.

La necesidad histórica de superar la etapa de sumisión y dependencia, empuja a luchar por la consolidación de la República. Se vive todo el proceso de la Reforma que, podemos decir, se constituye en un caso ejemplar de modernización jurídica y política, misma que fue asimilada y posteriormente promovida por los representantes de los grupos y sectores más modernos de esa época, quienes sostenían actitudes, disposiciones, cultura y educación avanzadas.

La Reforma, como es natural, fue rechazada y cuestionada por aquellos que no compartían esta visión "moderna" (por ejemplo el clero); por aquellos que conservaban para sí elementos tradicionalistas, hostiles a las innovaciones, temerosas del cambio, antitéticos de tal modernización y por ende retrógrados.

Toda nuestra historia, y singularmente la del siglo XIX, demuestra que los procesos modernizadores no se presentan de manera homogénea en todo el escenario nacional; a veces surgen en el ámbito político y de ahí se extienden a otro. A veces la economía (el comercio, la industria, las finanzas, etc.) es la que parece provocar los cambios; pero también en ocasiones el cambio pertenece estrictamente a lo social (la educación, la cultura, las comunicaciones, etc.).

Sin embargo, es necesario guardar en la mente que para calificar de moderno a un Estado, éste habrá de buscar mantener el equilibrio en todos sus ámbitos. Naturalmente no es fácil alcanzar este equilibrio, y esto se entiende mejor si se repara en el hecho de que aún después de todos los avatares por los que transcurrimos el siglo XIX, y los primeros años del XX, vivimos una revolución social.

---

[8] Carlos Fuentes describe este pasaje de la vida nacional: ..."Los criollos poseían una conciencia aguda de ser la cima de la sociedad local, y sin embargo desempeñaron un papel secundario frente a los españoles peninsulares... acceso a la función pública y a decisiones políticas. No obstante, la lasitud misma de la administración de Habsburgo en España... prohijaron un sentimiento de supervivencia autónoma y capacidad de autogestión entre los criollos. El relajamiento de la administración colonial en la época de los Austrias se inmortalizó en las famosas palabras" "la ley se acata pero no se cumple". *El Espejo Enterrado,* Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 246-248.

El movimiento de 1910 y las consecuencias inmediatas que de él derivaron, tuvieron una trascendencia tal, que obligaron a modernizar la legislación mexicana, la estructura administrativa –para adecuarla a los nuevos requerimientos–, el ejercicio de la vida política, la actividad de los grupos y la creación de los partidos políticos, la difusión de la cultura, la percepción del resto del mundo y, en suma, el funcionamiento de todo el sistema.

En este sentido y porque conocemos y vivimos la historia nacional, es que podemos esperar actuar racionalmente en la modernización de México, tratando de superar, ahora, los retos que surgen en el mundo contemporáneo. En este orden de ideas, y considerando que nuestro ámbito profesional y laboral está directamente relacionado con la política y la administración pública, es que debemos plantearnos el imperativo de cooperar en su modernización.[9]

El México de hoy, exige la modernización de diversos aspectos en estas dos ramas para continuar la búsqueda de la consolidación total de nuestros principios de soberanía, libertad, justicia e independencia. ¿Por qué es importante que nuestra administración pública y nuestra política sean modernas? Podemos esgrimir algunas razones:

La política existe como una actividad que se desarrolla en todos los lugares donde se establecen relaciones humanas; sin embargo, adquiere un carácter fundamental cuando estas relaciones se realizan como una actividad propia del Estado ejercida a través de autoridades sobre toda la sociedad, así, sin la política y el derecho no se podría ni siquiera imaginar la existencia de un orden social.

La política implica el ejercicio del poder, del mando, pero también legitimidad y consenso, atributos –éstos últimos– que la propia comunidad debe otorgar a sus autoridades, y que no estarían presentes si los miembros de la sociedad no ven satisfechos sus requerimientos, esto es, si sus perspectivas no van de la mano con las del gobierno.

Es por ello, que la política mexicana debe ser modesta, para contar con los elementos que le permitan asimilar los procesos y cambios sociales y económicos que se generan a su alrededor. Los gobernantes deben aplicar las reglas de la modernización para identificar los momentos en que las etapas han sido rebasadas por el devenir de nuevos estadios.

[9] "Con la modernización social, la industrialización, la escolarización de la población y la mundialización de la cultura se multiplicó también la pluralidad política de la nación. Se desarrolló una movilización y una organización social sin precedentes. Se formaron nuevos partidos, sindicatos, nuevas agrupaciones, organismos civiles, editoriales, diarios, revistas". Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena, México, 2000, p. 34.

Pero como no es suficiente entender las transformaciones que van ocurriendo, sino que es indispensable responder a ellas y particularmente a las que se constituyen en demandas o requerimientos, la política moderna debe contar, igualmente, con un instrumento moderno que le permita actuar de acuerdo a las exigencias de las circunstancias, el cual es, por excelencia, en sus ámbitos nacional, local y municipal la administración pública.

Esta última habrá de visualizar las características de modernidad respecto de los ciudadanos y respecto del propio sistema político para hacerlas compatibles entre sí. Asumimos entonces el hecho de que la modernización de la administración pública está íntimamente relacionada con la modernización política.

Hemos afirmado que nuestra administración pública es nacionalista, anti-imperialista, anti dictatorial, justiciera y democrática; características, todas ellas, que ha venido adquiriendo porque ha asumido los diferentes "Estadios Modernos" demandados por la sociedad mexicana en cada momento histórico. La administración nuestra tiene también la fortaleza institucional, es versátil, cambiante y adaptable pero siempre sujeta a Derecho.

Precisamente porque afirmamos que es adaptable, aceptamos que la administración pública no puede considerarse terminada, sino que está inmersa en una constante transformación, a fin de asumir los retos de cada época para potenciar su renovación gradual.

VI. Retos para la modernización político-administrativa

- El primero, es la descentralización para que la administración pueda, por un lado operar eficientemente y por otro adaptarse a la complejidad del propio tejido social;
- El segundo, es la profesionalización de los servidores públicos actualizándolos en las nuevas formas del servicio y en el uso constante de las tecnologías de la información y comunicación;
- El tercero, que atiende la necesidad de ampliar los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad;
- El cuarto reto es recuperar la rectoría del Estado, como el ente racionalizador que dé viabilidad al país en el ámbito social, económico y en sus relaciones con el mundo;
- El quinto reto es incorporar la participación social en el gobierno, como una forma directa mediante la cual éste último capte y atienda eficientemente los requerimientos que surgen en las diversas esferas de la sociedad, significa la activación de las acciones concertadoras entre la estructura gubernamental y la sociedad, y
- El sexto reto consiste en la concepción integral de la administración pública como instrumento para cumplir los fines del Estado sobre cualquier interés particular.

Reflexionar sobre estas exigencias nos lleva a aceptar que la modernización generalmente pone en movimiento poderosas fuerzas que activan al mismo tiempo elementos modernizantes en otras esferas, los cuales pueden constituirse también en causa de irritación en el ámbito político; así, a toda modernización, se antepone una reacción contraria aún dentro de la propia administración, no obstante que se cuente la autoridad y la legitimidad para efectuar el cambio.

No se puede esperar que la modernización se efectúe de manera automática, sino que debe obedecer a un movimiento simultáneo.

Sin embargo, aun existiendo la conciencia de que la modernización de la política es indispensable y de que debe realizarse en sus distintos procesos y estructuras, en México se presentan obstáculos reales o ficticios que retrasan su realización. Por ejemplo los intereses creados alrededor de ciertos "objetos políticos" (puestos, poder, dependencias, etc.) generan "mitos" alrededor de los cuales se teje toda una serie de barreras para dificultar las transformaciones modernizantes.

Por ejemplo, se ha extendido la idea de que la regulación que se ejerce sobre el presupuesto público se constituye en una traba para que éste pueda ser empleado con rapidez y eficacia, y lo que en muchos casos sucede es que no se distribuye ni se calendariza adecuadamente. A este respecto es conveniente mencionar que la asignación de los recursos no se mide en pesos y centavos, sino en el ejercicio del poder que ella misma permite.[10]

Otra idea que aparece con frecuencia gira alrededor del supuesto de que las entidades federativas y los municipios no son capaces de asumir las funciones administrativas que eventualmente les delega el centro por no tener recursos ni experiencia. Esto es, naturalmente, otro "mito", ya que en múltiples ocasiones se ha demostrado que los estados cuentan con información, personal y capacidad de operación y de respuesta para enfrentar y resolver problemas complejos.

Una razón más, que con frecuencia se esgrime como obstáculo para la modernización de la administración es la existencia de una legislación rígida y complicada; quienes sostienen esta posición olvidan que las normas se elaboran para regular la vida en sociedad no para atarla, y

[10] Caiden identifica que en los Estados Unidos se conciben dos corrientes en torno al presupuesto público, la eficacia presupuestaria y la naturaleza de la reforma presupuestaria, las cuales dan origen a los modelos de capacidad e incapacidad presupuestaria, cuyo contenido expresan las dificultades presupuestales que son el producto de preferencias políticas. *La presupuestación pública en los Estados Unidos: estado de la disciplina, en Administración Pública*. *El Estado actual de la Disciplina*, Naomi Lynn y Aaron Wildavsky compiladores, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999, pp. 318-319.

que las leyes son susceptibles de modificarse adecuándose a las mismas exigencias de la modernidad.

Existe entonces la necesidad de superar estos "mitos" que obstaculizan la modernización. Requerimos, más bien de una fortísima voluntad de cambio que impulse y apoye a los agentes que jugarán el papel de modernizadores de la política nacional.

Hoy por hoy en México, la existencia de una política moderna exige el fortalecimiento de los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para que cada uno asuma integralmente las funciones que en el marco jurídico y la realidad política les asigna.

Es importante también que se consolide el funcionamiento del sistema de partidos y de cada partido en lo individual, ya que de ello depende en gran medida que sigan existiendo en el país cauces institucionales y legales de participación política para la población y que se abarque la gama de posturas ideológicas que legítimamente se sustentan.

El fortalecimiento del sistema de partidos, su presencia a nivel nacional y la posibilidad de un ejercicio democrático más pleno, son razones que permitirán que la población siga otorgando su apoyo al gobierno de la República, que continué legitimando sus decisiones y que al final, México vigorice su posición ante el resto de las naciones.

En este contexto, en una intervención mediática mencioné en relación a la campaña de la sociedad en torno al "voto blanco" y al "voto nulo" el cual considero que atenta y desafía al sistema político electoral y desde luego al instituido sistema de partidos y sus candidatos, y aquí estimo, es el error de la ciudadanía y de los intelectuales que lo promueven, están mal informados y caerían en irresponsabilidad política al emitir un voto en blanco.[11]

Ante estas circunstancias también el próximo Congreso tendría restringida su capacidad de respuesta. Estas son sólo algunas de las reflexiones que habríamos de plantearnos en un futuro cercano. Creo necesario abundar que estas propuestas, sorprendentes por su audacia innovadora nos advierten la necesidad de instituir un control distinto sobre los procesos electorales y sobre la legislación existente. Creo que ha llegado el momento de escuchar con mayor atención las demandas de la sociedad.

Para estos efectos será necesario, por ejemplo, lograr un cambio en los mecanismos electorales que prevalecen hasta hoy, opinamos que deben moverse hacia un sistema electoral que enfatice en la confianza

[11] Mesa de Debate en el programa radiofónico del periodista Óscar Mario Beteta, viernes 12 de junio de 2009.

ciudadana. Este último podrá atenderse desde la integración del padrón, en el momento de las votaciones y en la calificación de las elecciones, todo lo cual otorgará una mayor claridad y transparencia en el proceso en su conjunto.

Esta situación nos lleva de la mano hacia la idea de que es necesario, en general, el fortalecimiento de la sociedad civil para que esta sea más participativa, esté más politizada, intervenga en mayor medida en el proceso transformador, modifique su visión del mundo y se adecúe a las nuevas dinámicas del desarrollo institucional.

VII. Conclusiones

Después de un recorrido sobre los distintos tópicos del Estado, la administración pública y la modernización, se pueden establecer algunas ideas a manera de reflexión y propuesta de lo que aún nos hace falta por hacer.

En México contamos con un Estado institucionalmente sólido producto de las transformaciones históricas y de modernización nacional, y que ha sabido guiar el destino del país y de la sociedad, es preciso complementarse Estado y Sociedad Civil para buscar las causas comunes y el beneficio conjunto.

Los medios de comunicación deberán asumir responsablemente su papel de informadores y formadores de opinión para que la población, sobre bases fidedignas, participe, critique, y construya la política nacional. Lo anterior significa activar los canales informativos para que la ciudadanía los emplee adecuadamente; la prensa necesita adoptar un papel de participación social con plena conciencia en todas las esferas de la vida del país.

Otro cambio necesario para la vida del país es restituirle al campo su verdadera importancia y su equilibrio, y empoderar las reales ventajas de urbanización no sobreestimándolas, para que ésta se desarrolle en forma planeada, racional y no a costa de la vida rural. Es indispensable acabar con la errónea idea de que lo urbano es igual a lo moderno y lo rural es igual a lo atrasado. Seguir sustentando esta posición nos orillaría a olvidar nuestras raíces, nuestro pasado, y a seguir relegando a una importante cantidad de la población mexicana.

Esto nos lleva a considerar otro ámbito que es necesario tomar en cuenta y que es en el que se gestan nuestras relaciones internacionales con el resto del mundo. Pensamos que es necesario un replanteamiento a los términos del intercambio tecnológico, a las condiciones del flujo comercial y a las exigencias del movimiento financiero y crediticio internacionales.

Con respecto al punto anterior, países como el nuestro deben ser cautelosos con el tipo de tecnología que adquieran o desarrollen, ya que en muchas ocasiones ésta es atrasada y hasta se encuentra en desuso en naciones poderosas, lo cual ubica siempre en desventaja a algunas sociedades respecto de otras.

En relación al intercambio comercial habrá de fortalecer el mercado interno para generar un mayor flujo económico y dinamizar la planta productiva. Este intercambio debe procurar abrir fronteras y espacios de comercialización diversa con otros países, siempre y cuando las relaciones se den en términos de mayor equidad, porque no se trata de que las naciones pobres adquieran todo lo que las poderosas les quieren vender.

Otro rubro que nuestro país debe cuidar es el relativo a los trabajadores migratorios. En este sentido, es menester replantear el flujo de mano de obra a los Estados Unidos buscando el pleno respeto a los derechos humanos y los derechos laborales. En los últimos años los Ejecutivos de ambas naciones se comprometieron a suscribir un acuerdo migratorio, sin embargo por razones no del todo explícitas este tema se ha venido postergando indefinidamente.

La modernización para México, no se encuentra en la adopción de modelos y política importados; la modernización nos permitirá seguir gozando de libertad, de justicia, de soberanía, y de independencia. Sin embargo la conservación y la defensa de estos valores, a través de los procesos de transformación, no son gratuitas; toda modernización –desde el momento que implica cambios– tiene su costo administrativo, y sobre todo cuando el movimiento modernizador es acelerado y vertiginoso como el caso de México.

Lo importante, es que la modernización habrá de coadyuvar siempre en el esfuerzo permanente de mejorar los esquemas democráticos de convivencia social. La modernización que suma a los hombres y a las comunidades conduce a la modernidad. Las acciones que restan, que marginan, que sacrifican a los individuos o a los grupos sociales, conducen a la desigualdad y a la injusticia. Nosotros, todos, tenemos la palabra y la voluntad para impulsar el proceso de modernización que libere y no ate nuestra perspectiva humanista.

Bibliografía

Barroso Carrillo, Ernesto. “La Modernización de las Administraciones Públicas ante la Integración Europea”, en *Cambio político y gobernabilidad,* coordinado por Mauricio Merino Huerta. Coedición Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992.

Barzelay, Michael. *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas.* Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

Blanco, Alejandro. "Política, modernización y desarrollo: una revisión de la recepción de Talcott Parsons en la obra de Gino Germani", en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, vol. XXI, No. 63, septiembre/diciembre de 2003.

Castelazo, José R. *Administración Pública: una Visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, octubre de 2007.

Comte, Augusto. *Discurso sobre el espíritu positivo*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

Fuentes, Carlos. *El espejo enterrado*, Fondo de Cultura Económica, México, septiembre de 1994.

Germani, Gino. *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Argentina, 1977.

_____. *Populismo y contradicción de clase en Latinoamérica, Era, México, 1973.* Giddens, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Editorial, España, 1990.

Habermas, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad*, Taurus, Madrid, 1989.

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

Lynn, Naomi B. y Wildavsky Aaron, compiladores*. Administración pública. El estado actual de la disciplina,* coedición Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1999.

Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Peters, Guy. *La política de la burocracia*. Coedición Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1999.

Zorrilla Martínez, Pedro. "Estado y Modernización de la Administración Pública", en *Ensayos sobre la modernidad nacional. Tendencias contemporáneas de la administración.*

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 120, 2009

OBJETIVOS PÚBLICOS, AUTORIDAD GUBERNAMENTAL Y PODER COLECTIVO*

Jocelyne Bourgon*

Introducción

Los procesos de reforma de los sectores estatales y públicos varían según el país y la región. Reflejan distintas circunstancias, diferentes necesidades y distintas filosofías en cuanto a la función que desempeña el gobierno en la sociedad.

A partir del decenio de los ochenta, las reformas han dominado las agendas de gobierno en todo el mundo. Algunas se han centrado en restablecer la salud fiscal del Estado y equilibrar de nuevo la función que tiene el gobierno en la sociedad. Muchas han procurado captar los beneficios de la globalización y, al mismo tiempo, mitigar sus impactos negativos. La mayor parte de las reformas del sector público se han concentrado en mejorar el desempeño, la eficiencia y la rendición de cuentas, favorecer la prestación de servicios, aumentar la satisfacción del usuario y adoptar diversos enfoques de gobierno electrónico para apalancar el poder de las tecnologías de la información y la comunicación.

El contexto en el cual se dio forma a estas reformas ha sido igualmente extraordinario. Este periodo fue testigo de la caída del Muro de Berlín, el nacimiento y expansión de la Unión Europea, la integración de las economías regionales y el surgimiento de nuevos bloques económicos regionales anclados en torno a China, la India y Brasil. La estructura de poder binario que caracterizó al mundo durante la Guerra Fría se ha transformado en una geometría cambiante y compleja de las relaciones de poder. En respuesta, los Estados buscan mejores planes de gobernanza nacional, regional, internacional y global.

* Ponencia. XIV Congreso Internacional del CLAD. Salvador de Bahía, Brasil. 27 al 30 de octubre de 2009.

En gran parte de esta etapa también ha habido un prolongado período de crecimiento. Sin duda, el crecimiento y los beneficios que emanan del mismo no han sido uniformes. Se han presentado rezagos, desaceleración y crisis.

En alguna ocasión, alguien dijo “Que vivas en épocas interesantes”. En efecto, lo hemos hecho. El contexto de las reformas del sector público cambia todo el tiempo.

Al reflexionar sobre estas últimas tres décadas, podemos observar que los gobiernos de todo el mundo se embarcaron en un notable proceso de experimentación e innovación. El carácter y el ritmo de la reforma han sido extraordinarios.

Es improbable que disminuya el ritmo de la reforma, porque los organismos del sector público aún no se han ajustado al nuevo contexto global y la problemática compleja que tienen como misión solucionar. Muchas instituciones públicas nacieron a finales del siglo XIX o principios del siglo XX, un período caracterizado por la revolución industrial, el surgimiento de la burocracia pública en las sociedades democráticas y la influencia de la administración científica. Se esperaba que las dependencias públicas realizaran *tareas previsibles* conforme a reglas establecidas. La estructura de poder era verticalista y jerárquica. Los rigurosos controles garantizaban el desempeño y la rendición de cuentas para las autoridades delegadas. Al cabo del tiempo, algunas de estas características y prácticas originales se han transformado en respuesta a las cambiantes realidades. Sin embargo, en términos generales, el modelo industrial sigue siendo el alma de muchos organismos públicos.

Si bien este modelo ha dado buenos resultados a los Estados y a las sociedades, ya no es suficiente (Baltodano, 1997; Khator, 1994). Un creciente número de cuestiones de política pública requiere la contribución activa de muchos actores a lo largo y ancho del Estado, y fuera de éste, incluyendo el sector público, la sociedad civil, los ciudadanos particulares y las comunidades. Por ende, el gobierno debe trabajar más allá de los límites convencionales, empleando redes, procesos de participación pública y otros medios (Huddleston, 2000; Innes & Booher, 2004; Klijn, 2005). Obliga al Estado a ejercer su autoridad y emplear sus recursos para habilitar y empoderar a los demás. Las crecientes complejidades e incertidumbres en los contextos de política y gobernanza están induciendo a los Estados a mejorar su capacidad de prever, intervenir, innovar, aprender, ser ágiles y recuperarse de los impactos y las crisis. Cada vez es más necesario contar con flexibilidad, compartir información y conocimientos, contra lo cual militan la gobernanza y los modelos organizacionales tradicionales.

Las futuras reformas del sector público tendrán que continuar llevando al gobierno más allá de sus roles tradicionales como agente de decisión

en nombre de los ciudadanos y como prestador de servicios a los ciudadanos. Examinarán la manera en que los gobiernos pueden trabajar con los ciudadanos y otros actores para lograr resultados de elevado valor público.

Estas reformas requerirán:

i. Una definición más amplia de resultados públicos que recalque la importancia de la política pública y los resultados cívicos;
ii. Una perspectiva más extensa de las funciones desempeñadas por el Estado y los ciudadanos, que promueva el uso de la autoridad gubernamental para liberar el poder colectivo de los ciudadanos y la sociedad, para producir resultados de elevado valor público; y
iii. Un entendimiento más dinámico de la gobernanza y la administración pública que sustente la generación de capacidades requeridas para buscar intereses colectivos y el bien público en un creciente entorno global imprevisible.

Este trabajo examina en qué pueden consistir estas tres trayectorias de reforma y propone algunas iniciativas para ayudar a los servidores públicos a enfrentar los desafíos y dilemas del servicio público en el siglo XXI.

En búsqueda de resultados de la política pública y cívicos

La función de los organismos públicos es lograr resultados de elevado valor público en formas que promuevan los principios cívicos, o lo que muchos Estados reconocerían como principios democráticos. (Van Dooren, Thijs & Bouckaert, 2004). En el sector público, un alto rendimiento incluye lograr resultados de la política pública *así como* cívicos (véase la Figura 1).

Resultados de la política pública

En el gobierno, ninguna unidad, dependencia o departamento organizacional trabaja solo; ninguna actividad, servicio o programa es autosuficiente. En la mayoría de los ámbitos de la política, los gobiernos logran resultados valiéndose de una *combinación de instrumentos,* como leyes, reglamentos, créditos fiscales y transferencias a individuos u otros niveles de gobierno (Salamon, 2002). La consecución de resultados de elevado valor público en el gobierno es a menudo un esfuerzo colectivo que trasciende los límites de programas o dependencias. Más aún, los gobiernos logran resultados al trabajar a través de *vastas redes* de actores y organizaciones, que incluyen ciudadanos y grupos de la sociedad civil, que tienen interés en lograr efectos de política comunes.

Figura 1:
Logro de resultados de política pública y cívicos

Los resultados de dependencias y programas específicos son importantes porque vinculan los insumos, como el dinero de los contribuyentes, a los productos y satisfacción del usuario. Sin embargo, los resultados que son más pertinentes para los ciudadanos y los funcionarios electos por lo general rebasan el campo de acción de programas únicos, servicios distintos y organizaciones individuales. La verdadera medida del éxito de un programa de gobierno es la aportación que hace a los resultados de todo el sistema y de la sociedad (Bourgon, 2008a). Por ejemplo, la alta satisfacción del usuario con un servicio médico específico no es necesariamente un signo de éxito si estos resultados se logran empleando los escasos recursos que podrían asignarse a cumplir con prioridades de salud más elevadas. En forma semejante, los éxitos de un departamento logrados a expensas de los resultados en todo ámbito gubernamental no demuestran rendimiento o calidad.

Los organismos del sector público tienen la responsabilidad de analizar la manera de que sus contribuciones asciendan en la cadena de valor agregado de los resultados. Tienen que unir sus esfuerzos a metas *de todo el sistema* y de la *sociedad* y ponderar el valor de sus aportaciones relativas a los resultados que *abarcan todo el sistema* y los *sociales.* Los gobiernos de diferentes partes del mundo han empezado a prestar mayor atención a los resultados que abarcan todo el sistema. Unos cuantos se han enfocado en resultados sociales.[1]

Un enfoque social y de todo el sistema es más prometedor que el énfasis que se puso en la medición y gestión del micro desempeño desde principios de los años noventa (Bourgon, 2008b). El hecho de que los resultados de la política pública y cívicos converjan en forma muy significativa a nivel de

[1] Ver un ejemplo en el Informe del Progress Board of the Province of British Columbia, Canadá en http://www.bcprogressboard.com

resultados sociales tiene particular importancia. Estos son *resultados colectivos* obtenidos por todos los agentes, ya sean de la esfera pública o privada o de la sociedad civil. Reflejan el estado de la sociedad a los ciudadanos y agentes de decisión, ayudándoles a conformar los *intereses colectivos* que, a su vez, informan de las acciones del gobierno y de los ciudadanos por igual. Cada vez más, las personas quieren tener voz y voto en la conformación y definición de los intereses colectivos; no se sienten satisfechos con poder ir a las urnas a votar cada cuatro o cinco años.

Resultados cívicos

Se espera que las entidades del sector público estén a la altura del ideal de los principios democráticos y potencien los resultados cívicos, lo cual hacen de muchas maneras. Permiten que las vigile la Asamblea Legislativa, garantizan que los titulares de un puesto público rindan cuentas por el ejercicio de poder, promueven la transparencia, aseguran el acceso de los ciudadanos a la información y alientan la participación ciudadana en el ciclo de política para garantizar una representación de intereses más amplia y equitativa, además de mayor compromiso y apoyo a las iniciativas del gobierno (Bourgon, 2009).

Estos principios y medidas afines constituyen lo que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2008) denomina el "gobierno abierto e incluyente", hacia el cual muchos países han avanzado en años recientes, incluyendo las naciones de América Latina. Muchos gobiernos promulgaron leyes en materia de acceso a la información.[2] Muchos apalancaron las tecnologías de comunicación a fin de mejorar sus servicios y alentar un mayor acceso a los mismos.[3] Algunas naciones están empleando en forma regular encuestas de satisfacción y otros procesos de retroalimentación y evaluación. Otras crearon los centros de servicio de "ventanilla única" para estimular la coordinación interdepartamental y asegurar que los ciudadanos no queden atrapados en un "laberinto burocrático" o "se queden a medias". Otros transfirieron la prestación de servicios a niveles locales para garantizar un mejor acceso y que éstos

---

[2] Por ejemplo, Chile, Uruguay y Guatemala aprobaron leyes en materia de acceso a la información en 2008 (Michener, 2009). Este hecho fue reforzado por la resolución unánime del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos que reconoce el acceso a la información como un derecho humano fundamental (Acosta y cols., 2008).

[3] Por ejemplo, México amplió Compranet, su organismo de adquisiciones del sector público basado en Internet, en dos nuevos programas: DeclaraNet y TramitaNet. DeclaraNet es un sistema electrónico para llenar y presentar las declaraciones de impuestos y TramitaNet es un catálogo de formularios estatales. Brasil ha tenido éxito con la votación electrónica desde el año 2000. Argentina y México utilizaron las máquinas de votación electrónica brasileñas en proyectos piloto y Paraguay empleó el modelo brasileño de votación electrónica en sus comicios de 2003 (Padget, 2005).

cumplan con las necesidades concretas de diversas comunidades.[4] Muchos países han utilizado conductos, como los paneles de ciudadanos y la presupuestación participativa, para alentar la participación de deliberación y otras formas de intervención ciudadana.[5]

No obstante, se puede hacer más. Los resultados cívicos incluyen, entre otros, una *ciudadanía activa, comunidades empoderadas* y un *espíritu cívico* que permea a la sociedad y estimula la acción colectiva hacia el bien común. Es posible mejorar los resultados cívicos de la mayor parte de los programas y actividades del Estado al tomar medidas para eliminar los obstáculos a una ciudadanía activa y alentar la generación de la capacidad comunitaria y colectiva.

En las dos últimas décadas, los gobiernos pusieron mucho énfasis, quizá demasiado, en los retos de la participación ciudadana en las *nuevas iniciativas de política pública* (por ejemplo, OCDE 2008; Naciones Unidas 2007). Durante la gestión de cualquier gobierno, éste puede lanzar un puñado de *nuevas* iniciativas de política al mismo tiempo que cumple con miles de políticas, programas y servicios *existentes.* Estas actividades *existentes* surgieron de la voluntad política, decisiones políticas y opciones de política tomadas por gobiernos consecutivos para expresar los intereses colectivos de los ciudadanos. Si no todas, muchas de estas actividades podrían beneficiarse de alguna forma de participación ciudadana que mejorara su desempeño democrático y, con él, la calidad de los resultados políticos.

El compromiso *explícito* para perfeccionar los resultados cívicos entrañaría analizar una función mejorada para los ciudadanos y sus comunidades en una serie de vectores.

- *Transparencia y rendición de cuentas*: ampliar el concepto de rendición de cuentas de informar sobre el proceso para el ejercicio del poder por los funcionarios para incluir la noción de la rendición pública para encaminarse a resultados que abarquen todo el sistema y la sociedad. Lo anterior puede adoptar la forma de un sistema

[4] El Sistema Único de Saude (SUS) de Brasil, por ejemplo, incorpora la participación ciudadana en las deliberaciones sobre la política de salud como mecanismo para garantizar la rendición de cuentas, lo apropiado de la toma de decisiones y la eficacia de la prestación de servicios. El SUS transfirió funciones a sus socios del sector privado, después de la celebración de acuerdos entre los municipios y este sector, para que los hospitales y clínicas privadas realizaran adquisiciones importantes a fin de satisfacer las diferentes necesidades detectadas en el proceso de consultoría (Cornwall and Shankland, 2008).

[5] Por ejemplo, con enfoques participativos a la presupuestación, gasto público y gestión en Porto Alegre, Brasil, se han logrado resultados visibles. En la actualidad, más del 80% de las ciudades brasileñas siguen el modelo de Porto Alegre (Banco Mundial: Participation and Civic Engagement Team, 2003).

integral público de presentación de informes, como una tarjeta de evaluación a nivel nacional o, en un enfoque más ambicioso, un sistema de rendición de cuentas compartido cuando participen múltiples actores.

- *Acceso*: lograr el avance con el gobierno electrónico, permitiendo que los ciudadanos tengan acceso al gobierno (incluyendo los conocimientos que éste posea) en sus términos y conforme a sus necesidades. Esto propiciaría el desarrollo de una moderna infraestructura de conocimiento para facilitar la conectividad, alentar la innovación colectiva y permitir que los gobiernos y los ciudadanos conformen y aprovechen la inteligencia colectiva de nuestra sociedad enlazada.
- *Voz*: ampliar las avenidas para integrar las opiniones de los ciudadanos y sus comunidades en aspectos pertinentes de la administración pública; esto incluye explorar el potencial para integrar la retroalimentación al ciclo de mejoramiento programático, construir plataformas de comunicación que permitan a los ciudadanos escuchar los puntos de vista de los demás e interactuar entre sí y que los prestadores de servicios mejoren sus resultados. Lo anterior entrañaría eliminar obstáculos para poder escuchar las voces de los más vulnerables, los menos instruidos, los pobres, los jóvenes y los adultos mayores.
- *Decisión*: en lugar de que los servidores públicos ejerzan toda la autoridad discrecional que emana de la flexibilidad existente en la mayor parte de los programas y actividades del Estado, permitir que los ciudadanos y comunidades ejerzan *su propio* albedrío para satisfacer sus necesidades dentro de la ley y de manera que respete la rendición de cuentas profesionales y políticas.
- *Acción*: estimular la función activa desempeñada por los ciudadanos y comunidades como *creadores de valor* y *agentes activos* en la producción de bienes públicos, inventar soluciones a problemas comunes y conformar el futuro que desean.

Es importante hacer notar que la vasta selección de iniciativas que apoyan un “gobierno más abierto e incluyente” ha generado algunas inquietudes y confusión (Bourgon, 2009). Éstas incluyen la preocupación de que la consulta y participación ciudadana puede resultar costosa, demorar las decisiones e impedir la acción oportuna (Irvin & Stansbury, 2004); la participación se convierte en un dogma de tal manera que una *mayor* participación ciudadana *siempre se considera mejor* y es la *manera óptima* de hacer las cosas en el gobierno; y que grupos con un solo interés pueden apropiarse de los procesos de consulta. Además, existe confusión entre los servidores públicos sobre lo que políticos y ciudadanos esperan de ellos.

La participación ciudadana y comunitaria no sustituye a la democracia representativa y la voluntad política. Sólo puede presentarse en el contexto

del derecho constitucional vigente en un país y de una manera que respete las instituciones públicas legítimas y la autoridad gubernamental. El gobierno tiene la autoridad y es el encargado de fijar la agenda y las normas de compromiso.[6]

La participación ciudadana y comunitaria no es una panacea ni lo adecuado en todos los casos. El gobierno necesita emplearla en forma deliberada y atinada. La participación ciudadana tiene valor *intrínseco* e *instrumental.* Tiene valor intrínseco en el sentido de que alienta una ciudadanía activa, comunidades empoderadas y el espíritu cívico. Tiene valor instrumental por cuanto puede ayudar a crear mayor apoyo para las iniciativas de gobierno y mejores resultados de la política pública.[7] Si bien una época anterior proporcionó a algunos países el adagio "no habrá impuestos sin representación", una máxima más contemporánea debe ser "no habrá acción cívica sin participación". Por lo menos, los gobiernos deben comprometer a los ciudadanos y a otros actores cuando el Estado espera que desempeñen papeles activos como "agentes" de las políticas públicas. Existe un creciente número de cuestiones de política complejas que precisan que los ciudadanos y otros jueguen papeles activos, desde reducir las emisiones de carbono, las tasas de obesidad o el racismo, hasta aumentar el nivel escolar o mejorar la seguridad pública. Tales problemas requieren la participación de los ciudadanos y sus comunidades y la aportación de múltiples interesados. Sin participación, las iniciativas gubernamentales se tambalearán.

Cuando los esfuerzos de compromiso ciudadano están mal estructurados, éstos se pueden tornar en empresas exclusivas excluyentes donde dominan las voces poderosas de "unos cuantos elegidos". La primera responsabilidad del gobierno es crear un ambiente propicio que elimina los obstáculos a la participación de los grupos excluidos con mayor frecuencia, como por ejemplo: los jóvenes que no pueden votar, pero

[6] En función de los papeles y expectativas dentro del Estado, los que tienen la autoridad de gobernar, ya sea que ésta se obtenga a través de procesos electorales o de otro medio constitucional, son responsables en última instancia de establecer la intención de política. Esta intención representa el punto de partida para la función de los administradores públicos que tienen a su disposición muchas formas y medios para la consecución de los resultados deseados, incluyendo el uso de los procesos de participación pública.

[7] Por ejemplo, se instituyó un compromiso ciudadano a gran escala para formular los programas de reconstrucción de Nueva Orleans después del huracán Katrina. Miles de ciudadanos participaron con los planificadores y funcionarios para hacer frente a una compleja problemática de política. Este compromiso se considera como un factor clave para revitalizar la esperanza y el sentido de totalidad en la comunidad después de la devastación (Lukensmeyer, 2007). En Brasil, las mejoras en los indicadores de salud entre 1992 y 2004 indican el éxito del enfoque consultivo del SUS. Durante este período las cifras de mortalidad en menores de cinco años descendieron de 65 a 27 por cada mil habitantes y la proporción de hogares pobres con acceso a servicios aumentó casi la mitad (Cornwall and Shankland, 2008)

que a menudo tienen que cargar con la deuda incurrida en la prestación de servicios a las generaciones en el poder; los pobres cuyas voces deberían ser escuchadas si se van a lograr la imparcialidad y la justicia social; las mujeres que en casi todos los países están sobrepasadas en su papel decisorio formal y que enfrentan barreras sociales y físicas a la participación; y aquellos que se ven afectados por obstáculos especiales debido a la edad, discapacidad, distancia geográfica e instrucción.

La segunda responsabilidad del Estado es construir vías para permitir que las personas decidan por sí mismas si desean comprometerse y cuándo. No hay duda de que nadie quiere comprometerse en todas las cuestiones, sin embargo, debe haber conductos de participación que sean de fácil acceso y utilización para todos.

La participación ciudadana toma tiempo y consume recursos, incluso si el creciente empleo de tecnologías de la información y la comunicación en este campo puede reducir costos en el futuro (Irvin & Stansbury, 2004). Sin embargo, es probable que éstos no sean los costos más significativos a considerar. Desde la década de los sesenta, en todo el mundo se ha observado una disminución constante de la confianza en las instituciones de gobierno y del sector público (Nye, Zelikov & King, 1997; Pharr & Putnam, 2000). La disminución de confianza constituye un costo para el gobierno y para toda la sociedad. Ningún país es suficientemente rico como para pagar el precio de la desconfianza, ya que puede llevar a diversos resultados negativos para el gobierno y la sociedad, incluyendo un campo de acción reducido para los enfoques de política pública, poco cumplimiento voluntario, evasión fiscal, corrupción, descontento social, inestabilidad e incluso violencia. Si bien aún es demasiado pronto para juzgar si al fortalecer y profundizar el compromiso ciudadano y comunitario se revertirá esta tendencia, sin duda se justifica el precio y el esfuerzo.

El reto para el gobierno es lograr los resultados de la política pública y cívicos, no uno u otro, y no uno a costa del otro. Los segundos resultados generan la *credibilidad* de los gobiernos, mientras que los primeros aumentan la *legitimidad* del gobierno. En combinación, la credibilidad y la legitimidad aumentan la *confianza* de los ciudadanos en el gobierno, las instituciones públicas y los organismos del sector público.

La optimización de los resultados de política pública y cívicos es un acto de malabarismo difícil. Esto requiere un criterio fino y sólo se puede lograr el éxito en la práctica si se toma en cuenta el contexto, la cultura y las circunstancias. En particular, los administradores públicos deben mediar entre el impulso para ganar en eficiencia y la necesidad de comprometer a los ciudadanos y las comunidades, incluso a costa de cierto grado de eficiencia. El mejoramiento de los resultados cívicos genera capacidad colectiva en la sociedad para obtener mejores resultados públicos al

cabo del tiempo, incluso si entraña un costo más elevado a corto plazo. El enfoque en los resultados cívicos coloca a los ciudadanos y sus comunidades como *agentes activos* en la conformación de los intereses colectivos y como *creadores de valor* al producir resultados públicos.

Muchos países han avanzado a pasos agigantados para lograr mejores resultados del sector público. Sin embargo, por lo general los administradores públicos han estado trabajando a partir de una *definición incompleta* de los resultados públicos, que no da suficiente importancia a los resultados cívicos. Esta situación ha permitido *un grado de separación demasiado alto* entre los resultados de la política pública y los cívicos al evaluar la contribución que hacen las dependencias públicas a la sociedad.

En igualdad de circunstancias con la búsqueda de resultados de política pública, el desafío de enfocarse en los resultados cívicos en todas las actividades del Estado no se limita a las sociedades con formas concretas y convencionales de gobernanza democrática. Esta idea se aplica a países con o sin procesos electorales y con o sin múltiples partidos (Mahbubani, 2009). En todo el orbe, los ciudadanos procuran desempeñar un papel más activo en los ámbitos de mayor importancia para ellos (Fung & Wright, 2003). Los gobiernos ignoran las voces de sus pueblos por su cuenta y riesgo.

La autoridad gubernamental y el poder colectivo: las funciones de los gobiernos y los ciudadanos

Por tradición, al gobierno se le considera el *agente primordial* en la definición del bien público y en servir al interés colectivo. Conforme a este punto de vista, el Estado fija la agenda para el cambio, propone nuevas leyes y aplica las existentes. El gobierno es el prestador de los servicios públicos, el legislador y el mediador que actúa como árbitro entre los intereses en conflicto. En esta perspectiva convencional, a los ciudadanos se les considera *portadores de los derechos, contribuyentes y beneficiarios de los programas gubernamentales.* En fechas más recientes, se les ha llegado a conceptualizar como *usuarios de los servicios públicos y clientes de las dependencias públicas* y, como resultado, muchas reformas del sector público se han concentrado en la prestación *directa* de servicios a los ciudadanos.

Cabe afirmar que esta visión de las funciones desempeñadas por el gobierno relacionadas con los ciudadanos y sus manifestaciones en las agendas de reforma ha sido *demasiado limitada* para garantizar resultados de alto valor público, sobre todo en lo que se refiere a la problemática cada vez más compleja que los gobiernos y ciudadanos enfrentan en un mundo globalizante e imprevisible. Una serie de acontecimientos han evidenciado lo anterior:

- *La prestación de servicios directa pierde importancia*. Las herramientas indirectas como la transferencia de pagos a personas y otros niveles de gobierno, créditos fiscales, comprobantes, subsidios, préstamos y prestación de servicios indirecta a través de terceros o alianzas público privadas representan el grueso de la actividad y gastos del gobierno. Estas herramientas han reducido el papel directo que tiene el Estado en la producción de bienes y servicios públicos. (Salamon, 2002).

- *Los gobiernos no están actuando solos*. Cada vez más, los Estados deben recurrir a otros gobiernos, al sector privado, a la sociedad civil y los ciudadanos para obtener muchos de los resultados que le interesan a las personas, que van desde la seguridad alimentaria hasta la seguridad nacional o el alivio de la pobreza. En estos casos, es más adecuado pensar en función de la *gobernanza* que del *gobierno.* (Denhardt & Denhardt, 2003).

- A medida que los gobiernos comparten responsabilidades, riesgos y poder, desempeñan un papel cada vez más difícil, sin embargo, fundamental. Deben utilizar su autoridad en nuevas formas para apalancar y aprovechar la fuerza de los demás; garantizar la equidad en los riesgos compartidos entre los ámbitos público, privado y civil; y prever problemas e iniciar acciones correctivas cuando lo exija el interés público.

- *Los ciudadanos y otros interesados son agentes activos y creadores de valor público.* Un número cada vez mayor de aspectos en materia de política pública precisan de la contribución activa de los ciudadanos y otros actores en la creación de bienes públicos comunes. Este es el caso, sobre todo cuando los aspectos de política exceden el Poder Legislativo y regulador del Estado o la capacidad del gobierno para actuar. Lo mismo pasa cuando las cuestiones requieren un cambio en el comportamiento del individuo o de la sociedad (Bingham, Nabatchi & O'Leary, 2005).

Abundan ejemplos de estos hechos. Los gobiernos pueden formular leyes en materia de salud pública, prevención de la delincuencia y protección del hábitat. Pueden gravar y erogar para construir hospitales y financiar los servicios públicos de salud. Pueden desplegar fuerzas policíacas e inspectores. No obstante, las decisiones que toman *las personas* y las acciones que realizan en casa, en el trabajo, en sus familias y comunidades constituyen los principales aportes a la salud colectiva, la seguridad pública o un medio ambiente limpio.

Al reconocer que es preciso *aprovechar* la energía colectiva y las ideas de los ciudadanos, muchos Estados han trabajado para complementar las formas tradicionales de gobernar con otras nuevas que habiliten y *empoderen* a los ciudadanos. A medida que los gobiernos se dirigen hacia

la producción de resultados *con* los ciudadanos, llegan a un conjunto más completo de relaciones con ellos.

Al hacerlo, también extienden la serie de funciones que pueden desempeñar para la consecución de diferentes resultados públicos (Lenihan, Milloy, Fox & Barber, 2007). Los gobiernos pueden actuar como:

- *Un asociado* que emplea los recursos y el poder del Estado para estimular las aportaciones de los ciudadanos y otros;
- *Un colaborador* responsable y confiable en un sistema de gobernanza compartida que divide la responsabilidad y los recursos con los ciudadanos y otros para enmarcar asuntos, instrumentar soluciones y rendir cuentas en cuanto a resultados;
- *Un facilitador* que estimula la creación y expansión *de redes de gobernanza colaboradora de actores y comunidades auto-organizadoras* que constituyen plataformas de cooperación, inteligencia colectiva e innovación social;
- *Un líder de pensamiento y agente proactivo* que crea y evoluciona conjuntamente con otros en *un sistema de gobernanza adaptativa* que transforma el contexto y la intervención de todos los actores a fin de aumentar la probabilidad de obtener efectos favorables de la política.

Los gobiernos cuentan con una amplia selección de opciones, que van desde actuar solos hasta ejercer la autoridad del Estado, con lo cual apalanca el poder colectivo de los ciudadanos y otros actores de la sociedad (véase la Figura 2). Las alternativas disponibles en el extremo de la "gobernanza" de este continuo requieren un sentido compartido de responsabilidad, donde los actores dentro y fuera del gobierno tienen la facultad de contribuir con lo que hacen mejor para resolver problemas comunes en materia de política pública y donde los actores se comprometen mutuamente con los resultados y con alguna forma de rendición de cuentas colectiva e individual (Kettl, 2002). Asimismo supone compartir los riesgos y las recompensas en forma apropiada y justa.

Figura 2:
Autoridad, poder colectivo, funciones y resultados

Estas opciones no se fundamentan en una recomendación universal para la "gobernanza compartida" o "coproducción" con la expectativa de que todo ciudadano o actor puede o desea participar en cada asunto. No es señal de conversaciones y consultas interminables ni tampoco significa que todas las decisiones deben tomarse en colaboración. En muchos casos, para una buena gobernanza se precisan decisiones y acciones que se originen en los altos mandos.

Cualquiera sea la alternativa de gobernanza que se siga, en todos los casos, el gobierno continúa siendo el *administrador del interés colectivo* encargado de mediar entre los ámbitos público, privado y la sociedad civil *con la facultad de intervenir* cuando lo exija el interés público. Los sucesos del pasado reciente, como la crisis financiera global, nos recuerdan que el papel de administrador que desempeña el gobierno no ha recibido la suficiente atención. De hecho, mientras más se disperse la toma de decisiones y más distribuido esté el ejercicio del poder, más importante se tornará el papel de administrador del gobierno. Este papel incluye la *vigilancia, previsión y corrección de derroteros*.

Al emplear su autoridad para facultar a los demás a decidir y actuar, el gobierno no está adoptando una postura de *laissezfaire* ni tampoco está reduciendo su posición en cuanto a otros actores del Estado. Más bien, desempeña una mezcla más compleja de funciones que es afirmativa del Estado en beneficio de lo colectivo.

Habida cuenta de lo anterior, el papel del Estado va tomando forma en un espacio de posibilidades cada vez más amplio, que no se define por un conjunto rígido y convencional de funciones y relaciones. Por el contrario, los administradores públicos, ciudadanos y otros actores forman parte de un sistema de gobernanza dinámico, abierto e interactivo en el cual la autoridad del Estado se utiliza en *diferentes maneras* para obtener *resultados públicos distintos*, incluyendo comprometer y empoderar a los ciudadanos, comunidades y otros actores a fin de lograr resultados sociales y cívicos (véase la Figura 3).

Figura 3
Sistema dinámico de gobernanza

El futuro de la gobernanza y de la administración pública: un sistema dinámico de generación de capacidades

La *definición ampliada* de los resultados públicos, combinada con un *punto de vista más extenso* de la función desempeñada por el gobierno, los ciudadanos y otros actores en la sociedad, proporciona el espacio en el que se pueden conformar nuevas direcciones para las reformas del servicio público así como examinar nuevas formas de generar capacidad colectiva en el Estado a fin de lograr resultados públicos (véase la Figura 4).

Figura 4
Sistema dinámico de generación de capacidades

Generación de la capacidad para servir: Un cimiento sólido

La administración pública incorpora la historia, las tradiciones y las costumbres. La generación de la capacidad colectiva para conseguir resultados públicos inicia con la valoración de los sucesos del pasado y conservando las *capacidades existentes.* El enfoque en el *cumplimiento* es un aspecto fundamental, ya que constituye el sello distintivo de un buen gobierno e incluye:

- Respeto por el Estado de Derecho y las instituciones públicas;
- El debido proceso que incluye imparcialidad, transparencia y rendición de cuentas para el ejercicio del poder y el uso de fondos públicos, y
- Los valores del sector público, que incorporan la expectativa de que los funcionarios públicos, en respuesta a la confianza pública, mostrarán integridad, probidad e imparcialidad.

En conjunto, estos factores son contribuyentes claves a la *capacidad institucional* del aparato estatal y proporcionan cimientos sólidos para las dependencias públicas. Representan el punto de partida de cualquier proceso hacia la construcción de un Estado. La capacidad institucional significa que el Estado tiene la habilidad de formular y aplicar leyes, gravar y erogar sin “fugas” o corrupción, separar los poderes del Legislativo,

Ejecutivo y Judicial, y rendir cuentas sobre el ejercicio del poder. Toma muchos años establecer esta capacidad; sostenerla implica un proceso interminable. Es de importancia fundamental. Todas las futuras generaciones la utilizarán y dependerán de ella, y su tarea será renovarla.

En virtud de que el *buen gobierno* no existe sin *instituciones del sector público que tengan un buen desempeño,* también es importante conservar el marcado énfasis que los gobiernos han puesto en el *desempeño* en los últimos dos decenios. Las administraciones públicas deben preservar y valorar:

- El impulso interno a fin de que el gobierno sea más productivo, eficiente y eficaz;
- La atención puesta en mejorar la prestación de servicios a través de los silos organizacionales y la necesidad de continuar mejoras en respuesta a las expectativas de los ciudadanos y a las circunstancias cambiantes;
- La concentración en la buena gobernanza que incorpora otros sectores y,
- El poder de las modernas tecnologías de información y comunicación que está transformando el papel que desempeña el Estado, la relación entre el gobierno y los ciudadanos y la función de los servidores públicos.

Estos factores coadyuvan a la generación de la *capacidad organizacional.* Esta capacidad forma la base para la consecución de resultados públicos. Significa que se pueden entregar a la sociedad bienes públicos de alta calidad al menor costo posible, que la retroalimentación del usuario, la mejora y la innovación continuas son características primordiales en la prestación de servicios públicos, que las modernas tecnologías de información y comunicación se utilizan para reducir el número de intermediarios y empoderar a los usuarios en el proceso de la prestación de servicios. Asimismo, significa que los organismos de los ámbitos público, privado y civil pueden hacer un trabajo conjunto para obtener resultados públicos comunes; sin embargo, es preciso aprender primero dentro del gobierno la habilidad de trabajar cruzando los límites organizacionales, ya que posteriormente será más fácil que el gobierno trate de llegar a otros sectores de la sociedad y trabaje con ellos.

Las tradiciones de cumplimiento y desempeño, los modelos y las capacidades relacionadas equivalen a construir instituciones públicas firmes y entidades del sector público eficientes. Son de vital importancia para cualquier gobierno y las más adecuadas para contextos estables, tareas previsibles y un enfoque centrado en el gobierno para lograr resultados públicos; allí residen sus fortalezas y su valor agregado.

La interrogante es si el enfoque en el cumplimiento y desempeño será suficiente o no para que los gobiernos enfrenten los desafíos de servicio en el siglo XXI.

La respuesta a esta pregunta es, a la vez, un ejercicio filosófico y pragmático para el gobierno. Los diferentes países tienen distintas circunstancias, necesidades y valores. Tomarán decisiones diferentes. Es importante explorar lo que entrañan estas decisiones, ya que el deber de los gobiernos es "servir más allá de lo previsible" (Bourgon, en prensa).

El esfuerzo por alcanzar objetivos públicos en un contexto de incertidumbre y complejidad

En la actualidad, la función del Estado trasciende las *actividades y circunstancias previsibles.* Supone enfrentar *cuestiones complejas*, algunas de las cuales tienen las características de "problemas perversos" (Ho, 2008), en el contexto *imprevisible* de la economía global y las sociedades interconectadas donde *múltiples actores* actúan en forma simultánea.

Los gobiernos reciben cada vez más presión para que mejoren su capacidad de anticipar, prever y, de ser posible, evitar crisis que van desde pandemias hasta debacles económicas globales, desde calentamiento global hasta escasez de alimentos.

Desde los años ochenta, el mundo está cada día mucho más interconectado, formado de redes y "plano" (Friedman, 2005). Las problemáticas locales pueden convertirse rápidamente en problemáticas globales y éstas tienen un amplio rango imprevisible de repercusiones locales. Un creciente número de personas, grupos y organizaciones toman decisiones importantes en un creciente número de *ubicaciones*. Se presenta una progresiva *fragmentación.* Sus decisiones se ven influidas por las *decisiones de los demás* y por sus expectativas de lo que los demás puedan hacer. Hay una creciente *interdependencia.* (Kopperjan & Klijn, 2004). Cuando existe fragmentación e interdependencia surge *la incertidumbre*.

Cada decisión y cada acción tiene un efecto limitado, pero el poder de múltiples decisiones que van en una dirección similar puede modificar el curso de los eventos en todo el orbe a la velocidad de la luz.[8] Se han utilizado ideas sobre el *"surgimiento"* para describir este proceso. Observan cómo surgen nuevos *esquemas* de un vasto conjunto de interacciones y parecen salir de la nada (Holland, 1998; Goldstein, 1999). Revelan los impactantes papeles que la auto organización, la adaptación

[8] El famoso "efecto mariposa" capta espléndidamente esta condición, en la cual el aleteo de una mariposa en Beijing puede transformar los patrones climáticos en el Golfo de México (Morgan, 2006, p. 255).

y la evolución desempeñan en los sistemas complejos (Mitleton-Kelly, 2008) y resaltan las limitaciones de los "diseños grandiosos" para hacer frente a la problemática en sistemas complejos, independientemente de qué tan bien informados y concebidos estén dichos planes (Bovaird, 2008; Westley, Zimmerman & Patton, 2006).

Las dificultades que encuentran los gobiernos para confrontar la complejidad *no se deben* primordialmente a la falta de conocimiento o a que los servidores públicos son en cierto modo deficientes en comparación con sus predecesores. Se manifiestan porque los enfoques convencionales a la gobernanza o la administración pública no se idearon o diseñaron para enfrentar la complejidad y la incertidumbre.

Sin duda, la mayor parte de los problemas de importancia pública son los *difíciles*. Con frecuencia, su principal dificultad reside en la falta de conocimientos, capacidad, recursos o tiempo para resolverlos. Se pueden solucionar en forma incremental, paso a paso, al establecer prioridades que coadyuven a remediar algunas de estas carencias. Ejemplos de lo anterior pueden incluir las reformas fiscales o impositivas.

Algunos problemas son *complicados*. Existen o se pueden desarrollar con seguridad los conocimientos necesarios para resolverlos, sin embargo, su tamaño, campo de acción y escala son abrumadores y el proceso para generar un desenlace exitoso es intrincado y riesgoso. Los problemas complicados pueden implicar una elaborada red de actividades en la cual cada acción, aunada a la secuencia y dependencias entre ellas, es decisiva para lograr el éxito y cualquier paso en falso puede conducir al fracaso. Aquí los ejemplos incluyen la construcción y administración de instalaciones de energía nuclear o la realización de misiones en el espacio (Westley, *et al*., 2006).

Se han creado prácticas convencionales que dividen las tareas en labores más sencillas que pueden efectuarse mediante políticas y programas distintos para resolver problemas difíciles y complicados (Wagenaar, 2007). Frente a la complejidad, un enfoque convencional puede dejar al Estado en una posición reactiva, incapaz de detectar patrones *emergentes* en un panorama cambiante y, por tanto, incapaz de *intervenir* con antelación.

Los problemas c*omplejos* son de carácter diferente y pueden presentar:

- *Complejidad dinámica* cuando las causas y los efectos son interdependientes pero pueden estar alejados en tiempo y espacio;
- *Complejidad social* cuando los hechos y la naturaleza del problema son impugnados y las posturas están afianzadas, y
- *Complejidad generativa* cuando surgen problemáticas singulares imprevistas con un elevado potencial para recombinarse en formas

diferentes, en distintos momentos, en diferentes lugares y a distintas intensidades y escalas (Kahane, 2004).

Los problemas dinámicamente complejos no se pueden resolver sólo fragmentándolos y logrando un mayor conocimiento sobre cada parte. La única solución es analizar *todo el sistema* y, por ende, se requiere un enfoque *sistémico* (Senge, 1990) que atraiga a los ciudadanos y otros actores implicados y afectados por ellos (Wagenaar, 2007). El problema de la deforestación en la selva tropical del Amazonas ilustra un problema dinámicamente complejo que precisa una solución sistemática.

Sin embargo, el solo conocimiento sistémico no puede ayudar a resolver problemas socialmente complejos pues, con frecuencia, las definiciones, hechos y soluciones son muy impugnados (Haveri, 2006; Kahane, 2004). Cada vez es más obvio que las definiciones y las soluciones que más importan son las que fueron creadas en conjunto por las partes pertinentes. Incluso si dicho conocimiento es imperfecto, el *proceso de crearlo en forma conjunta* tiene el mayor valor, porque abre la posibilidad de lograr una acción colectiva concertada (Senge, 2004). Los procesos de reconciliación en Sudáfrica después del *apartheid* o la reconstrucción posterior a un conflicto en las sociedades constituyen ejemplos de problemas con una alta complejidad social. (Kahane, 2004; Westley, *et al*., 2006).

Los problemas de complejidad generativa no se pueden resolver sencillamente al reproducir lo que se hizo antes (Kahane, 2004). Incluso si la solución guarda cierto parecido con sucesos pasados, se requieren *soluciones emergentes* que surjan de las interacciones continuas y anticipadas entre actores y contextos, incluyendo funcionarios públicos y ciudadanos. En este caso, el desafío para los administradores públicos es examinar el complejo panorama y vincular problemas, personas y soluciones en los contextos correctos (Levinthal & Warglien, 1999) y liberar el poder de la auto organización y co-evolución (Duit & Galaz, 2008). La repercusión potencial del cambio climático en pequeños Estados insulares, como Indonesia, es un ejemplo de dichos problemas.

Los *problemas perversos* muestran algunas o todas las características de los problemas complejos junto con un nivel particularmente alto de incertidumbre e imprevisibilidad. Las incertidumbres nacen de la fragmentación de la toma de decisiones y la interdependencia de acciones relacionadas con el problema. La imprevisibilidad deriva de las relaciones inestables entre muchos actores y variables. El calentamiento global es un ejemplo de un problema perverso que requiere una mezcla adaptativa de soluciones sistemáticas, sociales y emergentes.

Desde la década de los noventa se han venido elaborando diversas teorías, conceptos y herramientas para ayudar a los profesionales a enfrentar la

complejidad en un entorno incierto (por ejemplo, Gunderson & Holling, 2002; Mitleton-Kelly, 2008; Teisman & Klijn, 2008). Sin embargo, no existe una solución mágica (Bovaird, 2008). Para hacer frente a este entorno se requieren nuevas capacidades. Lo primero que hace el gobierno es adoptar la complejidad y la incertidumbre como parte de su realidad y acepta que tiene una función que desempeñar más allá de lo previsible (Haynes, 2003). Hay que comprender las implicaciones y consecuencias de esta nueva función para las entidades del sector público y los servidores públicos. Es necesario seguir un conjunto coherente de acciones a fin de apoyar este nuevo papel para el gobierno.

Generación de la capacidad de anticipación, innovación y adaptación

Se requerirán esfuerzos concertados para confrontar con éxito la complejidad y la perversidad como parte de la realidad de la administración pública para generar la capacidad del Estado para prever, detectar e intervenir en forma proactiva cuando sea necesario. Asimismo, entrañará la generación de la capacidad colectiva de anticipación, innovación y adaptación (véase la Figura 4).

La detección temprana mediante la minuciosa observación u otros medios y la obtención de un mayor entendimiento de las perspectivas de toda la gama de actores y las relaciones que guardan entre sí, puede reducir la incertidumbre y la imprevisibilidad. La acción proactiva puede mejorar la probabilidad de desenlaces más deseables. Los países que cuenten con las mejores capacidades para detectar tendencias emergentes y prever cambios significativos tendrán una importante ventaja comparativa.

La mayor parte de los Estados desarrollaron funciones de política interna relativamente vigorosa, necesarias para proporcionar asesoría sólida en materia de política que tome en cuenta la capacidad existente y las lecciones aprendidas en el pasado. En términos generales, las unidades de política están basadas en departamentos y tienen misiones específicas. Tienden a valorar la racionalidad causal y el pensamiento lineal y dependen en gran medida de la evidencia y los datos, por un buen motivo. Este enfoque de política ha contribuido a grandes logros en varios campos de la política pública.

No obstante, en el caso de problemáticas complejas y posibilidades emergentes, los conocimientos más importantes no residen en los datos. Más bien, radican en la interpretación y la observación, al discernir probables esquemas donde antes no se había visto ninguno, y en el significado extraído de información difusa y conocimiento imperfecto. Este trabajo necesita una *diversidad de perspectivas* provenientes de las interacciones con múltiples actores, una *diversidad de habilidades* y bases de conocimiento disciplinarias y una *diversidad de enfoques* donde

coexisten el pensamiento lineal, el pensamiento en sistemas no lineales y la comprensión emergente.

Muchos Estados tienen una larga tradición de reunión de inteligencias, minuciosa observación del medio, planeación de escenarios, modelización y evaluación de riesgos. El desafío es extender esta capacidad a cuestiones complejas y entornos imprevisibles dando prioridad a la generación de la *capacidad de anticipación* del gobierno. Algunos países ya están dando pasos ambiciosos en esta dirección (Habegger, 2009). Por ejemplo, Singapur utiliza un enfoque al trans-gobierno que forma un nexo entre la planeación de escenarios y un sistema de evaluación de riesgos y examen sistemático de posibilidades para el futuro.[9] Diversos ministerios del Reino Unido se han reunido para financiar y utilizar un "programa de previsión" con el fin de realizar una "investigación del futuro" en sectores concretos como la salud, energía y uso del suelo.[10] El parlamento de Finlandia estableció entre sus miembros un "Comité para el futuro" con el mandato de presentar trabajos sobre cuestiones relacionadas con el futuro y realizar estudios del mismo.[11]

De ejemplos actuales se deduce que la capacidad de anticipación de políticas depende de un enfoque integral del gobierno, con herramientas que capturan información de una amplia variedad de fuentes y permiten el acceso a diversos actores dentro y fuera del gobierno. Se apoya en el liderazgo del centro del Estado, sin embargo, precisa la localización de fuentes de datos, capacidades analíticas e interpretativas de agencias, entidades y organismos de línea externos al gobierno, como universidades y *think tanks* (laboratorio de ideas). Esta capacidad podría realzarse aún más con una serie de diálogos a lo largo del gobierno y entre el gobierno y un conjunto más amplio y diverso de actores de fuera.

En muchos casos, los mejores conocimientos y la inteligencia más poderosa y las perspectivas acerca de los fenómenos emergentes no corresponden al Estado, más bien se encuentran en la mente de las personas, ya sean vecinos o personas que se encuentren a miles de kilómetros de distancia. Están conformados y circulan en redes sociales auto-organizadas y en las múltiples relaciones que tienen los ciudadanos en sus comunidades locales o comunidades de interés dispersas globalmente (Schuler, 2008).

Para enfrentar problemas complejos e incertidumbre, los Estados tienen que mejorar su habilidad de captar la *inteligencia colectiva* de la sociedad con el objeto de extraer conocimientos y significado acerca de esquemas y tendencias emergentes en el sistema social. Los ciudadanos y otros actores cuentan con información invaluable y perspectivas diversas que

[9] Véase http://www.rahs.org.sg.

[10] Véase http://www.foresight.gov.uk/index.asp.

[11] Véase http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/parliament/committees/future.htx

pueden permitir previsión, conformar las decisiones e idear soluciones innovadoras (Atlee, 2008; Malone, 2008).

Asimismo, los gobiernos pueden tomar medidas para estimular la *innovación social* (Mulgan, 2007). Las *redes* sociales y las capacidades de los ciudadanos constituyen poderosas ventajas para generar soluciones novedosas y seguir nuevas líneas de acción hacia metas sociales (Westley, Zimmerman & Patton, 2006). El gobierno puede apalancar el poder de las redes para conectar actores, problemas y soluciones como medio para obtener resultados públicos (Klijn, 2008).

Estas acciones pueden ayudar al gobierno a avanzar de una postura reactiva a una más adaptativa. En términos globales, equivalen a generar la *capacidad de previsión e innovación* dentro y fuera del gobierno.

A pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno y los ciudadanos para generar su capacidad de previsión e innovación con objeto de resolver la problemática pública, surgirán hechos inesperados y ocurrirán impactos imprevisibles. El gobierno siempre será el *asegurador de último recurso* cuando esté en juego el interés colectivo. Por ejemplo, con el brote del SARS en 2003 y el casi colapso del sistema financiero global en 2008, la historia reciente muestra que los abordajes pasivos para manejar las "sorpresas" y cuestiones emergentes de política pública pueden dañar en forma significativa e imponer un alto costo a la sociedad. Si bien los gobiernos no pueden hacer planes para algo que no pueden saber que ocurrirá, les es posible actuar en forma proactiva para limitar la repercusión de los impactos y aumentar la probabilidad de desenlaces más favorables.

La función del gobierno en el siglo XXI se extiende a incrementar la *capacidad de recuperación* de sus sociedades para absorber impactos, adoptar el cambio y prosperar. Desde el decenio de los noventa se han desarrollado ideas acerca de la manera en que el gobierno puede promover la capacidad de recuperación, sobre todo con respecto a la gestión de crisis, seguridad y preparación para emergencias (por ejemplo, Allenby & Fink, 2005; Hanson & Roberts, 2005; Masten & Obradovic, 2008; Menon, 2005; Norris, *et al.*, 2008). Los campos de los estudios en materia de ecología y medio ambiente, que tienen un historial más largo de investigación sobre la capacidad de recuperación, son buenas fuentes de inspiración (por ejemplo, Anderies, Walker & Kinzig, 2006; Gunderson & Holling, 2002; Holling, 1973, 2001). Se vislumbra el surgimiento de una prometedora orientación para los servidores públicos.

Se pueden prever algunos impactos, aunque sólo sea como probabilidades. La generación de la capacidad de recuperación entraña planear, prevenir y adelantarse a estos impactos e identificar y mitigar las vulnerabilidades claves relacionadas con ellos (Adger, 2006; Berkes, 2007; McManus, *et al*., 2007).

Algunos impactos no se pueden prever, prevenir o mitigar. Más aún, el cambio es inevitable y suele ser saludable (Berkes & Folke, 2002), aunque los costos y beneficios se repartan en forma desigual (Norris, *et al.,* 2008; Scheffer *et al.,* 2002). Tratar de prevenir todos los impactos puede crear comunidades, instituciones y sociedades "frágiles" en virtud de que socava la capacidad colectiva de aprender y adaptarse (Comfort, 1994; Gunderson, *et al.,* 1995). Demorar el cambio puede incrementar el riesgo de que posteriormente se presenten crisis a gran escala (Holling & Meffe, 1996).

El objetivo del gobierno es no intentar predecir o controlar todos los impactos potenciales, lo cual sería imposible y contraproducente. Más bien, la meta primordial es promover la capacidad de recuperación de la sociedad, lo que significa crear la *capacidad colectiva de aprender y adaptarse* y *garantizar una distribución más equitativa de los riesgos,* de forma que mitigue las repercusiones negativas en los más vulnerables de la sociedad.

La capacidad de recuperación no la puede lograr un individuo, organismo o gobierno trabajando solo (McManus, *et al.,* 2007). Las sociedades con capacidad de recuperación poseen por lo menos dos características significativas: 1) una *ciudadanía activa,* integrada por una masa crítica de personas con motivación, habilidades y confianza para tomar medidas y satisfacer las necesidades de sus comunidades, y 2) *redes* sólidas de *grupos comunitarios* con la capacidad de reunir una amplia variedad de personas para identificar las necesidades de la comunidad y movilizar recursos para apoyar soluciones comunes (Dale & Onyx, 2005).

Estas capacidades se desarrollan mediante la experiencia y la práctica. Para generar la capacidad de adaptación es indispensable tener un *enfoque participativo* en las decisiones de política pública e instrumentación de políticas. Los enfoques de participación pública, compromiso ciudadano y gobernanza compartida constituyen poderosos *refuerzos* para la capacidad de recuperación, sobre todo si estos enfoques estimulan acciones y toma de decisiones a nivel comunitario (Lebel, *et al.,* 2006). Asimismo, solucionar cuestiones a nivel local evita que aumenten los problemas a lo largo y ancho del sistema social y se conviertan en crisis de enorme magnitud (Berkes & Folke, 2002).

No es posible comprar o desear la capacidad de recuperación y de adaptación cuando más se necesitan. Se desarrollan a partir de la experiencia y práctica aprendidas (Berkes & Folke, 2002). Resultan de los nexos y relaciones creados al cabo del tiempo entre personas, entidades, comunidades y gobiernos que aprendieron que pueden trabajar juntos y contar unos con otros cuando es necesario. La capacidad de recuperación se fundamenta en la confianza, entendimiento mutuo, conocimiento y

know how que permite que las personas actúen, aprendan, adapten y evolucionen colectivamente (Longstaff & Yang, 2008; Murphy, 2007; Newman & Dale, 2005).

Los gobiernos pueden hacer mucho para crear la capacidad de adaptación de los ciudadanos, comunidades y de ellos mismos, incluyendo:

- Intervenir en la escala más baja posible antes de que los problemas se agraven y aumentar su escala cuando corresponda;
- Experimentar e invertir en proyectos piloto a niveles locales, y escalar cuando corresponda;
- Simular acontecimientos que mejoren el aprendizaje colectivo, y
- Acelerar la transferencia de conocimientos y *know how* entre los actores.

Los administradores públicos pueden mejorar la capacidad de anticipación, innovación y adaptación de sus dependencias al mantener en forma estratégica un nivel de redundancia y nutrir las fuentes de renovación. Pueden proteger recursos con fines de exploración y descubrimiento. Pueden conservar y generar nuevas capacidades, tales como una función de política que es experta en anticipación estratégica, vigilancia y respuesta dinámica. Pueden crear “espacios seguros” o incubadoras que proporcionen entornos hospitalarios para la experimentación e innovación. Pueden aceptar la diversidad en términos de personas y funciones a fin de plantear una variedad más amplia de opciones frente a la adversidad.

La instrumentación de muchas de las medidas para aumentar las capacidades de anticipación e innovación y, con ellas, mejorar la habilidad del gobierno para confrontar la complejidad y recuperarse de impactos y sorpresas, necesitará algunas inversiones a largo plazo dirigidas y tolerancia del reconocido pequeño “exceso de” capacidad que se precisará en las entidades públicas. En última instancia, se tendrá que reconocer que menos gobierno y un gobierno más eficiente no forzosamente significa un mejor gobierno.

Reflexiones finales

Ha tomado siglos y muchos sacrificios construir nuestros modernos Estados nación y un gran compromiso para construir las sociedades civiles que los integran. El arte y la ciencia de la gobernanza y la administración públicas han desempeñado un papel importante en la generación de capacidades institucionales y organizacionales para lograr resultados públicos y servir al interés colectivo. Los profesionales y los estudiosos en este campo tienen mucho de qué sentirse orgullosos.

La transformación que ha ocurrido en el mundo desde la década de los ochenta, aunada a las recientes crisis globales, señalan la necesidad de

buscar un *nuevo equilibrio* entre el mercado y la democracia; entre los intereses públicos y privados; entre la libertad en el ámbito privado y la responsabilidad común en el entorno colectivo.

Un *nuevo equilibrio* requiere una *nueva* capacidad, *nuevas* introspecciones y *nuevos* conocimientos que complementan lo que hubo en el pasado.

Como esfuerzo profesional y académico, el arte y ciencia de la gobernanza y la administración pública tienen una coherencia interna singular. Nacieron del derecho constitucional y la ciencia política. Al cabo del tiempo, incorporaron ideas y prácticas de la economía y la administración de empresas, integraron conocimientos de las ciencias organizacionales y se enriquecieron con ideas provenientes de las ciencias sociales.

Los que ejercen y estudian la gobernanza y la administración pública deben explorar nuevas fronteras a medida que empiezan a integrar ideas de muchos campos del conocimiento, desde teorías de la complejidad a las de sistemas de adaptación, desde la inteligencia colectiva a teorías de interconexión y desde la biología evolutiva y la ecología hasta la epidemiología y la seguridad nacional. Lo anterior proporcionará importantes percepciones para el futuro de la gobernanza y la administración pública e impulsará el proceso mediante el cual se desarrollan aún más las capacidades de anticipación, innovación y adaptación. Asimismo, aclararán si es preciso reconformar las necesidades de generación de capacidad institucional y organizacional y la forma de hacerlo.

Ante todo, quizá sea el momento de redescubrir algunos conceptos muy antiguos sobre el bien público, los intereses colectivos, la democracia, el civismo y la ciudadanía y examinar su *significado* en el cambiante paisaje de la realidad actual.

Figura 5
Marco unificador de la administración pública

Un marco unificador puede ser útil para orientar la exploración y las interrelaciones entre ideas antiguas y nuevas. Una posibilidad es el marco conceptual que se ha venido elaborando como parte de un programa internacional de investigación que la autora dirige actualmente en relación con una "nueva síntesis en la administración pública" (véase la Figura 5) y que ha informado del planteamiento de ideas en este trabajo.[12]

Por último, cualquier examen sobre el futuro de la administración pública puede ser más eficaz si trabajan juntos los profesionales, académicos y estudiosos, en virtud de que la investigación y la práctica son *partes inseparables* de una empresa común.

Bibliografía

Acosta, Silvina and Emilene Martínez-Morales (2008). Documenting Access to Information in Latin America – Legal Milestones and Success Stories, (28 September 2008), *Freedominfo.org: the online network of freedom of information advocates (Washington),* Retrieved September 1, 2009 from http://www.freedominfo.org/features/20080928a.htm

Adger, W. N. (2006). Vulnerability. *Global Environmental Change*, 16: 268-281.

Allenby, B. and Fink, J. (2005). Toward Inherently Secure and Resilient Societies. *Science*, 309: 1034-1036.

Anderies, J. M., Walker, B. H. and Kinzig, A. P. (2006) Fifteen Weddings and a Funeral: Case Studies and Resilience-based Management. *Ecology and Society, 11*(1), 21-32.

Atlee, T. (2008). Co-Intelligence, Collective Intelligence, and Conscious Evolution. In M. Tovey (ed.), *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace* [pp. 5-14]. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.

Baltodano, A. P. (1997) The study of public administration in times of global interpenetration: a historical rational for a theoretical model*, Journal of Public Administration Research and Theory*, 7.4 (1997): 615-638

Berkes, F. (2007). Understanding Uncertainty and Reducing Vulnerability: Lessons from Resilience Thinking. *Natural Hazards*, 41: 283-295.

Berkes, F. & Folke, C. (2002). Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge. In L. H. Gunderson and C. S. Holling (eds.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems* [pp. 121-146]. Washington, DC: Island Press.

Bingham, L. B., Nabatchi, T. and O'Leary. R. (2005) The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review, 65* (5), 547-558.

[12] Para información sobre el proyecto de la "nueva síntesis", véase http://www.ns6newsynthesis.com

Bourgon, J. (2007) Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration Theory. *International Institute of Administrative Sciences, 73* (1), 7-26.

——— (2008a) Performance Management: It's the results that count. *Asian Pacific Journal of Public Administration, 30* (1), 41-58.

——— (2008b) The future of public service: A search for a new balance. *Australian Journal of Public Administration*, 67 (4): 390-404.

——— (2009) Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? In Organisation for Economic Cooperation and Development (ed.), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD, 171-177. Retrieved January 2, 2009 from http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FB6?OpenDocument.

——— (In press) New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. *Public Policy and Administration, 24* (3).

Bovaird, T. (2008) Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems. *Public Management Review, 10* (3), 319-340.

Comfort, L. (1994). Risk and Resilience: Inter-organizational Learning Following the Northridge Earthquake of 17 January 1994. *Risk and Resilience*, 2 (3): 157-170.

Cornwall, Andrea and Alex Shankland. (2008) Engaging Citizens: Lessons from building Brazil's national health system. *Social Science and Medicine*, 66: 2173-2184.

Dale, A., and J. Onyx. (2005) *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development.* Vancouver, BC: UBC Press.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2003) *The New Public Service, Serving, not Steering*. Armonk, NY: E. Sharpe.

Duit, A. and Galaz, V. (2008). Governance and Complexity – Emerging Issues for Governance Theory. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, 3* (21): 311-335.

Friedman, T. L. (2005) *The World is Flat: A Brief History of the 21st Century*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux.

Fung, A. and Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.* London, UK: Verso Press.

Goldstein, J. (1999) Emergence as a Construct: History and Issues. *Emergence: Complexity and Organization, 1*, 49-72.

Gunderson, L. H., Holling, C. S. and Light, S.S. (1995). *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions.* New York, NY: Columbia University Press.

———and Holling, C. (eds.) (2002) *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press.

Habegger, B. (2009). *Horizon Scanning in Government*. Zurich: Centre for Security Studies. Retrieved June 17, 2009 from http://se2.isn.ch/

serviceengine/FileContent?serviceID=11&fileid=3D89E3D1-55A8-8622-F380-69C677A36478&lng=en.

Hanson, B. and Roberts, L. (2005). Resiliency in the Face of Disaster. *Science*, 309: 1029.

Haveri, A. (2006). Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming. *Public Management Review*, 1(8): 31-46.

Haynes, P. (2003) *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead, UK: Open University Press.

Ho, P. (2008) Governance at the Leading Edge: Black Swans, Wild Cards and Wicked Problems. *Ethos* 4, 74-79.

Holland, J. H. (1998) *Emergence: From Chaos to Order*. Reading, MA: Helix Books.

Holling, C. S. (1973) Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics, 4*, 1-23.

——— (2001) Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems, 4* (5): 390–405.

——— and Meffe, G. K. (1996). Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management. *Conservation Biology*, 10: 328-337.

Huddleston, M. (2000) Onto the darkling Plain: globalization and the American public Service in the twenty first century. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (4): 665-684.

Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004). Reframing public participation: Strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice, 5* (4): 419-436.

Irvin, R. and Stansbury, J. (2004) Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth Effort? *Public Administration Review, 64* (1): 55-65

Kahane, A. (2004). *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities.* San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

Khator R. and Garcia-Zamor, J-C., Introduction. In J-C. Garcia-Zamora (Ed.) *Public administration in the global village*. Westport, CT.: Praeger, 1994

Kettl, D. (2002) *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

——— (2008) Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review, 10* (3): 299-317.

Klijn, E-H. (2005) Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management, in E. Ferlie, Lynn, L. & Pollitt, C. (eds.) *The Oxford Handbook on Public Management*. New York, NY: Oxford University Press.

Koppenjan, J. and Klijn, E-H. (2004) *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem-Solving and Decision-Making*. London, UK: Routledge.

Lebel, L., Anderies, J.M., Campbell, B., Folke, C., Hatfield-Dodds, S., Hughes, T.P., and Wilson, J. (2006). Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society, 11* (1): 19-37.

Lenihan, D., Milloy, J., Fox, G., & Barber, T. (2007) *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*. Ottawa, ON: Public Policy Forum.

Levinthal, D. A. and Warglien, M. (1999). Landscape Design: Designing for Local Action in Complex Worlds. *Organizational Science,* 10 (3): 342-357.

Longstaff, P. H. & Yang, S. (2008). Communication Management and Trust: Their Role in Building Resilience to "Surprises" Such as Natural Disasters, Pandemic Flu, and Terrorism. *Ecology and Society, 13* (1). Retrieved April 21, 2009 from http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1art3/main.html.

Lukensmeyer, C. J. (2007). Large-scale citizen engagement and the rebuilding of New Orleans: A case study. *National Civic Review, 96* (3): 3-15.

Malone, T. W. (2008). What Is Collective Intelligence and What Will We Do About It? In M. Tovey (ed.), *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace* [pp. 1-4]. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.

Mahbubani (2009). The Dangers of Democratic Delusions. *Ethics and International Affairs, (1)* 23: 19-25.

Masten, A. S. and Obradovic, J. (2008). Disaster Preparation and Recovery: Lessons from Research on Resilience in Human Development. *Ecology and Society, 13* (1): 9-36.

McManus S., Seville, E., Brundon, D., and Vargo, J. (2007) *Resilience Management: A Framework for assessing and improving the resilience of organizations.* Resilient organizations research programme. University of Canterbury: Christchurch, New Zealand. Retrieved January 2, 2009 from http://www.resorgs.org.nz/pubs.shtml.

Menon, K. U. (2005) National Resilience: From Bouncing Back to Prevention. *Ethos*, *11* (1): 14-17.

Michener, Greg (2009) Freedom of Information Legislation and the Media in Latin America. (19 May 2009), *FreedomInfo.org: the online network of freedom of information advocates (Washington)*, Retrieved September 1, 2009 from http://www.freedominfo.org/features/20090519.htm.

Mitleton-Kelly, E. (2008) Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. In E. Mitleton-Kelly (ed.) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations* [pp. 23-51]. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.

Morgan, G. (2006) *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Mulgan, G. (2007) *Social Innovation: What is it, Why it Matters and How it can be Accelerated.* Skoll Center for Social Entrepreneurship Working Paper, SAID Business School, University of Oxford, 1-51. Retrieved January 2, 2009 from http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03_07_What_it_is__SAID_.pdf

Murphy, B. L. (2007). Locating Social Capital in Resilient Community-level Emergency Management. Natural Hazards, 41: 297-315.

Newman, L. L., and Dale, A. (2005) Network structure, diversity, and proactive resilience building: a response to Tompkins and Adger. *Ecology and Society, 10* (1). Retrieved January 24, 2009 from http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2.

Norris, F., Stevens, S. P., Pfefferbaum, B., Wyche, K. F. and Pfefferbaum, R. L. (2008). Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities and Strategy for Disaster Readiness. *American Journal of Community Psychology*, 41: 127-150.

Nye, J. S., Zelikow, P. D. and King, D. C. (eds.). (1997). *Why People Don't Trust Government.* Boston, MA: Harvard University Press. Organization for Economic Cooperation and Development. (2008) *From Open to Inclusive: Building Citizen-centered Policy and Services*. Retrieved January 2, 2009 from http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/$FILE/JT03243619.PDF

Padget, Julian. (2005) E-Government and E-Democracy in Latin America. *IEEE Intelligent Systems* 20 (1): 94-96.

Pharr, S. J. and Putnam, R. D. (eds.). (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press.

Salamon, L. (2002) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York, NY: Doubleday.

——— (2004). Preface. In A. Kahane, *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities.* San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

Scheffer, M., Westley, F., Brock, W. A., Holmgren, M. (2002). Dynamic Interaction of Societies and Ecosystems—Linking Theories from Ecology, Economy and Sociology. In L. H. Gunderson and C. S. Holling (eds.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems* [pp. 195-239]. Washington, DC: Island Press.

Schuler, D. (2008). Civic intelligence and the Public sphere, in M. Tovey, *Collective intelligence: creating a prosperous world at peace*. Oakton, VA: Earth Intelligence Network.

Teisman, G.R. & Klijn, E.-H. (2008). Complexity Theory and Public Management, *Public Management Review* 10 (3): 287-297.

United Nations. (2007) *Public Administration and Development*. Report of the Secretary-General. Sixty-second session, General Assembly.

Retrieved January 2, 2009 from http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027432.pdf

Van Dooren, W., Thijs, N. and Bouckaert, G. (2004) Quality Management and the Management of Quality in European Public Administration. In E. Loffler and M. Vintar (eds.), *Improving the Quality of East and West European public Services*, 91-106.

Wagenaar, H. (2007) Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration, 37* (1), 17-50.

Westley, F., Zimmerman, B & Patton, M. (2006) *Getting to Maybe: How the World is Changed*. Toronto, ON: Random House.

World Bank, Participation and Civic Engagement Team (2003). Case Study 2 – Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management. Social Development Notes, 71 (March 2003), Retrieved September 3, 2009 from http://info.worldbank.org/etools/docs/library/238102/1.1.2%20sdn71.pdf.__

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 122, 2010

DEMOCRACIA Y SOCIEDAD CIVIL EN MÉXICO

José Fernández Santillán[1]

Presentación

Parto de una idea en la que quizá todos podremos estar de acuerdo: hoy después de por lo menos cuatro acontecimientos centrales en la historia contemporánea, la constante es la incertidumbre. Esos cuatro acontecimientos son: la caída del Muro de Berlín de la que estamos conmemorando el veintiunavo aniversario; la caída de las torres gemelas de Nueva York en 2001; la caída de Wall Street en septiembre de 2008 que provocó una crisis de naturaleza y alcances nunca antes vistos, y el ascenso de Barak Obama a la Presidencia de los Estados Unidos.

Se trata de hechos que pusieron en entredicho viejas certidumbres como la presencia de la bipolaridad en la posguerra, la seguridad internacional, la estabilidad económica global junto con la pretendida efectividad del modelo basado en el libre mercado y la continuidad del bloque político que gobernó de manera conservadora a los Estados Unidos con los Bush a la cabeza. Pues bien, todas esas certezas desaparecieron en un lapso muy corto de tiempo y no hay, por ahora, otro conjunto de certezas que las sustituya.

Cada nación está sorteando la incertidumbre a su manera al tiempo que está tratando de reforzar las alianzas internacionales. En el caso de México a estos graves problemas de naturaleza externa se añaden otros de orden interno. Para abordar un tema como el que me he propuesto desarrollar en esta sede es necesario mencionar que la "democracia" y la "sociedad civil" son términos de más o menos reciente creación en la política mexicana.

[1] Filósofo político, doctorado en la Universidad de Turín, Italia. Tiene numerosas publicaciones. Discípulo de Norberto Bobbio, de quien ha traducido seis libros. Actualmente es Profesor de tiempo completo y titular de la cátedra de Investigación Ciudadanía y Sociedad Civil en el Departamento de Estudios Globales de la Escuela de Humanidades del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México

Por extraño que parezca, durante décadas, esos conceptos fueron prácticamente inoperantes o, en el mejor de los casos, relegados a segundo plano en la política nacional. En lugar de la democracia, durante el régimen de la revolución, se privilegió la ideología que sustentaba al Estado autoritario misma que descansó en tres pilares fundamentales, la institución presidencial, el partido oficial y la élite en el poder. En vez de sociedad civil lo que existió fue una férrea estructura corporativa que vinculó a los sectores sociales organizados en grandes confederaciones (obrera, campesina y popular) controlados desde el vértice de la pirámide.

Esas estructuras le dieron estabilidad política y paz social al país durante muchos años; sin embargo esos puntales del viejo sistema poco a poco experimentaron un proceso de desgaste en virtud de que la política y la sociedad civil en México se abrieron al pluralismo y a la democratización. Hoy nadie está en posibilidades de ejercer un dominio hegemónico sobre el conjunto social del país.

Ahora bien, debemos decir que la lucha contra el autoritarismo tomó la forma de reivindicación electoral. El país, efectivamente, tiene una larga tradición de fraudes electorales y era necesario quitarle el control de los comicios al gobierno. Nuevas corrientes políticas entraron en la escena pública reconocidas legalmente para llevar a cabo una competencia por el poder más equitativa y transparente.

No obstante, junto con el proceso de democratización se dio un proceso de ingobernabilidad consistente en el sustancial incremento de la conflictividad política y social. Cierto, el antiguo orden autoritario quedó atrás, sin embargo, México no ha logrado consolidar un nuevo orden democrático en tanto que la sociedad mexicana está sumida en un desorden creciente producto de la violencia delincuencial y una desigualdad abismal entre los altos estratos y la masa empobrecida.

1. Presidencialismo, corporativismo y familia revolucionaria

Hagamos un poco de historia: La Constitución de 1917 aún vigente fue redactada en Querétaro por los carrancistas que explícitamente excluyeron a quienes hubiesen tomado las armas en su contra como, precisamente, las fuerzas militares e intelectuales de Pancho Villa y Emiliano Zapata. La historia oficial ha querido ocultar el hecho de que el proyecto constitucional de Carranza fue distinto e incluso contrario al de Madero. Debemos recordar que en el discurso inaugural del Congreso Constituyente pronunciado el 1 de diciembre de 1916, Carranza señaló explícitamente que esa Constitución no tomaría en cuenta a la democracia, sino que establecería un gobierno fuerte, es decir, presidencialista al que después la izquierda del constitucionalismo agregó los derechos sociales en los artículos 3°, 27° y 123°.

La revolución carrancista ya tenía una Constitución, pero aún había que institucionalizarla y ponerla en marcha. Lo primero que se hizo fue terminar de pacificar a México y erigir el Estado nacional, el cual, por cierto, fue muy similar al que Thomas Hobbes tuvo en mente cuando escribió *El Leviatán*. El primer paso fue crear el Partido de la Revolución para aglutinar a los caciques regionales. Esa fue obra de Plutarco Elías Calles, quien el 4 de marzo de 1929 fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR). El siguiente paso fue organizar a la base social por sectores (campesino, obrero y militar) en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Esto sucedió en 1938, es decir, durante el sexenio de Lázaro Cárdenas.

Es curioso y no carente de significado que el Partido Acción Nacional que actualmente gobierna al país, se fundara un año después de ese acontecimiento, es decir, en 1939 para contrarrestar la política nacionalista, estatista y popular del sistema revolucionario. Durante el gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se eliminó al sector militar del PRM, se separaron el sector campesino y el obrero que inicialmente estuvieron juntos y se añadió el sector popular. En 1946 se creó el Partido Revolucionario Institucional año en el que, coincidentemente, llegó al poder el primer presidente civil, Miguel Alemán (1946-1952) superando, de esta manera, uno de los grandes problemas políticos de América Latina, o sea, el militarismo.

Paralelamente, se formó una estructura informal de poder en el vértice: inmediatamente abajo del Presidente de la República, una élite que incluyó a los secretarios de Estado más importantes, a los líderes corporativos del PRI, a algunos de los dirigentes empresariales y a los expresidentes de la República. Esa élite fue conocida como “la familia revolucionaria”. En el seno de la familia revolucionaria se acordó la formación del programa de nacionalizaciones, la expansión de la economía pública, además de que se idearon las llamadas “reformas sociales” para hacer factible la justicia social en México.

Dentro de ese mismo grupo se resolvió cada seis años el problema de continuidad más importante para el sistema político mexicano como fue “la sucesión presidencial”. De esa manera el PRI conservó el poder desde que se constituyó en 1929 hasta 2000 cuando Vicente Fox del PAN ganó la Presidencia de la República.

El establecimiento del régimen de la revolución trajo consigo el fortalecimiento de la economía nacional, dentro de la cual el Estado obtuvo un poder ilimitado de intervención. Sólo así parecía posible lograr la justicia distributiva, la reforma agraria y la industrialización. Eso es lo que explica el notable incremento de la administración pública, especialmente del sector paraestatal, a partir de 1935. El Leviatán mexicano funcionó aparentemente a la perfección desde mediados de los años treinta hasta

por lo menos a principios de los ochenta. Hay que reconocer, entre otras cosas, que encaminó al país por una senda de civilidad. Eso no quiere decir que su accionar hubiese sido completamente terso.

La corrupción fue el aceite que lubricó el engranaje de la compleja maquinaria política y social. Las múltiples instituciones creadas sufrieron burocratismo e ineficiencia. Hubo un creciente déficit fiscal; el crecimiento económico se financió a partir de un gasto público inflacionario. El trato entre los gobernantes y los grupos populares fue presa del paternalismo. En fin, se establecieron amplias redes clientelares de confección patrimonialista.

2. La transición a la democracia y sus bemoles

Pese al orden autoritario imperante, en el período mencionado se registraron movimientos sociales de oposición al régimen de la revolución como el movimiento ferrocarrilero de 1958 y el movimiento estudiantil de 1968.

Durante décadas hubo tres pequeños partidos: el ya mencionado Partido de Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que desempeñaron, en el mejor de los casos, una función de comparsa que le servía al PRI para mostrarse al mundo como un partido que, aparentemente, respetaba la democracia. Los primeros pasos hacia la apertura democrática se dieron después del sexenio de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), o sea, luego de la masacre del 2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco.

En 1977 durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982) se dio un cambio importante con la “reforma política” que permitió la inclusión de organizaciones que hasta entonces habían sido marginadas de la competencia institucional como el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y uno de derecha (el Partido Demócrata Mexicano).

Otro avance se registró en 1986, es decir, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), cuando hubo una reforma a la legislación electoral que permitió la formación de coaliciones de partidos. Ello dio pie a la creación, en 1988, del Frente Democrático Nacional (FDN), una gran coalición de organizaciones de centro izquierda, que apoyó la candidatura del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas a la Presidencia de la República y que reclamó la victoria para sí frente al candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari. Como se sabe, Salinas de Gortari, finalmente, fue declarado Presidente de la República.

En 1997 el PRI perdió su antiguo dominio mayoritario sobre el Congreso de la Unión. De allí en adelante, para llevar a cabo reformas a la Constitución, el PRI tuvo que establecer una alianza con el PAN en 1989. Sólo así pudieron aprobarse las reformas neoliberales propuestas por Salinas de Gortari. En este ambiente hubo, ciertamente, una nueva pluralidad en la composición de las élites políticas acompañada, paradójicamente, de una transformación tecnocrática del grupo gobernante.

Los neoliberales mexicanos tomaron el poder para llevar a cabo una serie de cambios estructurales fundados en la supremacía del mercado y el adelgazamiento del Estado. Por esa razón, criticaron al Estado benefactor creado por el régimen de la revolución aludiendo, sobre todo, su fracaso económico. Para ellos ese fue un experimento demasiado costoso que descansó en la expansión de la economía pública. El remedio, por tanto, consistió en reducir el papel económico del Estado y dejar que los particulares retomaran los sectores que el poder público no supo o no pudo administrar.

3. La irrupción de la sociedad civil

En este ambiente contradictorio apareció centralmente el concepto "sociedad civil" en la escena pública mexicana. Dos hechos incidieron, a mi parecer, en este acontecimiento: en primer lugar, en el plano nacional, los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985 que dejaron al descubierto la incapacidad y corrupción en el gobierno. Ante la inmovilidad de las autoridades públicas para ayudar a la gente en desgracia, los ciudadanos se organizaron espontáneamente para hacerle frente a la adversidad.

En el plano internacional la ya mencionada caída del Muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989. Acontecimiento que ha quedado como símbolo del derrumbe del comunismo en los países del Este europeo, es decir, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Alemania del Este, las repúblicas bálticas y, posteriormente, Rumania. El factor decisivo de ese movimiento de liberación fue la 'sociedad civil', referida así –textualmente– según el vocablo anglosajón *Civil Society*. El levantamiento popular se produjo después de un largo trabajo clandestino contra el régimen totalitario.

4. Antinomias de la sociedad civil

En México la autonomización de lo social frente a la esfera estatal se dio por varios motivos. En primer lugar porque el proceso de desarrollo económico produjo una clase media urbana y rural que ya no pudo ser abarcada por las redes del corporativismo; en segundo lugar porque esas mismas clases medias tuvieron acceso a una educación universitaria laica, ilustrada y crítica que suministró personal calificado a las instituciones públicas y a las empresas privadas.

Frente a un Estado que perdió su carácter leviatánico pero que conserva su naturaleza patrimonialista y una economía conformada por grandes, incluso abismales deficiencias, la sociedad civil mexicana con su fisonomía plural y heterogénea es un elemento central de la vida contemporánea del país.

En el dilatado y contradictorio espectro de la sociedad mexicana debemos mencionar lo que podríamos denominar sociedad incivil o anti-civil. Para el caso mexicano esa sociedad incivil está conformada por agrupaciones que llevan a cabo una oposición militante y en algunos casos violenta para defender sus intereses y demandas.

Se trata de expresiones que actúan al margen de las formas convencionales, pacíficas, de participación.

Estos *contrapúblicos* están proliferando al calor del debilitamiento de las instituciones públicas. Un hecho significativo en este renglón, fueron los acontecimientos en San Salvador Atenco entre diciembre de 2001 y febrero de 2002, cuando los ejidatarios de esa localidad se opusieron violentamente al decreto de expropiación para construir un aeropuerto internacional en esa demarcación.

Oaxaca es otro caso digno de análisis. Los maestros de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) estallaron la huelga el 23 de mayo en busca de la rezonificación para mejorar los salarios de sus agremiados. Vinieron meses completos de violencia inaudita tanto de parte de los grupos reunidos alrededor de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO) como de parte del gobierno local.

Observada desde una perspectiva más general, debemos decir que la sociedad mexicana también se encuentra asediada por dos problemas de enorme relevancia: de una parte, el narcotráfico; por otra, la emigración masiva hacia los Estados Unidos. El narcotráfico ha proliferado, a mi manera de ver, por dos motivos fundamentales. En primer lugar, por el debilitamiento del Estado que ha llegado a tales niveles que ni siquiera lograr cumplir con la más elemental de sus responsabilidades que es la de garantizar el imperio de la ley. El narcotráfico ha adquirido tal capacidad de fuego que ha puesto en jaque a las autoridades federales y locales: controla *de facto* ciertas porciones del territorio nacional, sean éstas urbanas o rurales.

En segundo lugar, el poder económico del narcotráfico en un ambiente político cargado de corrupción, se convierte al mismo tiempo en un mecanismo perfecto para sobornar a los empleados y funcionarios públicos de todos los niveles y así llevar a cabo sus actividades ilícitas.

Por eso se habla ya, corrientemente, de "narcopolítica". Como dijo Samuel González, experto en estos temas, no hay grandes delitos en México sin grandes complicidades de las altas esferas del poder. Para conocer la fisonomía del narcotráfico en México conviene señalar que más del 80% de los llamados "capos de la droga" son de Sinaloa. La explicación de este hecho, por demás curioso, radica en que en ese estado se permitió el cultivo de amapolas y la producción de heroína y cocaína para suministrar durante la Segunda Guerra Mundial estas sustancias como medicamentos a los soldados norteamericanos.

Cuando la guerra terminó los productores sinaloenses siguieron dependiendo de la droga para poder sobrevivir. Empezaron a introducirla ilegalmente a los Estados Unidos por tres puntos fronterizos, Tijuana (costa del Pacífico), Ciudad Juárez (Centro) y Matamoros (Golfo de México). Este es el origen de los cuatro cárteles más poderosos de la droga: el cártel de Sinaloa, encabezado por el "Chapo" Guzmán; el de Tijuana, controlado por la familia Arellano Félix; el de Ciudad Juárez en manos de los herederos de Amado Carrillo "el señor de los cielos", y el de Matamoros, en poder de Osiel Cárdenas. Se comprenderá, fácilmente, que frente a una economía nacional estancada, el atractivo social de engancharse con el narcotráfico es muy alto.

Respecto de la emigración masiva hacia los Estados Unidos es preciso destacar que alrededor de 500 mil mexicanos cruzan anualmente la frontera norte. Ciertamente, el problema no es nuevo: una estimación más o menos atendible señala que en los Estados Unidos hay 20 millones de personas de origen mexicano sea de primera o de segunda generación. Esta emigración al extranjero es otro de los desafíos que están afectando profundamente el tejido social en México. La mayoría de las familias tienen uno o más parientes que viven del otro lado de la frontera. Prácticamente, ningún estado de la República está exento de esta expulsión de fuerza de trabajo.

Por lo tanto, las remesas que los mexicanos mandan desde los Estados Unidos se han convertido en un sostén fundamental de la economía nacional. La emigración es una válvula de escape de la población que no puede ser absorbida por la actual línea económica y, por contradictorio que pueda sonar, es un puntal que suple las deficiencias del modelo de desarrollo que ya hubiese derivado en un conflicto social de enormes proporciones de no haber sido porque somos vecinos de la economía más fuerte del mundo. Permítanme señalar que comúnmente se habla de que la economía mexicana está sostenida por cuatro billetes verdes: el narcotráfico, las remesas, el petróleo y el turismo. Si el petróleo, las remesas y el turismo están viniendo a la baja, es obvio que el narcotráfico tenderá a ser la fuerza económicamente determinante en esta coyuntura.

5. Democracia civil

Evidentemente México tiene graves problemas. Por principio de cuentas el gobierno no logra cumplir con las responsabilidades que la ley les señala, fundamentalmente, sostener el orden público. Tampoco se ha podido establecer una política económica que genere riqueza y corrija las profundas desigualdades sociales. Luego entonces, una tarea impostergable es reestablecer la capacidad del Estado para sostener la unidad política de la nación y para emprender el desarrollo económico bajo nuevas pautas.

El Presidente Felipe Calderón está metido en serios aprietos: aparte del problema de la delincuencia organizada y del reto de la crisis económica en acto existe otra dificultad: su margen de maniobra no es muy amplio: está teniendo que vérselas con grupos empresariales muy poderosos que quieren imponer su propia ley en el manejo de los asuntos públicos. Por si fuera poco, la presencia de esta oligarquía se ha reforzado a lo largo de los años en los que se ha aplicado el modelo neoliberal en México. Como dice Danilo Zolo, la formación de este tipo de oligarquías en los últimos tiempos, en virtud de la puesta en práctica de la doctrina del libre mercado, ha dado lugar a un verdadero y propio "cuello de botella evolutivo".

Calderón sabe que el modelo neoliberal con el que él, personalmente, coincide, ya no da para más a nivel nacional, mucho menos internacional. Esta es otra dificultad: acoplarse con la nueva administración estadounidense. Simple y sencillamente Obama ha marcado otras prioridades diferentes de las que tiene Calderón en materia de política interna y también respecto de la manera de concebir las relaciones internacionales. Joseph Schumpeter tenía razón cuando decía que la democracia no es ausencia de élites, sino al contrario, la presencia de muchas élites en competencia entre sí. El problema no es que haya muchos liderazgos, sino que el poder tienda a concentrarse tan sólo en un puñado de individuos.

Ciertamente los problemas son muchos. Aquí hemos destacado sólo algunos de ellos; los que nos parecen más importantes: la persistencia de esa oligarquía críptica, la existencia de desigualdades abismales, la aparición de una crisis económica de dimensiones globales, la proliferación de la violencia delictiva, la presencia de movimientos sociales anárquicos, la permanencia de una cultura patrimonialista. Hay que plantear una gobernabilidad asequible. Convengamos en que la columna vertebral de la verdadera transición a la democracia, como lo muestra la victoria de Obama en los Estados Unidos, es la formación de una nueva coalición de fuerzas políticas, económicas y sociales con capacidades de agregación.

EL SECTOR PERAESTATAL

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 51, 1982

LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MINORITARIA

Irma Cué de Duarte

INTRODUCCIÓN

Con el propósito de racionalizar el uso de los recursos financieros con que cuenta la administración federal, se han dictado diversas medidas en todas sus áreas de competencia y acción; atendiendo a esta finalidad, el presente trabajo expone algunos puntos de vista sobre la participación estatal en las empresas, cuando la misma se realiza en forma minoritaria.

El desarrollo de esta exposición se inicia haciendo una sucinta referencia al contenido del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en materia de política económica general, específicamente en lo relacionado con las empresas públicas, para conocer, en primer término, cuáles objetivos son prioritarios para tal actividad y cómo van a cumplirse.

A fin de determinar de qué manera las empresas de participación estatal minoritaria pueden coadyuvar a los propósitos expresados en el Plan Global de Desarrollo, se definen y ubican dentro de la administración pública federal, se estudia su inclusión tanto en el acuerdo de sectorización como en el registro de la administración pública paraestatal y se dan las principales características de las sociedades anónimas así como de la modalidad de capital variable, toda vez que hasta ahora, todas las empresas de participación estatal minoritaria pertenecen a ese grupo de sociedades mercantiles.

Al concluir cada uno de los apartados se anota una sugerencia específica respecto del tema tratado, y la parte final comprende las recomendaciones generales que en concepto de la autora ayudarán a hacer congruente la participación estatal dentro de las empresas públicas con los objetivos del Plan.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

El Plan Global de Desarrollo expresa en materia de empresas públicas, que toca al Estado promover el fortalecimiento de dichas empresas que considera agentes dinamizadores eficientes del proceso de desarrollo del país, puesto que mediante ellas el Estado interviene directamente en la producción de bienes y servicios que garanticen:

a) El suministro de insumos básicos;
b) La disponibilidad de energéticos;
c) La creación de economías externas;
d) La competencia en los mercados nacional e internacional;
e) El avance técnico, y
f) La correcta distribución de los beneficios.

Dichas empresas son también instrumentos de que dispone la acción pública para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica, y coadyuvar a la generación de empleos suficientes, expandir el mercado y avanzar en la distribución del ingreso mediante la extensión del bienestar social.

El Plan alerta sobre el riesgo de que los recursos generados por la industria petrolera deban utilizarse como subsidios para otras actividades económicas, por lo que la estrategia del sector paraestatal debe ser:

a) Aumentar su productividad;
b) Mejorar su operación, su administración y sus relaciones laborales, y
c) Generar un volumen de ahorro corriente que le permita financiar una buena parte de su inversión.

Como las empresas públicas deben adecuar su acción a los objetivos prioritarios señalados en el Plan, la misma debe atender a las siguientes materias:

a) Los precios y tarifas deben ser adecuados a fin de que las empresas estén en posibilidad de cubrir sus gastos corrientes y de operación y financiar su inversión;
b) Los programas de la empresa deben comprender y reflejar su productividad y eficiencia;
c) Los programas de inversiones comprenderán –en su caso– una política de endeudamiento de acuerdo a su generación de recursos;
d) Las aportaciones patrimoniales deberán convertirse en el renglón de ajuste para superar problemas financieros;
e) El capital y la mano de obra guardarán una relación adecuada y se buscará la adopción de tecnologías convenientes;

f) La gestión administrativa debe modernizarse especialmente en los aspectos de evaluación, vigilancia y control, y
g) El tamaño de la empresa será el adecuado para contribuir a la densidad económica del país y fortalecer su independencia como nación.

Para lograr lo anterior, el Plan Global de Desarrollo determina como acciones importantes: la fijación de precios razonables, la transparentación de subsidios, la agrupación de empresas por ramas afines, aumentar en productividad, capacitar sus recursos y atender a las relaciones laborales, vigilar interna y externamente la marcha de las empresas, evaluar sus acciones, definir objetivos y metas específicos tanto económicos como financieros, coordinarse inter e intrasectorialmente, y finalmente adecuar el marco legal en materia de control y vigilancia.

El Plan no define a las empresas públicas, mencionando empresas y organismos en términos genéricos por lo que es necesario acudir a la legislación vigente para conocer cuáles son las empresas públicas.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Definición e Integrantes

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no define a la administración pública paraestatal, pero establece sus bases de organización y determina que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal –incluyendo a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas– así como los fideicomisos son las entidades de la administración pública paraestatal de las que se auxilia el Poder Ejecutivo de la Unión, en los términos de las disposiciones legales correspondientes.[1]

La propia Ley Orgánica define:

1. A los organismos descentralizados como las instituciones creadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.[2]

2. A las empresas de participación estatal mayoritaria como aquellas que satisfagan alguno de los siguientes supuestos:

---

[1] *Ley Orgánica de la Administración Pública,* artículo 30.

[2] *Ibídem,* artículo 45.

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra y otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos públicos, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50 por ciento o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva y órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva y órgano de gobierno equivalente.[3]

d) Que la mayoría de los asociados en las sociedades y asociaciones civiles sean dependencias o entidades propietarias del 50 por ciento o más del capital social o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realizan las aportaciones económicas preponderantes. Esta figura de asimilación a mayoritarias es nueva dentro de la Administración Pública Paraestatal.[4]

3. A las empresas de participación minoritaria, como las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del 50 por ciento y hasta el 25 por ciento de aquél.[5]

4. A los fideicomisos, como los que se establecen por la Secretaría de Hacienda y los que se crean con recursos de las entidades que con anterioridad aquí se han mencionado.[6]

Queda así definido con claridad cuales son las entidades que conforman la administración pública paraestatal que se suma a la centralizada para formar, como un todo, a la administración pública federal.

[3] *Ibíd.,* artículo 46.

[4] *Ibíd.,* artículo 47.

[5] *Ibíd.,* artículo 48.

[6] *Ibíd.,* artículo 48.

Como el objeto de la presente exposición es estudiar la importancia de la participación estatal cuando se hace en forma minoritaria en sociedades mercantiles, es necesario mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la vigilancia de tal participación estatal se ejerce por un comisario que es designado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente y que las relaciones de estas empresas con la administración pública federal son las que determine la ley.[7]

Esta disposición hace necesario:

1) Determinar qué es la coordinación de un sector, y
2) Cuáles son las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la administración pública federal.

Por cuanto al primer punto, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente y éstos deberán planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que aquél les determine.[8]

Con base en ello, a las empresas de participación estatal minoritaria que queden comprendidas en un sector administrativo determinado, el coordinador de sector –Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo– les designará al comisario encargado de la vigilancia del interés patrimonial de la administración pública federal en esa empresa.

Por cuanto al segundo punto, la misma Ley determina la obligación para este tipo de empresas de proporcionar a las demás entidades del sector en donde se encuentran ubicadas la información y datos que le sean solicitados.

Es conveniente destacar que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal[9] excluye a las empresas de participación estatal minoritaria de su texto y la misma excepción se infiere de la Ley General de Deuda Pública; en cambio, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal las comprende al determinar en su artículo 2° que: “Para los fines de esta Ley se entiende

[7] *Ibíd.,* artículo 49.

[8] *Ibíd.,* artículos 50 y 51.

[9] Situación que se refleja en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

por dependencia y entidades las mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...” y toda vez que esta Ley alude a las empresas de participación estatal minoritaria, quedan comprendidas para efectos de la de adquisiciones o de cualquier otro ordenamiento que se refiera en esos términos a las entidades en general:[10]

Las Leyes de Presupuesto y Deuda fueron publicadas en diciembre de 1976, la de Adquisiciones en diciembre de 1979 y la de Bienes Nacionales en enero de 1982, lo que marca, en tiempo y en concepción, una diferencia por cuanto a considerar o excluir a las empresas de participación estatal minoritaria de las regulaciones que contienen los preceptos que se mencionan.

Si se desea que las disposiciones jurídicas de las leyes de Adquisiciones y de Bienes Nacionales sean aplicables a las empresas de participación estatal minoritaria, será menester reglamentar dicha Ley, pues no sería posible aplicar los mismos criterios para un descentralizado, una mayoritaria o un fideicomiso en los que normalmente el Estado participa de manera preponderante, a donde lo hace de manera minoritaria.

SECTORIZACIÓN

La facultad que al Titular del Ejecutivo Federal otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para determinar *sectores definidos,*[11] estuvo expresada originalmente en el acuerdo presidencial del 13 de enero de 1977 publicado en el *Diario Oficial* del 17 del mismo mes y año que creó un sector administrativo por cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal[12] y fue modificado en diversas ocasiones para reagrupar a las entidades paraestatales existentes. Una de tales modificaciones (mayo de 1977) adicionó las empresas de participación estatal minoritaria a los sectores para efectos de que el Secretario o Jefe de Departamento correspondiente nombrara al comisario de dichas entidades.

Este acuerdo fue abrogado por decreto del 17 de marzo de 1981 publicado en el *Diario Oficial* del 1º de abril del año citado, que agrupa a las entidades por sectores para contener exclusivamente todas las modificaciones realizadas durante cuatro años y le fueron suprimidos los artículos que contenían ciertas reglas de actividad entre coordinador-entidad, posiblemente por considerar que las mismas se encontraban establecidas ya en otros ordenamientos legales.

Seis sectores administrativos tienen empresas de participación estatal minoritaria (Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial,

[10] Ley General de Bienes Nacionales, *Diario Oficial* del 8 de enero de 1982.

[11] Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 50.

[12] Excepto la Secretaría de Marina.

Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Turismo y Pesca), con un total de 64 entidades de las cuales se reportan 9 en liquidación.

Por su parte el registro de la administración pública paraestatal publicado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el *Diario Oficial* del 15 de enero de 1981 registró 54 empresas de las cuales ocho aparecen registradas "en liquidación", faltando en este registro con tal característica Renault Mexicana, S.A. de C.V.

El Acuerdo de Sectorización contiene más entidades que el registro que tiene a su cargo la Secretaría de Programación y Presupuesto y al cotejar ambos listados se encuentra que faltarían en el segundo las siguientes empresas de participación estatal minoritaria:

- Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.
- Altos Hornos de Centroamérica, S.A.
- Compañía Minera Cedros, S.A. de C.V.
- Compañía Minera Nacozari, S.A. de C.V.
- Formatos APB, S.A.
- Turborreactores, S.A. de C. V.
- Impulsora La Forestal S. de R.L. de I.P. y C.V.
- Mezcal Santiago, S.A.
- Empresa Mexicana de Transporte Multimodal, S.A.
- Naviera Multinacional del Caribe.

Dado el periodo transcurrido entre las fechas de publicación de ambos documentos –dos meses– es explicable que existan algunas diferencias; sin embargo, conviene señalar que el registro se lleva con base en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y el Acuerdo de Sectorización está fundado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como la Ley para el Control excluye expresamente de las disposiciones contenidas en dicho Ordenamiento a las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, así como a las instituciones educativas, el registro de paraestatales omite al Banco Refaccionario de Jalisco, S.A. por ejemplo, en cambio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresamente incluye a las instituciones de crédito, seguros y fianzas e implícitamente a las instituciones educativas, toda vez que el Acuerdo de ella derivado sectoriza unas y otras.

Es recomendable tener en cuenta esta divergencia a fin de que cuando se modifique la Ley para el Control, o se expida otra, se haga la equivalencia con la Ley Orgánica de las entidades a las que le será aplicable.

Todas las empresas de participación estatal minoritaria son sociedades anónimas,[13] contando a veces con la modalidad de capital variable, por lo que a continuación señalamos algunos puntos esenciales sobre la figura de la sociedad anónima, así como la modalidad citada, de acuerdo con la legislación en vigor.

SOCIEDAD ANÓNIMA

La Ley General de Sociedades Mercantiles determina que la sociedad anónima es la que existe "bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones".[14]

La disposición transcrita nos da los caracteres esenciales de este tipo de sociedades:

PRIMERO. Que debe tener una *denominación* que "se formará libremente, pero será distinta de la de cualquier otra sociedad y al emplearse será siempre seguida de las palabras sociedad anónima o de su abreviatura S. A."[15]

La Secretaría de Relaciones Exteriores, al conceder el permiso para autorizar la constitución de la sociedad –cumpliendo con lo ordenado por la Ley y Reglamento de los párrafos I y IV del artículo constitucional en esta materia– lleva un registro de sociedades y asociaciones y no confiere permisos para sociedades cuya denominación sea idéntica a otra ya constituida.

SEGUNDO. Que los participantes en la sociedad reciben el nombre de *socios* pudiendo estos ser personas físicas o morales y nunca en número inferior a cinco.[16]

La obligación de los socios está limitada al pago de sus acciones que en total forman el capital social, mismo que no deberá ser menor de $25,000.00 y estar íntegramente suscrito al momento de la constitución, que se exhiba en dinero en efectivo, cuando menos, el 20 por ciento del valor de cada acción pagadero en numerario y que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse en todo o en parte con bienes distintos del numerario.

---

[13] Impulsora La Forestal, S. de R.L. de I.P. y C.V. y Cales Ejidales de Santa Lucía del Camino, S. de R.L. serán retiradas próximamente del Acuerdo de Sectorización.

[14] *Ley General de Sociedades Mercantiles,* artículo 87.

[15] *Ibídem,* artículo 88.

[16] *Ibíd.,* artículo 89.

Las sociedades anónimas pueden constituirse por suscripción pública o por comparecencia ante notario, siendo esta última forma la más usual dentro de la práctica mexicana.[17]

El capital social de una sociedad anónima, como ya se dijo, está constituido por acciones y la regla general es que cada acción otorga derecho a un voto; sin embargo, se acepta que alguna acción sólo tenga derecho a votar en las asambleas extraordinarias y no en las ordinarias. Si se restringe el derecho de voto, los tenedores de este tipo de acciones tienen a cambio las siguientes ventajas:

Reciben preferentemente un dividendo mínimo del 5 por ciento; sus acciones les son reembolsadas antes que las ordinarias en caso de liquidación; pueden tener un dividendo superior y se equiparan a las minorías para oponerse a las decisiones de las asambleas y para revisar el balance y los libros de la sociedad.[18]

Existen también socios fundadores que son los que redactan y depositan en el Registro Público de Comercio el programa por el cual habrá de constituirse una sociedad anónima por suscripción pública o bien los otorgantes del contrato social. Como ya hemos dicho que el primer caso se da en ocasiones limitadas, debe entenderse que los socios fundadores son los otorgantes del contrato social y aun cuando pueden estipularse a su favor algunos beneficios, éstos están regulados en la propia Ley, puesto que ninguno de tales beneficios puede menoscabar el capital social, “ni en el acto de la constitución ni para lo porvenir. Todo pacto en contrario es nulo”[19].

Igualmente se limita la participación concedida a los fundadores en las utilidades anuales ya que ésta no puede exceder del 10 por ciento, ni abarcar un periodo de más de diez años a partir de la constitución de la sociedad. Además, tal participación no podrá cubrirse sino hasta después de haberse pagado a los accionistas un dividendo de 5 por ciento sobre el valor exhibido de sus acciones.[20]

Así como la calidad de socio está expresada por la tenencia de acciones, para acreditar la participación de los fundadores se expiden títulos especiales denominados bonos de fundador, que no se computan en el capital social, ni autorizan a sus tenedores para participar en él a la disolución de la sociedad, ni para intervenir en su administración. Sólo confieren el derecho de percibir la participación en las utilidades que el bono expresa y por el tiempo que en el mismo se indique.[21]

[17] *Ibíd.*, artículo 90

[18] *Ibíd.*, artículo 113.

[19] *Ibíd.,* artículo 104.

[20] *Ibíd*., artículo 105.

[21] *Ibíd*., artículos 106 y 107.

TERCERO. En las disposiciones generales de la Ley que se estudia encontramos que la sociedad anónima es una sociedad mercantil, que tiene una personalidad jurídica distinta de los socios,[22] que debe tener un objeto lícito y que la escritura constitutiva deberá contener:

I. Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad;
II. El objeto de la sociedad;
III. Su razón social o denominación;
IV. Su duración;
V. Su importe del capital social;
VI. La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización. Cuando el capital sea variable, así se expresará, indicándose el mínimo que se fije;
VII. Las partes exhibidas del capital social;
VIII. El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social;
IX. La forma y términos en que deba pagarse la parte insoluta de las acciones;
X. La participación en las utilidades concedidas a los fundadores;
XI. El domicilio de la sociedad;
XII. Las facultades de la asamblea general y las condiciones para la validez de sus deliberaciones, así como *para el ejercicio del derecho de veto*, en cuanto las disposiciones legales pueden ser modificadas por la voluntad de los socios;
XIII. La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;
XIV. El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social;
XV. El nombramiento de uno o varios comisarios;
XVI. La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;
XVII. El importe del fondo de reserva;
XVIII. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente, y
XIX. Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.[23]

CUARTO. La Ley General de Sociedades Mercantiles regula los títulos que sirven, como ya se aseveró en el punto segundo, para acreditar y trasmitir la calidad y los derechos de socio y que para efectos de la sociedad anónima se denominan acciones, equiparándose en su naturaleza a los valores literales.

[22] *Ibíd*., artículo 20.

[23] *Ibíd*., artículos 60 y 91.

Las acciones deben ser de igual valor y confieren iguales derechos con las salvedades anotadas en el punto segundo.

Cada acción tiene derecho a un voto, responden por su valor nominal al encontrarse liberadas en cuyo caso pueden ser al portador, puesto que las acciones cuyo valor no está totalmente pagado, tendrán que ser nominativas; cada acción es indivisible pero si hay copropietarios de la misma actuarán mediante representación común.

Pueden emitirse acciones especiales en favor de las personas que presten sus servicios a la sociedad.

Las acciones de goce que, como las especiales, no son representativas del capital social, pueden tener derecho a voto y tienen derecho a utilidades después de que se hayan cubierto sus dividendos a las acciones no reembolsables, siguiéndose este orden prioritario en caso de liquidación, salvo pacto en contrario.

Las acciones pagadas mediante aportaciones en especie deben quedar depositadas en la sociedad durante dos años –artículo 141– a efecto de comprobar durante ese lapso el valor real de tales aportaciones.

Las sociedades anónimas no pueden hacer préstamos o anticipos sobre sus propias acciones, ni adquirirlas, y los responsables de autorizar tal adquisición lo serán de manera personal y solidaria de los daños y perjuicios que esta acción ocasione a propios y extraños. Tampoco puede la sociedad emitir acciones por una suma menor de su valor nominal, ni liberarlas hasta que su valor haya sido cubierto en su totalidad.

Las acciones pueden ser nominativas y al portador, siguiendo las reglas ya señaladas, y las sociedades anónimas están obligadas a llevar el registro de acciones nominativas y a considerar como dueño de tales acciones a quien aparezca inscrito como tal en dicho registro.

En relación con las sociedades anónimas en las que existe participación estatal, conviene destacar que el artículo 46 de la Ley Orgánica a que se ha hecho referencia en el inicio de este trabajo determina que se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, aquellas en que el Gobierno Federal tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea.

Aquí es necesario preguntarse cuándo el Gobierno Federal tiene facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de Administración, de la Junta Directiva u órgano de gobierno equivalente y la respuesta sólo puede darse en dos sentidos: cuando así se establezca en los estatutos de la sociedad o lo determine la ley.

En el primer caso, tendría que acudirse a recabar toda la información relacionada con las empresas en las que participa el Gobierno Federal para saber cuándo tiene la facultad y respecto del segundo sobre la pregunta inicialmente planteada pueden formularse los siguientes puntos de vista.

La Constitución General de la República otorga al Poder Ejecutivo Federal la posibilidad de hacer observaciones a las leyes o decretos ya aprobados por las Cámaras, cuando le sean enviados para su promulgación.

Esta facultad del Ejecutivo de desechar en todo o en parte un proyecto de ley o decreto originalmente aprobado por el Congreso[24] ha sido reconocida en la doctrina como "derecho de veto". Es claro que no es a este derecho al que se refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni tampoco a que el Ejecutivo Federal como autoridad declare una resolución de Asamblea contraria a derecho o lesiva a sus intereses, sino a la posibilidad de oponerse a las decisiones que un cuerpo colegiado emite como órgano de gobierno de una sociedad.

La Ley General de Sociedades Cooperativas otorga al Consejo de Vigilancia la facultad de supervisar las actividades de una sociedad de este tipo y "el derecho de veto para el solo objeto de que el Consejo de Administración reconsidere las resoluciones vetadas"[25] y cuando la sociedad tiene participación estatal, "la Secretaría de la Economía Nacional designará, a su vez, un representante pudiendo delegar su representación en los que designe el banco o la autoridad, con derecho a voz en las Asambleas Generales y Consejos y a vetar las resoluciones que tomen. Las resoluciones vetadas podrán recurrirse ante el C. Secretario de Economía Nacional, quien resolverá en definitiva"[26] y puede presumirse que fue éste el antecedente que originalmente tomó en cuenta el legislador para comprenderlo dentro de los supuestos de control (leyes para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, 1965 y 1970).

El derecho de oposición, que implica un derecho de veto debe consultarse también en la Ley General de Sociedades Mercantiles ordenamiento que al referirse a las acciones de voto limitado les otorga como derecho el equipararse a las minorías para oponerse a las decisiones de las asambleas, y consultado el texto legislativo por cuanto a los derechos de las minorías encontramos que, independientemente de que las minorías que representan el 25 por ciento del capital social, tienen el derecho de

[24] *Constitución Política de los Estados Unidos*, artículo 72.

[25] Ley General de Sociedades Cooperativas, artículo 32.

[26] *Ibídem*, artículo 70, párrafo segundo.

designar un consejero cuando los administradores sean tres o más[27] que el nombramiento de este consejero de las minorías sólo podrá revocarse cuando se revoquen los de los demás administradores y que la minoría que representa el 33 por ciento del capital social tiene el derecho de ejercitar directamente la acción de responsabilidad civil contra los administradores y en materia de *derecho de oposición de la minoría* encontramos que los artículos 199, 200 y 201 establecen lo siguiente:

"Artículo 199. A solicitud de los accionistas que reúnan el treinta y tres por ciento de las acciones representadas en una asamblea, se aplazará para dentro de tres días, y sin necesidad de nueva convocatoria, la votación de cualquier asunto respecto del cual no se consideren suficientemente informados. Este derecho no podrá ejercitarse sino una sola vez para el mismo asunto.

Artículo 200. Las resoluciones legalmente adoptadas por las asambleas de accionistas son obligatorias aun para los ausentes o disidentes, salvo el derecho de oposición en los términos de esta ley.

Artículo 201. Los accionistas que representen el treinta y tres por ciento del capital social podrán oponerse judicialmente a las resoluciones de las asambleas generales, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

I. Que la demanda se presente dentro de los quince días siguientes a la fecha de la clausura de la asamblea;
II. Que los reclamantes no hayan concurrido a la asamblea o hayan dado su voto en contra de la resolución, y
III. Que la demanda señale la cláusula del contrato social o el precepto legal infringido y el concepto de la violación.

No podrá formularse oposición judicial contra las resoluciones relativas a la responsabilidad de los administradores o de los comisarios".

Debe distinguirse entre el derecho de oposición que es la posibilidad de vetar un acuerdo de la asamblea y el derecho que asiste a un socio de pedir la nulidad del acuerdo de la asamblea.

En el primer caso es conclusión obligada que cuando el Gobierno Federal es minoritario en un 33 por ciento, en ese momento le asiste el derecho de oposición que le otorga la Ley General de Sociedades Mercantiles

[27] Disposición a la que no hace referencia expresa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tratándose de minoritarias, sino que las engloba en el artículo 52 que determina: "Cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes en las entidades de la administración pública paraestatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República podrá designar a los funcionarios que proceda".

y, por ende, la posibilidad de vetar los acuerdos de la asamblea y en este supuesto, tal sociedad debe ser considerada como empresa de participación estatal mayoritaria para efectos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CAPITAL VARIABLE

Cuando la sociedad anónima adopta la modalidad de capital variable, ésta debe ser reflejada en la denominación; las acciones de este tipo de sociedad serán siempre nominativas, se indicará el capital mínimo, se fijarán los aumentos del capital y la forma y términos en que deben hacerse las emisiones de acciones, puesto que será susceptible de aumento por aportaciones posteriores de los propios socios o por admisión de nuevos socios de disminución por retiro total o parcial de aportaciones. Como limitación se establece que el derecho de separación de los socios no puede ejercitarse si su consecuencia sería reducir a menos del mínimo el capital social.

Es conveniente tomar en consideración que si en una sociedad anónima de capital variable que tenga una participación estatal minoritaria, ésta se refleja en el mínimo del capital social pero no dentro de la composición del capital variable el 25 por ciento que inicialmente hubiese aportado el Estado, un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal mayoritaria, podría disminuirse durante el ejercicio de la sociedad, lo que haría inaplicable para esa sociedad específica las regulaciones que para las empresas de participación estatal minoritaria establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Independientemente de que al término de cada uno de los puntos tratados se expresan algunas sugerencias relacionadas con las empresas de participación estatal minoritaria, a continuación se señalan diversas recomendaciones que pretenden otorgar racionalidad en la adquisición, manejo y venta de dicha participación, atendiendo a que la misma no permite al Estado conducir la política de dicha empresa o manejarla dentro de su conveniencia, por lo que se estima pertinente formular las siguientes propuestas:

PRIMERA. La facultad para determinar agrupamientos de entidades por sectores definidos es indelegable del Presidente de la República y a efecto de su estudio y depuración, encomendó a una de las unidades adscritas directamente a su servicio –la Coordinación General de Estudios Administrativos– el apoyo técnico y la asesoría en esta materia. Así, es conveniente que la Coordinación General de Estudios Administrativos inicie un estudio global sobre las empresas de participación estatal dirigiéndose a los Notarios de la República, a los Archivos Generales de Notarías de cada Entidad Federativa, a los Registros Públicos de Comercio estatales

y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, solicitando que investiguen en sus archivos y le comuniquen cuáles escrituras, inscripciones o permisos de sociedades tienen registrados en los que aparezcan como socios uno o varios de los integrantes de la administración pública federal, a cuyo efecto se acompañará el listado correspondiente a la administración pública paraestatal.

SEGUNDA. En tanto se recibe la información solicitada, la Coordinación podría:

a) Proponer las reglas para determinar si debe contarse la participación de una empresa estatal minoritaria en otra de las mismas características y cómo va a realizarse; esto es, si el porcentaje en el que participa debe contarse, para efectos de la participación, en su totalidad, o sólo en la medida en que el Estado participa dentro de la empresa aportante, supuestos no establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
b) Determinar igualmente si la empresa de participación estatal mayoritaria que participa en otra empresa y tiene como uno de sus objetivos la promoción de empresas (NAFINSA, BANCA SOMEX) debe entenderse que su participación no tendría implicaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que la aportación se efectúa con recursos propios de dichas instituciones, en cuyo caso las reglas de vigilancia de la participación deberían ser diferentes.
c) Proponer las normas de vigilancia cuando la participación estatal sea menor del 25 por ciento, caso que la actual legislación no contempla.

TERCERA. Recabada toda la información posible sobre sociedades anónimas en las que pudiera ser socia la administración pública federal, determinar las empresas en donde se participa de manera minoritaria y estudiado el objetivo de las mismas, cruzarlo con la información que se deduce del Plan Global de Desarrollo en donde se han determinado las prioridades de la presente administración, de manera tal que la participación estatal en las empresas minoritarias cuyo objetivo concuerde con las prioridades dentro del Plan, sea aumentada en su oportunidad por los conductos debidos, a efecto de que se participe directamente en el manejo de la empresa para que su actividad sea congruente con los objetivos mencionados.

CUARTA. Establecer los criterios para determinar cuándo es necesario estimular una acción en el inicio de la misma, participando minoritariamente el Estado en la empresa que va a desarrollar y que en su oportunidad se elimine tal participación mediante los procedimientos adecuados, pues parece conveniente estimular el arranque, pero no conceder subsidios

anuales sobre los que sólo se tiene la obligación de vigilar su ejercicio, sin posibilidad de conducción en la marcha de la empresa.

Bibliografía

Burgoa, Ignacio L. *Derecho Constitucional Mexicano,* Ed. Porrúa, México, 1978.

Carrillo Castro, Alejandro. *La Empresa Pública en México.* INAP, México, 1976. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Empresas Públicas.* Presidencia de la República, México, 1978.

Coordinación General de Estudios Administrativos. *Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal.* Presidencia de la República, México, 1979.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Ed. Ancalo, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1974.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual.* Ed. Heliasta Buenos Aires, Argentina, 1974.

Gaxiola, Francisco Javier. "Notas sobre la Empresa Pública", *Estudio de Derecho Público Contemporáneo* –Homenaje a Gabino Fraga– Fondo de Cultura Económica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1972.

Mantilla Molina, Roberto L. "Sociedades de Estado". *Estudios de Derecho Público Contemporáneo* –Homenaje a Gabino Fraga– Fondo de Cultura Económica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1972.

Rodríguez Rodríguez, Joaquín. *Curso de Derecho Mercantil.* Ed. Porrúa, México, 1970.

———. *Tratado de Sociedades Mercantiles.* Ed. Porrúa, México, 1977.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Global de Desarrollo* 1980-1982, México, 1980.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* Ed. Porrúa, México, 1969.

Legislación

- Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratos de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Bienes Nacionales.

- Ley de Información, Estadística y Geográfica.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley General de Sociedades Cooperativas.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General.
- Leyes para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Dic. 1947; Ene. 1966 y Dic. 1970).
- Lista de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, sujetos al control de vigilancia del Ejecutivo Federal.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 59-60, 1984

EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Mauricio Valdés R.

Introducción

Entre los estudiosos de la administración pública y en particular de las empresas públicas, la idea acerca del control está muy presente. Más aún, el término "control" es crucial en el estudio de la empresa pública.

En este ensayo se entenderá como empresa, a la unidad administrativa dedicada a la producción y/o distribución de bienes y/o servicios, cuya demanda en el mercado es capaz de influir mediante la determinación de precios y/o tarifas que, por lo menos, hasta cierto grado tiene facultad de establecer. Y se entenderá que una empresa es pública, cuando entre sus características distintivas incluya en sus bases de creación, derechos y obligaciones bajo la dirección de un gobierno (nacional, estatal o municipal), de alguna empresa pública o de alguna combinación de estas características, y que sea establecida mediante algún instrumento jurídico (ley, decreto, reglamento, acuerdo).

En este concepto de empresa pública, apreciamos como elemento relevante, que la empresa pública se distingue de cualquier otra empresa por su sometimiento a la dirección de un gobierno o de otra empresa pública, en donde el fundamento del control radica en un instrumento jurídico. En mi opinión, siempre que encontremos a un gobierno o a una empresa pública detentando un amplio grado de dirección-control sobre una empresa, estaremos, inequívocamente frente a una empresa pública, como se verá *infra.*

La noción de control gubernamental debe apreciarse, además, en su vinculación con la noción de responsabilidad pública. Así, el control es la consecuencia natural del ejercicio de esa responsabilidad y no, como en ocasiones se expresa, el resultado de una delegación de la responsabilidad.

Por otra parte, el control puede organizarse dentro de la propia empresa pública, en el seno de la dependencia coordinadora, y aun dentro del Poder Ejecutivo o dentro de los poderes Legislativo y Judicial, que toman la forma de controles externos, independientes la administración misma del Poder Ejecutivo. Así, el control no se agota en el marco interior del Ejecutivo, sino que se amplía y complementa, con un sentido democrático, en los poderes Legislativo y Judicial.

La empresa pública en su concepción moderna como instrumento de política gubernamental, surge de la necesidad de los gobiernos de crear nuevas y más ágiles instituciones, evitando los controles tradicionales a las que se sujetan las funciones públicas típicas del gobierno. Paradójicamente, en forma simultánea, surge la necesidad de controlar a las empresas propiedad del gobierno.

Los propósitos del control gubernamental sobre las empresas públicas pueden agruparse en dos: primero, para promover los propósitos del Estado como soberano; y, segundo, para promover los fines del Estado como administrador.

En el primer grupo, promover los fines del Estado (gobierno) como soberano, pueden ser integrados en cuatro:

1. Para la protección del patrimonio público;
2. Para la administración de la política económica en áreas tales como el mercado de capitales, el balance del crédito interno y externo de la nación en su conjunto, y aspectos vinculados, tales como la emisión de bonos, y
3. Para la instrumentación de políticas macroeconómicas.

Las empresas públicas tienen una responsabilidad hacia la nación en la provisión de ciertos bienes y servicios, la determinación de precios y tarifas, que en ocasiones podrían aparecer como no rentables o innecesarios a la empresa privada. Esto es resultado de la noción del “sector público”, como una área en la que el gobierno tiene poderes directos de control e influencia en la economía; y

4. Para la protección o preferencia a determinados sectores de la población (regulación del mercado, subsidios, mantenimiento de fuentes de empleo, desarrollo regional, etc.).

Los fines del Estado como administrador de empresas incluyen:

1. La promoción de la eficiencia y la eficacia de la empresa;
2. La previsión de corrupción administrativa y desperdicio de recursos; y

3. La distribución de los recursos de las empresas (dividendos o pérdidas), fijación de reservas, adquisición de intereses, etc. El gobierno tiene el poder de determinar la estructura y funcionalidad patrimonial de las empresas públicas.

En este ensayo se pretende exponer, en primer lugar, la ambigüedad del término "control" en el campo de la administración pública, principalmente con referencia a las empresas públicas. Asimismo, examinar las diferencias que surgen de la comparación entre la concepción teórica y la práctica en México, Inglaterra, Francia, España y Argentina. Finalmente, se propone la conveniencia de mejorar la concepción del control en la administración pública mexicana, adoptando la distinción entre *control a priori y control a posteriori.*

La ambigüedad del término "control"

A pesar del uso frecuente del término "control" en la administración pública, su significado se ha prestado a una gran ambigüedad. En parte, esta ambigüedad es apreciada por su estrecha relación con el concepto de "dirección", llegando incluso a confundirse, ya que la esencia de la dirección es el control.

Para evidenciar esta ambigüedad del término "control", tomaremos algunos casos de interpretación. Como se verá, la práctica mexicana se inclina a la tendencia a definirlo en términos de medidas *a posteriori.*

Horacio Flores de la Peña, siendo secretario del Patrimonio Nacional, expresó en su informe al Congreso de la Unión de 1973, lo siguiente:

Corresponde pues, a la secretaría, vigilar la eficiente utilización de los recursos que manejan las entidades públicas, Este control, básicamente preventivo, tiene especial relieve, ya que se ejerce sobre empresas ejecutoras de aspectos especializados en la política económica y social del país y, a través de los cuales, el Estado propicia el desenvolvimiento del sector agropecuario; fortalece la infraestructura económica; cubre la demanda de energéticos básicos; apoya y complementa el desarrollo del sector manufacturero; fomenta la investigación científica y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales; y promueve, asimismo, la salud pública y la educación.

Al presente, el principal instrumento con que se cuenta es la auditoría externa, mediante la cual se dictaminan los estados financieros, para que el gobierno federal y los administradores tengan un control garantizado de las aplicaciones de los recursos de las entidades, Se ha implantado, además, la auditoría operacional y, posteriormente, se adentrará en la auditoría administrativa. Estas técnicas permitirán utilizar los recursos con

mayor racionalidad. Se implantarán, también, programas de operación para conocer con anticipación las tareas a desarrollar, los presupuestos y las compras proyectadas. Para tal efecto, se ha instruido a los organismos y empresas para que formulen los programas de operación con procedimientos y técnicas homogéneas. De este modo, se da un paso trascendente hacia la planeación integral del sector público».

Javier Garduño Pérez, en la reunión latinoamericana sobre empresas públicas, en 1979, concluía que «por control puede entenderse el proceso de seguimiento, verificación y valuación del conjunto de operaciones que se han diseñado, para la consecución de las metas fijadas a la empresa y con un sistema de información que se retroalimenta en forma sistemática».

Ha habido casos en que se vincula estrechamente con el término «evaluación», como se puede apreciar en el documento «Evaluación y control en la administración federal» (1981) donde se afirmó… la evaluación como función de la planeación orienta el control, el cual permite la valoración, cualitativa y cuantitativa, de la marcha de las acciones en todos los niveles programáticos, facilitando la puesta en práctica de acciones que regulen diferencias respecto a la programación inicial; además de que por sí mismo puede garantizar que se hagan conforme a la ley y a la programación. El control debe entenderse como el proceso para verificar que tanto los medios como los resultados parciales concurren a la realización de los programas, considerando además el costo de los recursos (humanos, financieros y materiales), su productividad, disponibilidad y asignación. Debe ser instrumento preventivo y correctivo, que se anticipe a cualquier desviación».

En la obra de Carlos A. Isoard «Auditoría de las operaciones del gobierno» (1981), se asume que «la connotación del control de las operaciones de la administración pública, ha evolucionado al parejo de la participación del Estado en la vida social y económica.

Cuando se circunscribía a mantener el orden interno y la paz con el exterior, el control de sus operaciones se concretaba a confirmar su efectividad y regularidad; es decir, que fueran reales y que la documentación que las amparaba reuniera los requisitos de las normas rectoras del ingreso y del gasto público. En la actualidad, deja de ser preponderantemente pasivo y asume una postura activa que tiene por objeto buscar que las acciones produzcan resultados óptimos; se ocupa de verificar la correspondencia y conformidad de las actividades con los objetivos y supone la confrontación de la realidad con los modelos que deducen de las normas rectoras de la acción y de las finalidades que se persiguen con ella. Ahora, controlar el gasto público consiste en asegurarse de su efectividad, de que se hayan tomado las providencias que garanticen el acatamiento de los requisitos de su validez, de su dedicación efectiva a los fines a los que se destina

y de que las operaciones realizadas con él logren las mayores eficacia y eficiencia posibles».

En este proceso se distinguen las fases de control de operaciones y control de gestión. Aluden a la primera a la verificación de la efectividad y regularidad del gasto, y la segunda a su eficacia y eficiencia. Al tocar el tema del control de la eficiencia del manejo de los recursos públicos, afirma: «el control del manejo de los recursos públicos consiste en poner mecanismos, que permitan verificar que los ingresos recibidos correspondan al total de los que debieran obtenerse por cada concepto, que las medidas tomadas para su custodia aseguren la salvaguardia del efectivo, valores y bienes que los integran y para empleo se destine precisamente a las finalidades para las que se autorizó el gasto público».

Entre los trabajos que se presentaron al foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, se encuentra la propuesta de Manuel Cavazos Lerma, que se pronunció por distinguir entre el *control ex-ante* y el *control ex-post* (Memoria del Foro. Ed. INAP, 1983, págs. 274 y 275), que es uno de los primeros expositores en plantear una concepción diferente del control.

Finalmente, Ignacio Pichardo Pagaza, en su obra "Introducción a la Administración Pública de México" (1984), afirma que "la teoría de la administración define al control como la fase del proceso administrativo que efectúa la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados; ya sea parcial o totalmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes. El control, funcionalmente hablando, implica una verificación para determinar que lo realizado se apegue a un plan, a un programa o bien, a una política previamente establecida»; y en relación a la planeación señala que: "la planeación en cualquier organización cosiste en el establecimiento de objetivos, planes y programas consistentes, integrados y articulados; mientras que el control pretende obligar a los acontecimientos a conformarse con los planes. La relación entre planeación y control está en que éste presupone la existencia de aquélla, es decir, de objetivos y de planes. No se puede controlar algo si antes no se planea».

Más adelante, respecto a la creación de la SCGF, señala: "la SPP es la entidad responsable de la planeación, la programación y la normatividad en las acciones del sector público; la SCGF, a su vez, vigila que la propia actividad de programación y presupuestación se apegue a las normas dictadas por la SPP».

En síntesis, sin haberse logrado diferenciar esta terminología, en nuestro país hay quienes utilizan el término «control» indistintamente, aunque la tendencia prevaleciente es en el sentido de enfatizar el control *a posteriori,*

identificándolo con la fiscalización, la auditoría, la contabilidad, etc. Es decir, instrumentos para evaluar los hechos, más que para orientar las acciones de la administración pública. La normatividad, la presupuestación y la autorización de realizar o no acciones, son identificadas más bien con los procesos de planeación, de programación y de presupuestación.

Evidencias y diferencias con otros países

La ambigüedad del término "control" se aprecia también en otros sistemas, aunque, recientemente, algunos países han adoptado diferencias terminológicas para superar esa ambigüedad. En Gran Bretaña, por ejemplo, a partir de 1952, en que G. Vickers propuso la adopción de dos palabras diferentes para denominar con precisión al "control", cuando se trata de medidas *a priori* y de "accountability", en el caso de medidas *a posteriori*. G. Vickers expresó estos conceptos en sentido figurado, señalando que "los controles de un automóvil son, para la mayoría de las personas, en primer término el volante, el acelerador y el freno; y, en segundo, el velocímetro, el termómetro y el marcador de gasolina. Los primeros tres son instrumentos para alterar la conducta del vehículo; los segundos, son instrumentos para indicar el comportamiento del vehículo. Ambos son requeridos, pero para diferente propósito; y no es muy conveniente que no tengamos separadas palabras en inglés para distinguir los dos. Cuentas, estadísticas e informes son instrumentos para medir y evaluar lo que está ocurriendo y ésta es una función de estimular, guiar y limitar, que son las funciones del acelerador, el volante y el freno. En consecuencia, información y evaluación cumplen diferentes funciones».

Con su larga tradición en esta materia, Francia también nos muestra una diferenciación de las acciones de control, principalmente en relación a la responsabilidad de las empresas. Como afirman G. Migust y P.G. D´Orsay: «la resultante lógica del ejercicio de responsabilidades y no, como suele ocurrir, el resultado de la abdicación de las responsabilidades». Esta visión del control postula la existencia de controles a priori, en los que se controla la toma de decisiones y el ejercicio de la autoridad, y su contraparte de controles *a posteriori*, que se transforman en un proceso de control-sanción, a través del cual pueden evaluarse claramente los resultados alcanzados y deslindar las responsabilidades correspondientes respecto de una buena o mala gestión.

Sosa Wagner, en referencia al control de las empresas públicas, afirma que es "cualquier posibilidad de que el Estado pueda, a través de órganos adecuados, incidir decisivamente en la formación de la voluntad -la toma de decisiones-, en la gestión de la empresa y en el conocimiento de sus resultados, sancionándolo en su caso». (*Revista Latinoamericana de Administración Pública*, Núms. 8-9, 1979, págs. 177-181).

Horacio Boneo señala que el control de gestión es un sistema basado en la evaluación integral y sistemática del comportamiento de las principales variables de la gestión de los planes y programas. El control de gestión verifica que:

1. La gestión pública se enmarque en los objetivos y metas de la planeación nacional (control de la eficacia); y
2. Las diversas entidades públicas operen con el mayor grado de eficiencia interna, logrando sus objetivos con la mejor combinación de los recursos disponibles (control de la eficiencia).

Algunos autores también distinguen entre control *ex-ante* y control *ex-post.* Otros más añaden el control *in-situ* o también llamado concomitante, para referirse al proceso que en inglés se conoce como "monitoring", que algunos han introducido como "monitoreo" y otros como "seguimiento", y que consiste en la verificación simultánea de un proceso determinado para hacer y emitir juicios.

Como se aprecia, el control puede definirse en el sentido latino de fiscalización de las desviaciones entre lo esperado y lo realizado, o bien en el sentido anglosajón, considerado como una guía de actuación, su responsabilidad y las acciones inmediatas de corrección, como lo afirma Francisco Blanco Illescas "El control integrado de gestión". Madrid, 1973).

"Controlar significa guiar los hechos para que los resultados reales coincidan o superen los deseados, porque el control de gestión debe comprender la acción proyectada para ser ejercida durante la vida útil de un acontecimiento y no para después que éste haya acontecido, (S.A. Tucker. «Control de gestión. Método de los ratios». Barcelona, 1968).

El reto del control es evaluar las decisiones y seguir su instrumentación, más que la sola revisión y evaluación de los resultados.

Control e información

Finalmente, un aspecto que destacan los teóricos del control, independientemente del sentido en el que se le defina, es el relativo a la materia esencial del control: la información.

Un sistema de control debe basarse en que la información de cada nivel debe ser procesada e interpretada por su nivel inmediato superior, de forma que a los niveles superiores de decisión solamente llegue aquella información necesaria para tomar las grandes decisiones, o que permita su integración con otra información sectorial o nacional y analizar el comportamiento global de cierto sector de empresas, del gobierno y de la economía de la nación en su conjunto.

Un excelente ejemplo de esta vinculación se dispone recientemente en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, donde han constituido el sistema de información sectorial más acabado en la experiencia mexicana, que comprende más de 350 empresas que participan en 66 ramas de actividad económica.

El sistema comprende dos vertientes básicas. Por una parte, el marco de operación interna del sector, que permite examinar la evolución de las empresas, su nivel de logro de metas, problemática y avances. Por la otra, en el ámbito nacional permite ubicar la participación de las empresas en el sector público y en la nación.

Bibliografía

Blanco Illescas, Francisco. *El control integrado de gestión.* Madrid. 1973.

Cavazos L., Manuel. *El poder legislativo y la empresa pública.* En Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, México, Ed. INAP, 1983, pág. 273.

Flores de la Peña, Horacio. Informe de la Secretaría del Patrimonio Nacional al Congreso de la Unión, 1973, México, S.P.N.

G. Migust y G. D'Orsay. *La machine administrative,* París, 1969, págs. 103 y ss.

Garduño Pérez, Javier. *Los sistemas de control en el funcionamiento de las empresas públicas: responsabilidades legales, administrativas y políticas de sus cuadros directivos. Revista Latinoamericana de Administración Pública*, Núm. 8-9, México, 1979, pág. 205.

Isoard, Carlos A. *Auditoría de las operaciones de gobierno.,* F.C.E., México, 1981.

Navarro de F., Victoria (compiladora). *Empresas públicas y sistemas de control gubernamental en América Latina,* Ed. INAP, Serie Praxis, Núm. 67, México, 1984.

Pichardo Pagaza, I. *Introducción a la administración pública mexicana.* Ed. INAP, México, 1984, 2 tomos.

S.A. Tucker. *Control de gestión. Método de los ratios,* Barcelona, 1968.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Evaluación y control en la administración federal,* México, 1981.

Sosa Wagner, F. Citado por A. de la Oliva Castillo en "Las empresas públicas: apuntes para su caracterización con particular referencia a España". *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, Núm. 8-9, México, 1979, págs. 169 y ss.

Vickers, George. "The accountability of a nationalized industry". *Public Administration Journal*, Vol. XXX, Londres, Inglaterra, pág. 71.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 73, 1989

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE REPLIEGUE ESTATAL EN EL SECTOR INDUSTRIAL MEXICANO

Enrique Cabrero Mendoza

INTRODUCCIÓN

La evolución reciente del capitalismo a nivel mundial se ha caracterizado por un repliegue en las actividades estatales. Esta tendencia se ha observado tanto en países desarrollados, por ejemplo: Gran Bretaña, Alemania Federal, Francia, como en países subdesarrollados donde se pueden mencionar entre otros los casos de Brasil, Pakistán y México.

El repliegue estatal se ha manifestado tanto en un redimensionamiento del aparato de la administración pública centralizada, como en intensos procesos de desincorporación de empresas públicas, a partir de la venta o liquidación de las mismas.

En la mayor parte de los países subdesarrollados se argumenta, con mayor frecuencia, la necesaria reducción de cargas presupuestales en subsidios e inyecciones crediticias a empresas poco redituables. En México particularmente, éste ha sido uno de los principales argumentos, sin dejar de lado el supuesto de una mayor eficiencia en la administración privada.

Es indudable que el trasfondo ideológico de este fenómeno encuentra su origen, por una parte, en los proyectos de gobierno conservadores que claramente han dominado el escenario político y económico de los ochenta; por otra, en el embate neoliberal emprendido por los organismos financieros internacionales ha incidido fuertemente en la adopción de este enfoque por parte de los países deudores, que ahora aceptan la idea de un “Estado sano” como aquel que ha desmantelado una parte de su sector de empresas públicas.

Sin embargo, cabe reflexionar si en países como México este tipo de proceso impulsará efectivamente un nuevo proyecto de desarrollo o, por

el contrario, dadas sus condiciones históricas y estructurales, estancará el desarrollo del país ante el dinamismo del comercio e intercambio mundial.

El proceso de reestructuración del sector paraestatal mexicano forma parte de la estrategia de modernización y reconversión industrial, prerrequisitos indispensables en el nuevo escenario internacional.

En este ensayo se pretende, en un primer momento, recapitular las diversas estrategias posibles que puede asumir el Estado frente al proceso de reconversión industrial, a la luz de las características de algunos casos a nivel internacional. Posteriormente se analiza el caso mexicano a partir de la naturaleza y composición del sector de empresas públicas. Este análisis tendrá como base una matriz de análisis estratégico para el portafolio de actividades industriales estatales, que permitirá igualmente observar los cambios que se presentan derivados del proceso de desincorporación de entidades paraestatales. Por último, se propone un diagnóstico global del impacto del repliegue estatal en el modelo de desarrollo industrial del país.

ALTERNATIVAS DE LA ESTRATEGIA INDUSTRIAL ESTATAL EN LA RECONVERSIÓN

El Estado puede asumir un papel diferente en la economía dependiendo de su forma de inserción, es decir, de la amplitud y profundidad de su intervención. Cada una de estas formas estará inspirada en un modelo teórico determinado, el cual a su vez va a circunscribir también la estrategia de reconversión industrial "ideal". Es así como las experiencias internacionales en materia de reconversión industrial muestran cómo el Estado puede asumir la responsabilidad directa del proceso, puede limitarse a complementarlo o simplemente restringirse a promoverlo. Se pueden tipificar cuatro posibles estrategias estatales para abordar la reconversión:[1]

1) ESTRATEGIA DE LIBERALIZACIÓN

Consiste en basarse en los mecanismos de ajuste automático de fuerzas del mercado (apertura comercial) sin participación estatal alguna.

2) ESTRATEGIA DE COMPLEMENTACIÓN

Surge de la participación estatal impulsando los cambios estructurales necesarios para corregir las imperfecciones y retardos de los mecanismos del mercado.

[1] Al respecto algunos autores proponen estrictamente alternativas, sin embargo se toma como base: Michalski, "Claves para el Cambio Estructural y una recuperación prolongada" *Papeles de Economía Española*, 15, Fundación Cajas de Ahorro, España (Las nomenclaturas dadas a cada tipo de estrategia son propuestas por el autor para simplificar su caracterización).

3) ESTRATEGIA DE EQUILIBRIO

Se caracteriza por una intensa participación del Estado orientada no a la intervención directa, sino a la ejecución de políticas defensivas que contrarresten el impacto del costo social y político de la reconversión.

4) ESTRATEGIA DE CONDUCCIÓN

Se basa en la acción directa estatal mediante el control público y la nacionalización de sectores productivos llamados a conducir el proceso.

Cada una de las estrategias mencionadas corresponde a un modelo teórico ideológico distinto y cada una encuentra una fundamentación en diferentes paradigmas de interpretación de la economía, el Estado y la sociedad.

Una revisión de algunos casos en el contexto internacional muestra la inexistencia de casos puros. Se observan estrategias que predominan pero que son continuamente modificadas dependiendo de la dinámica real aun cuando no coincidan con el planteamiento teórico de origen.

Se observa que los procesos de reconversión de Gran Bretaña, Japón y Estados Unidos han sido definidos en términos del esquema liberal del mercado, sin embargo es claro que han asumido estrategias de complementación más que de liberalización.

En los casos de Alemania Federal y España se han planteado formalmente estrategias de complementación, aun cuando en la realidad se aproximan a estrategias de equilibrio.[2]

Por último el caso de Francia, a partir de la llegada del partido socialista al poder, es representativo de una clara estrategia de conducción en la cual el sector de empresas públicas se constituyó en el pivote del proceso. Aun así tampoco este proceso está exento de ajustes de coyuntura dado que sufrió un giro a partir de una temporal cohabitación con el partido conservador.[3] Véase Hualde, Alfredo, "Aspectos comparativos de las reconversiones industriales en Francia y España", *Mapa Económico Internacional*, Núm. 4, CIDE, México.

De todas las experiencias señaladas se desprende lo siguiente:

---

[2] Para mayor detalle véase "El proceso de reconversión industrial en algunos países desarrollados". *El Mercado de Valores*, Año XLVII, núm. 12, 23 de marzo de 1987, NAFINSA, México.

[3] Véase Hualde, Alfredo. "Aspectos comparativos de las reconversiones industriales en Francia y España", *Mapa Económico Internacional*, Núm.4, CIDE, MÉXICO.

- En todos los casos analizados el Estado ha participado de alguna forma en el proceso;
- El Estado ha debido inyectar fuertes sumas, prácticamente ha financiado los procesos;
- Se ha requerido de un incremento de subsidios al desempleo, a la liquidación, etc.;
- En los casos anteriores se trata de países con un sector industrial privado totalmente consolidado, y sin embargo se ha requerido del apoyo estatal, y
- El elemento tecnológico se convierte en el punto de referencia de los procesos de reconversión por ser la causa misma de la necesidad del cambio estructural, y por ser el factor clave de la competitividad internacional en la actualidad.

Se observa que prácticamente en todos los casos se parte de una detallada revisión sectorial y subsectorial. La estrategia tecnológica constituye, por tanto, la columna vertebral del proceso de reconversión.

Teniendo como marco de referencia las experiencias de diversos países, y la dinámica real que se ha generado en procesos de cambio y reconversión industrial, es necesario pasar ahora al análisis-diagnóstico del sector estatal industrial en México, su posición frente al proceso de modernización, y el nuevo escenario a partir del proceso de repliegue estatal.

ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES ESTATALES

Para realizar un diagnóstico de la situación del conjunto de actividades industriales estatales, se propone una "matriz de análisis" que permite ubicarlas diversas actividades a partir de tres variables que consideramos particularmente relevantes *el dinamismo tecnológico, la dependencia tecnológica y la madurez sectorial.*

Las variables base del análisis se consideran de gran relevancia dado que la modernización industrial en la actualidad gira alrededor de los procesos tecnológicos, y es este factor indudablemente el elemento pivote de la competitividad internacional. De hecho la evolución de los patrones de industrialización ha mostrado ser consecuencia de la evolución de los patrones tecnológicos.[4]

La primera variable, el *grado de dinamismo tecnológico,* aparte de "marcar el ritmo" en el ciclo de madurez y desarrollo de cualquier sector, sugiere

[4] Al respecto existen innumerables estudios que así lo señalan, todos ellos surgidos a finales de la década de los setenta. Para ilustrar el fenómeno. Véase por ejemplo los trabajos del Standford Research Institute o de la firma consultora A. D. Little, aunque una sistematización y tendencias del fenómeno se puede ver: Minian, Isaac "Industrias nuevas", CIDE, 1986.

el nivel de amenazas que pueden modificar la naturaleza intrínseca de los sistemas productivos y neutralizar, por lo tanto, las ventajas en relación al efecto de la curva de experiencia y las economías de escala propias de cualquier actividad productiva. Estos cambios pueden ser más o menos intensos, de donde se deriva la necesidad de conocer las tendencias a nivel mundial en el tipo de Sector sujeto al análisis.

Se proponen tres situaciones-tipo en el dinamismo tecnológico con el fin de simplificar el análisis:

Alto grado de dinamismo tecnológico.

Sectores con alta frecuencia de innovaciones tecnológicas. No sólo aquellos sujetos a nuevos desarrollos en la telemática, biotecnología, energía nuclear y solar, etcétera, es decir que transforman la naturaleza misma del sector, sino también aquellos que se ven sujetos a constantes innovaciones en los sistemas productivos asociados: automatización electrónica, robótica, diseños y producción asistidos por computadora (CAD-CAM).[5]

Grado medio de dinamismo tecnológico.

Sectores con adaptaciones tecnológicas constantes, sin que los cambios transformen la naturaleza del producto ni de los sistemas productivos. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, la tecnología se constituye en variable clave de ventajas competitivas.

Bajo grado de dinamismo tecnológico.

Sectores tradicionales donde las adaptaciones tecnológicas son poco frecuentes. La característica fundamental es que la variable tecnológica no es el factor clave de ventajas competitivas. Esto no indica que no pudiesen darse transformaciones radicales en un momento dado (de hecho cada vez es menor el número de sectores que no se ven seriamente modificados por la tecnología) sin embargo, el análisis partirá de los supuestos y tendencias actuales.

La segunda variable, *grado de dependencia tecnológica,* provee información sobre las posibilidades estratégicas, ventajas o desventajas que caracterizan el tipo de sector analizado en México y relacionado a la dependencia con el exterior. La dependencia podrá manifestarse por la obligada adquisición de paquetes tecnológicos ya sea a trasnacionales en el país o a empresas extranjeras.

[5] Respecto a las tendencias en automatización, robótica y CAD/CAM, véase por ejemplo, Chudnovsky, Daniel "Automatización y Transnacional: el caso de la industria de bienes de capital" en *Economía de América Latina*, núm. 11, CIDE, México.

Considerando, como ya se ha mencionado, que un proceso de modernización industrial se debe constituir a partir de una estrategia tecnológica, el grado de dependencia permite observar la fuerza o la debilidad estructural con la que se aborda el proceso.

Varios estudios destacan la fuerte tendencia de los países en desarrollo al empaquetamiento tecnológico, su frecuencia y efectos limitantes sobre la capacidad para generar una dinámica tecnológica e industrial propia.[6]

Se sugieren tres niveles de dependencia tecnológica:

Alta dependencia

Cuando el sector tiende en general a basar su competencia tecnológica en la adquisición de paquetes completos, esto es desde el diseño hasta la instalación y puesta en marcha, incluyendo servicios, control y mantenimiento.

Dependencia media

Cuando se trata de adquisición de paquetes que incluyen únicamente la transferencia del *"know how';* es decir, la celebración de contratos de transferencia de metodología de procesos y partes de maquinaria que requieren de una capacidad adaptativa por parte de las empresas receptoras.

Baja dependencia

Cuando se trata de sectores que en la generalidad tienen un alto grado de autonomía tecnológica y la adquisición de paquetes es prácticamente accidental; más bien se observaría una capacidad de transferencia a otros países y una cercanía a los países líderes tecnológicamente hablando. Igualmente una capacidad de innovación y creación tecnológica.

Finalmente la variable *grado de madurez sectarial aparece* como esencial en el análisis, dado que sugiere el avance y consolidación en un determinado sector en términos de la curva de experiencia y de la infraestructura en capacidad instalada. Cualquier retiro o cambio en las condiciones y presencia en el sector deberá ponderar el costo de la estrategia. Este dato surge a partir del costo en desinversión, desmantelamiento y desocupación que implica el abandono de cualquier actividad, costo que tiende a incrementarse en la medida que se trata

[6] Véanse los trabajos de Cooper y Maxwell, "Machinery suppliers anda the transfer of technology to Latin America", reporte a la OEA, 1975. Cortez M. "Transfer of technology in Latin America", PHD Dissertation University of Sussex, 1977, Cooper y Hoffman, "Transaction in technology and implications for developing countries", mineo University of Sussex, 1978. Todos ellos tomados de Unger y Saldaña, "México, transferencia de tecnología y estructura industrial", CIDE 1984 México.

de un sector con una mayor madurez; por otra parte permite analizar las inversiones a realizar en el caso de un sector naciente. Se plantean tres situaciones para el análisis:

Sector naciente

Implica una fase que requiere, por naturaleza, del impulso y el apoyo de la inversión continua para expandir la capacidad al nivel requerido y lograr economías de escala; requiere inversión en tecnología y en capacitación.

Sector maduro

Implica rigideces en la capacidad de adaptación a nuevas tecnologías e implica recursos comprometidos. En la medida que un sector prolonga su fase de madurez tiene posibilidades de amortizar sus inversiones, pero se acerca a la obsolescencia.

Sector en declinación

Implica un sector en franca tendencia a la obsolescencia o desaparición, sector en desinversión.

En resumen, la utilidad de las variables seleccionadas para el análisis del sector de empresas públicas y su impacto en la estrategia industrial son: la naturaleza tecnológica del sector, esto es, la agresividad tecnológica en la competencia mundial que se obtiene mediante el *grado de dinamismo tecnológico;* a vulnerabilidad de los sectores industriales nacionales medida a partir del *grado de dependencia tecnológica* y las rigideces y costos asociados al sector que surgen del *grado de madurez sectorial.*

En la gráfica 1, se sintetizan las características más comunes, detallando cada tipo de situación; en la gráfica 2 se muestran las áreas “críticas” de la matriz y en la gráfica 3 las estrategias recomendables en lo general.

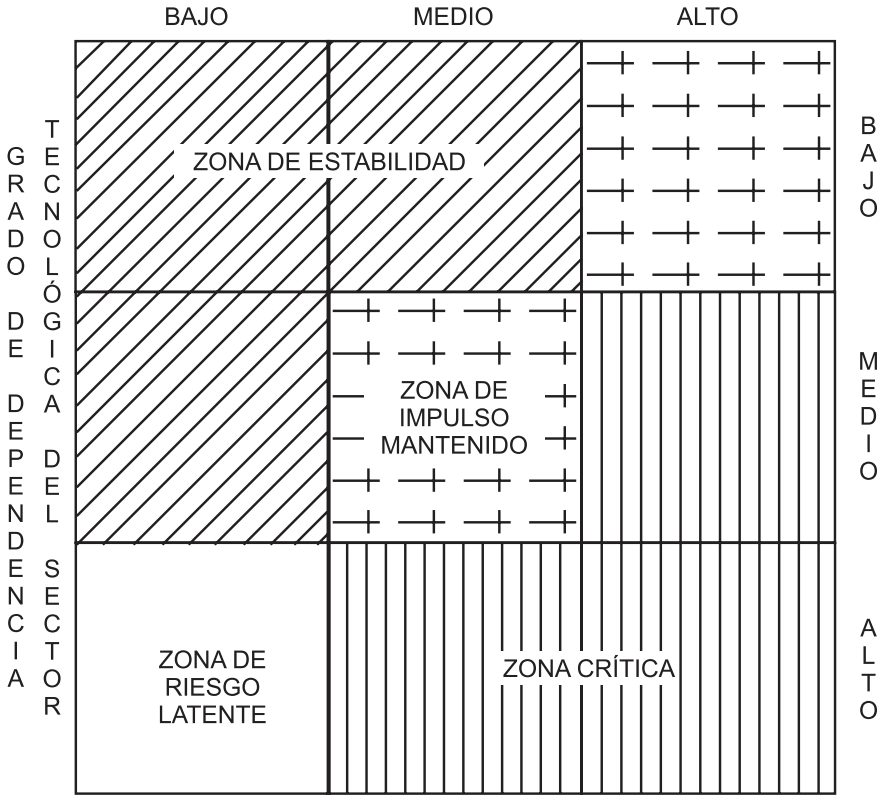
Dada la diversidad de actividades industriales estatales en México, es necesario discriminar el universo de las mismas a partir del criterio de su importancia o peso específico en el sector (rama industrial). Esto permitirá dar una mayor consistencia al análisis de portafolio de actividades, centrándose en aquellas que representan una parte importante de la estructura estatal y donde. Por consecuencia, es de mayor magnitud el impacto de la modernización industrial.

GRÁFICA 1
MATRIZ DE ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES
GRADO DE DINAMISMO TECNOLÓGICO DEL SECTOR

GRADO DE DEPENDENCIA TECNOLÓGICA DEL SECTOR

	BAJO	MEDIO	ALTO
BAJO	– Esta situación se caracteriza como estable. – No existen riesgos fuertes de cambio tecnológico y si lo hubiera hay una situación de autonomía tecnológica. – Un sector naciente requiere inversión en capacidad de expansión. – Sectores de madurez y aún en decline pueden mantenerse estables.	– Situación relativamente estable dado que los cambios tecnológicos pueden ser asimilados. – Un sector naciente requiere inversiones en capacidad productiva y en tecnología, para mantener autonomía. – Un sector maduro puede anticipar cambios para mantenerse – Un sector en decline debe renovarse.	– Estabilidad relativa dado que los cambios tecnológicos, aunque constantes pueden anticiparse o incluso inducir en casos de liderazgo tecnológico. – Un sector naciente debe intensificar la inversión en tecnología, se debe buscar el liderazgo. – Un sector maduro debe anticipar las innovaciones (Reconversión). – Un sector en decline tratará de subsistir con adaptaciones.
MEDIO	– Esta situación es relativamente estable dado que es poco probable un cambio tecnológico. – Un sector naciente debe invertir en expansión productiva y algo en tecnología para prever riesgos. – Un sector maduro genera beneficios, uno en decline también. Relativa estabilidad.	– En esta situación se requiere una atención constante a los cambios tecnológicos, dado que implican inversiones en adaptaciones técnicas. – Un sector naciente requiere inversiones considerables en tecnología. – Un sector maduro debe adaptarse para mantenerse (Reconversión). – Un sector en decline obsolescencia planificada.	– Situación muy vulnerable dado que la dinámica del sector no permite adaptaciones oportunas. – Se requeriría de fuertes inversiones en tecnología para disminuir la dependencia. – Los sectores nacientes y maduros requieren de inversión de tecnología (Reconversión). – Los sectores en decline deben planificar la obsolescencia.
ALTO	– Situación aparentemente estable, poco probables los cambios tecnológicos, sin embargo hay un riesgo latente. – Un sector naciente debe invertir en expansión (bajo riesgo). – Un sector maduro debe “maximizar la cosecha” ante el riesgo, al igual que un sector en decline.	– Situación de alto riesgo dado que requiere constantes adquisiciones de paquetes tecnológicos. – Un sector naciente difícilmente con inversión en tecnología, podría disminuir la dependencia: inversión sólo en adquisiciones. – Un sector maduro debe invertir en tecnología (Reconversión). – Un sector en decline obsolescencia planificada.	– Situación de vulnerabilidad total. – Continua adquisiciones de paquetes que hacen cada vez más dependientes del sector. – Un sector naciente no tiene perspectivas en el largo plazo. – Un sector maduro debe desinvertir y planificar la obsolescencia.

GRÁFICA 2
MATRIZ DE ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES EN SITUACIÓN DE APERTURA Y MODERNIZACIÓN INDUSTRIAL
GRADO DE DINAMISMO TECNOLÓGICO DEL SECTOR



La composición del sector paraestatal industrial muestra –con base en los análisis propuestos por algunos autores–[7] que la industria estatal se compone de actividades como la refinación del petróleo y derivados, y petroquímica básica 51.7%; de bienes intermedios no petroleros 26.8%; de bienes de consumo no duradero 15.6%; de bienes de consumo duradero 3.1% y de bienes de capital 2.8% (datos para 1983, a partir de la producción bruta de la industria estatal). Más específicamente se detectan ocho ramas industriales que concentran el 85% de la industria estatal (refinación de petróleo y derivados, industrias básicas del hierro y del acero, petroquímica básica, azúcar, otros productos alimenticios, fertilizantes, equipo y material de transporte y vehículos automóviles).

[7] Véase Machado, Pérez y Delgado. "La estructura de la industria estatal 1970-1985", *Economía Mexicana*, CIDE, México.

GRÁFICA 3
MATRIZ DE ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES –RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS– GRADO DE DINAMISMO TECNOLÓGICO DEL SECTOR

GRADO DE DEPENDENCIA TECNOLÓGICA DEL SECTOR	BAJO	MEDIO	ALTO
BAJO	**–CRECIMIENTO ESTABLE–** MODERACIÓN ADMINISTRATIVA	**–OFENSIVA–** RECONVERSIÓN Y ASIMILACIÓN O INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	**–OFENSIVA–** RECONVERSIÓN Y LIDERAZGO TECNOLÓGICO
MEDIO	**–CRECIMIENTO ESTABLE–** MODERACIÓN ADMINISTRATIVA	**–OFENSIVA–** RECONVERSIÓN E IMPULSO A LA INVESTIGACIÓN TECNOLÓGICA	**–DEFENSIVA–** RECONVERSIÓN Y COINVERSIÓN CON LIDERAZGOS TECNOLÓGICOS
ALTO	**–PREVENTIVA–** ATENCIÓN PERSPECTIVAS DE CAMBIO TECNOLÓGICO	**–DEFENSIVA–** RECONVERSIÓN Y COINVERSIÓN CON LIDERAZGOS TECNOLÓGICOS	DESINVERSIÓN Y RETIRO

Sin embargo, el análisis se amplía a otras doce ramas industriales, que en conjunto constituyen poco más de un 10% de la industria estatal, lo cual aproxima el análisis al 95% de la misma; además estas doce ramas adicionales representan cada una entre un 3 y un 28% de la producción bruta de cada rama industrial a la que pertenecen,[8] lo cual muestra la pertinencia de su inclusión.

Por otra parte, el posicionamiento que se hace de los sectores en la matriz de análisis, respecto al grado de dinamismo tecnológico, se realiza con base en estudios y tendencias comentadas por diversos autores.[9] En lo que respecta al grado de dependencia tecnológica, se utilizó el diagnóstico realizado por Unger y Saldaña[10] que detecta claras tendencias de dependencia tecnológica en actividades de bienes de capital, bienes intermedios y bienes de consumo duradero, mientras que en agroindustria, insumas estratégicos y bienes de consumo no duradero se observan mayores niveles de autonomía. Por último, el grado de madurez sectorial se define también con base en estudios y análisis anteriormente propuestos.[11]

[8] *Ibídem.*

[9] Véanse por ejemplo: Villarreal, René, "Hacia el cambio estructural en la industria y el Comercio exterior'', en Minian, Isaac, *op. cit.,* Cabrero Enrique, "Modelo de análisis estratégico, para la empresa pública", Empresa Pública, Problemas y Desarrollo. Vol. 1, Núm. 1., CIDE, México, A.D. Little, "Stratégie et technologie", documento presentado en el "European Management Forum" de Davos en 1981.

[10] Unger y Saldaña, *op. cit*.

[11] Mismas referencias que en la nota 10.

En la gráfica 4 se ubican en la matriz los sectores donde la presencia de empresas públicas es considerable. El análisis de portafolio propuesto en este primer momento, se basa en datos para 1983; la lista de ramas industriales con presencia de empresas públicas se describe a continuación:[12]

Sectores con mayor presencia de Empresas Públicas (E.P.)

1) Azúcar;
2) Otros productos alimenticios;
3) Refinación de petróleo y derivados;
4) Petroquímica básica;
5) Fertilizantes;
6) Industrias básicas del hierro y el acero;
7) Vehículos automóviles;
8) Equipo y material de transporte;

Otros sectores con presencia relevante de E.P.

9) Carrocerías y partes automotrices;
10) Papel y cartón;
11) Resinas sintéticas plásticas;
12) Aparatos Electrodomésticos;
13) Aceites y grasas vegetales comestibles;
14) Tabaco;
15) Química básica;
16) Alimentos para animales;
17) Hilados y tejidos de fibras duras;
18) Muebles y accesorios metálicos;
19) Productos metálicos estructurales, y
20) Hilados y tejidos de fibras blandas.

El análisis del portafolio de actividades industriales estatales muestra diversos datos que deben ser cuidadosamente analizados. Una primera observación surge del grado de madurez sectorial que presentan las actividades, evidenciándose una fuerte tendencia a la presencia en sectores maduros (quince de los veinte analizados). Esto plantea una necesidad estructural de reconversión prácticamente generalizada. Los cinco sectores restantes son sectores en crecimiento, lo cual implica fuertes inversiones en expansión y tecnología. No se detectó ningún caso de sectores en declinación.

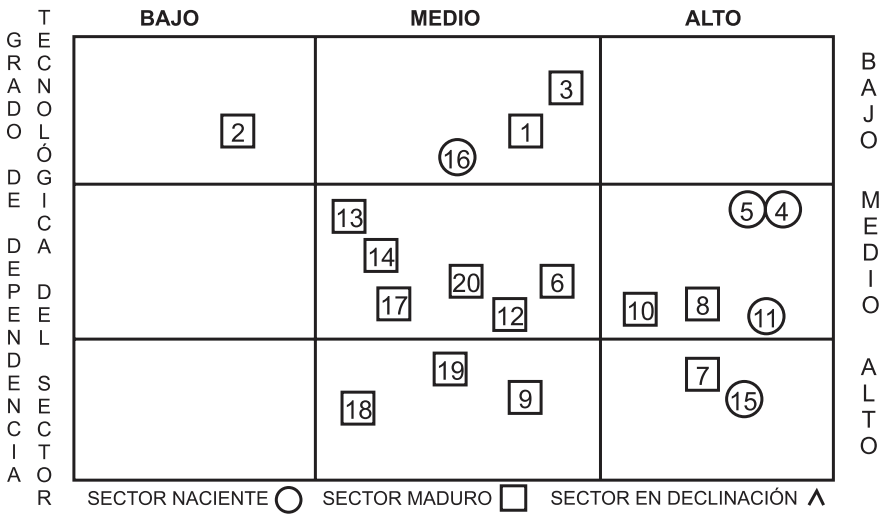
En cuanto a las “zonas estratégicas”, y este es un dato muy importante, se observa una fuerte concentración de las actividades en la denominada

[12] **Fuente**: Sectores seleccionados con base en datos presentados por Machado, Pérez y Delgado, *op. cit.* Datos para 1983.

"zona crítica" (la mitad de las actividades analizadas), igualmente en la "zona de impulso mantenido" se concentran seis actividades más, quedando sólo cuatro de los veinte sectores con presencia importante de empresas públicas, en la llamada "zona de estabilidad".

La observación anterior muestra una situación vulnerable de las actividades industriales estatales ante una coyuntura de apertura y modernización. Sin embargo, también aparece con claridad un amplio espacio de oportunidades estratégicas para la consolidación de sectores mediante procesos oportunos de reconversión.

GRÁFICA 4
MATRIZ DE ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES ESTATALES PARA EL CASO MEXICANO
GRADO DE DINAMISMO TECNOLÓGICO DEL SECTOR



Cabe mencionar que la composición del sector paraestatal industrial no hay que observarla a la luz de una "mala planificación en la intervención"; por el contrario es necesario entenderla, como ya varios autores lo han señalado,[13] como la conformación, en parte, de una estrategia de intervención orientada a una política de sustitución de importaciones, y en parte, como una agregación de actividades no planificadas en operaciones "salvavidas". Todo esto además de las actividades propias a la soberanía nacional (llamadas estratégicas).

[13] Véase por ejemplo Acle y Vega, "La empresa pública desde dentro, desde fuera". Ed. Limusa, 1986, México, Arancibia y Pérez "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina" en *Economía de América Latina*. Núm. 3, México, CIDE.

Por otra parte, se puede observar en la matriz diversos "grupos estratégicos", siguiendo la terminología de M. Porter.[14] Dichos grupos estarían compuestos por los sectores concentrados en las diversas áreas de la matriz.

ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL REPLIEGUE ESTATAL

Cada uno de estos grupos estratégicos será analizado incluyendo la información relacionada al proceso de desincorporación de entidades paraestatales,[15] lo cual permitirá observar el sentido de la racionalización de la intervención estatal desde la perspectiva de la estrategia industrial del Estado. Se pretende, hacer una evaluación del impacto del proceso de desincorporación desde la estrategia de modernización que subyace en el mismo y no sólo desde la perspectiva económica.

Como se puede observar (Gráfica 5) el gobierno asume una estrategia clara de repliegue en doce de los veinte sectores analizados. En seis de ellos es un repliegue parcial y en seis es un abandono total.

Realizando un análisis por grupos estratégicos surgen las siguientes observaciones:

En la llamada "zona de estabilidad" se podría conjuntar un grupo estratégico formado por sectores que se colocan en una postura cómoda y relativamente estable frente a un proceso de modernización (azúcar, otros productos alimenticios, refinación de petróleo y derivados y alimentos para animales). Aunque muy diferentes desde la perspectiva de su naturaleza productiva, estos sectores comparten un dominio tecnológico y tienen capacidad productiva sólida. En forma general para este grupo estratégico, parecería imponerse una estrategia de mantenimiento e incluso de ofensiva. En el caso de los alimenticios, la estrategia recomendable parecería ser la consolidación productiva y la integración. Para el caso del petróleo el liderazgo tecnológico y la investigación en productos sustitutos o derivados, y en azúcar la investigación en biotecnología.

Sin embargo, se observa que aun en este tipo de sectores se da retiro parcial (productos alimenticios, azúcar)[16] aun cuando los restantes permanecen inalterables.

[14] Porter, M. "*Competitive Análisis-Techniques for analyzing industries and competitors*", Nueva York, Free Press, 1980.

[15] Para la información de entidades en proceso de desincorporación se analizó: SEMIP, "Evolución del universo de entidades coordinadas por la SEMIP" coordinación general de Programación Sectorial, México. Pichardo, Ignacio. "El proceso de desincorporación de entidades paraestatales" Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México.

[16] Particularmente las desincorporaciones a partir de procesos de venta y en ciertos casos liquidaciones de empresas en su mayoría, de productos pesqueros. En lo que se refiere al sector azúcar principalmente las ventas y liquidaciones de un número considerable de ingenios.

En la "zona de impulso mantenido" se conjugan sectores diversos que se caracterizan por una situación de reacción necesaria frente al proceso de modernización. Se imponen estrategias ofensivas de reconversión e impulso a la investigación tecnológica.

Esta posición, relativamente sólida, se da en sectores donde hay una mínima suficiencia tecnológica en condiciones de dinamismo estable o previsible. El grupo de actividades estatales aquí ubicadas, tiene en común estar constituido por sectores maduros, donde la preocupación fundamental es satisfacer la demanda interna.

En los sectores de aceites y grasas vegetales, hilados y fibras duras se mantiene la presencia estatal inalterable; particularmente en éste último[17] aparece la urgente necesidad de instrumentar desarrollos tecnológicos y diversificación, para sobrevivir al embate externo (fibras sintéticas).

En lo que respecta a los sectores de aparatos electrodomésticos y fibras blandas, se observa un retiro total.[18]

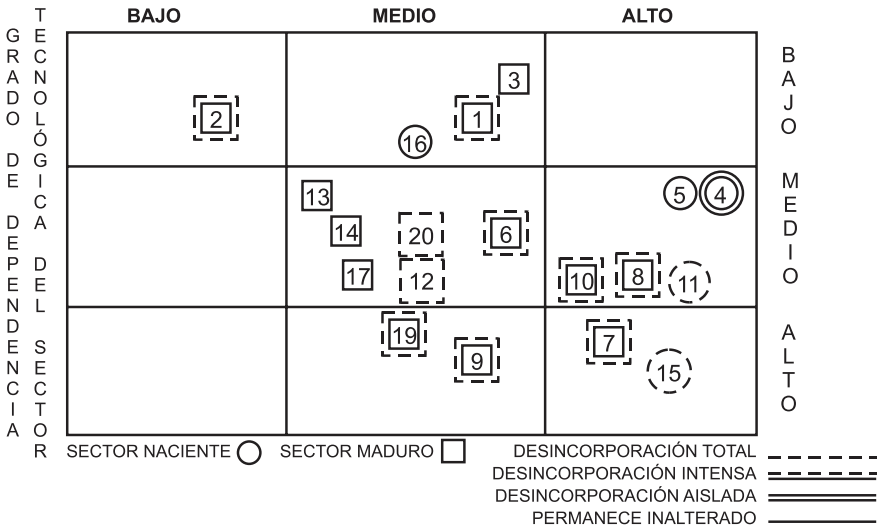
Finalmente dentro del grupo, aunque con una situación marginalmente diferente, está la industria básica del hierro y el acero. Este sector, más dinámico tecnológicamente y más dependiente que los anteriores, está al parecer emplazado a un intenso proceso de reconversión, debido a la caída en la demanda internacional del acero. Este sector ha sido uno de los más alterados en procesos de reconversión, por lo menos así lo sugieren las experiencias de otros países; sin embargo, el embate internacional y las innovaciones tecnológicas ubican a este sector en una posición muy frágil en el mediano y largo plazo; además es uno de los sectores más rígidos estructuralmente por las fuertes inversiones en capacidad instalada y por ser grande el volumen de las planillas de personal, esto indica que toda retracción o retiro paulatino acarrearía altos costos económicos y sociales. Una estrategia de modernización y actualización tecnológica parece ser la única vía para ubicarse oportunamente en la nueva estructura industrial, así como la diversificación a productos especiales con tendencias interesantes en la demanda.

---

[17] Cabe aclarar que en este sector Cordemex, la empresa de mayor peso, está oficialmente considerada en desincorporación como transferencia, sin embargo, dado que se mantiene como propiedad del sector público (Gobierno de Yucatán) no se considera como desincorporación para los fines de este trabajo.

[18] En electrodomésticos la totalidad de empresas estatales se someten a procesos de venta; destacan por su magnitud; Aceros Esmaltados, Acros, Estufas y Refrigeradores Nacionales y Manufacturera Corpomex. En lo que se refiere a fibras blandas es similar, aun cuando también se dan procesos de liquidación. Destacan en proceso de venta: Hilos Cadena, Avantram Mexicana, Grupo Textil Cadena y otros.

GRÁFICA 5
MATRIZ DE ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES ESTATALES FRENTE AL PROCESO DE REPLIEGUE ESTATAL
GRADO DE DINAMISMO TECNOLÓGICO DEL SECTOR



La política de desincorporación en este sector ha sido intensa, salvo el caso de Fundidora Monterrey que se explicaría como parte del proceso de reconversión y ajuste a la demanda; la estrategia parece ser el retiro en productos especiales, esto es, la renuncia a una estrategia de impulso y diversificación y la conservación exclusiva de las empresas de insumos básicos.[19]

En la «zona crítica» se encuentran diversos grupos de sectores y empresas estatales, que aun cuando su situación es de alto riesgo, se contempla en ciertos casos la posibilidad de implantar estrategias defensivas de reconversión con liderazgos tecnológicos. Sin embargo a la luz de la política de desincorporación, parecería claro un retiro intenso, en ciertos casos total, de esta área de la matriz.

En el caso donde se recomienda desinversión y retiro, efectivamente se ha dado un abandono de la participación estatal[20] (vehículos, automóviles

[19] Esto se infiere por el tipo de empresas sujetas a procesos de venta: Rassini, Siderúrgica Nacional, Tubacero, Tubería Nacional. Cabe mencionar que en este sector se ha dado una de las desincorporaciones de mayor magnitud: Fundidora Monterrey, en liquidación.

[20] El sector de vehículos automóviles fue prácticamente el “pionero” de la política de desincorporación con la venta de Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México, recientemente se abandona la participación totalmente mediante el proceso de venta del grupo DINA.

y química básica). Este caso se justifica plenamente dado que es el grupo de actividades más vulnerable; está formado por empresas donde se depende demasiado tecnológicamente, efecto que combinado con características de fuerte dinamismo agrava la situación. Aquí no parecen existir opciones en el mediano y largo plazos aun con fuertes inversiones en tecnología.

En lo referente al grupo de actividades compuesto por sectores como carrocerías y partes automotrices y productos metálicos estructurales, a pesar de no ser de los más dinámicos actualmente, todo parece indicar que mediante automatización, robótica y diseño computacional CAD/CAM, se transformarán en el mediano plazo en sectores muy dinámicos. Para ambos grupos aparece como única alternativa posible la asociación con empresas extranjeras líderes en tecnología, estrategia que, aunque mantiene la dependencia al realizar coinversiones, garantiza la actualización tecnológica. Internacionalmente se observan marcadas tendencias a implantar este tipo de estrategias en estos sectores.

La política de desincorporación en este grupo es el abandono total del primer sector mencionado y la intensa desincorporación del segundo.[21]

Nuevamente se observa un "retiro anticipado" dejando de lado la posibilidad de convertir este tipo de sectores en palancas de modernización.

Finalmente se agrupan sectores que deberán diferenciarse en su análisis dado que, aunque se ubican en un mismo espacio, presentan situaciones cualitativamente diferentes.

La petroquímica y los fertilizantes son sectores con fuerte presencia en la estructura industrial y se ubican en un grupo estratégico que se caracteriza por un mayor dinamismo tecnológico, aun cuando se tiene dominio suficiente de la tecnología. Una estrategia del grupo deberá consistir en la consolidación de la autonomía tecnológica (fuertes inversiones en investigación) para mantener las ventajas fundamentales en el proceso de reconversión.

El proceso de desincorporación, en este caso, no afecta drásticamente la presencia estatal, salvo algunas desincorporaciones aisladas en el sector de la petroquímica básica. Este grupo estratégico constituye posiblemente la actividad estatal que ofrece mayores perspectivas de desarrollo en el proceso de modernización e inserción, en la nueva dinámica del capitalismo internacional.

---

[21] Destacan las ventas de: Torres Mexicanas, Estructuras de Acero Ballsa Rassini, entre otras, en relación al sector de productos metálicos. En carrocerías y partes: Atsugi, DINA Motores, Sidena, Motores Perkins, Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles.

Sin embargo, también en el sector de la petroquímica existe la posibilidad de que, dado un proceso de reclasificación de productos a la petroquímica secundaria, se profundizara la desincorporación que hasta el momento solo ha sido aislada; esto significaría la renuncia del gobierno mexicano a conducir la modernización aún en este tipo de actividad.

En cuanto al grupo de actividades restantes (equipo y material de transporte, papel y cartón, resinas sintéticas plásticas), se impone una estrategia defensiva de reconversión y coinversión. Particularmente el sector de resinas sintéticas, sector naciente, requiere de inversión sobre todo en tecnología para disminuir los niveles de dependencia tecnológica.

La política de desincorporación muestra un abandono total de las resinas sintéticas y un intenso proceso de desincorporación en equipo de transporte, papel y cartón[22].

CONSIDERACIONES FINALES

La empresa pública industrial es una herramienta de política estatal. En la historia reciente de México ha contribuido al desarrollo económico mediante la sustitución de importaciones y generación de actividades periféricas no estatales: ya sea como oferente o como demandante. Igualmente ha contribuido al desarrollo desde la perspectiva social mediante el empleo y el impulso a actividades relacionadas al desarrollo regional. Lo cierto es que ante un proceso de modernización y cambio, la empresa pública industrial mexicana requiere un replanteamiento urgente.

Un replanteamiento que haga énfasis en la reestructuración organizacional y administrativa de las empresas, permitiendo una flexibilidad necesaria en la gestión y en los procesos decisorios. Es decir una autonomía real del grupo directivo en los ámbitos de planeación, estrategia, financiero y tecnológico principalmente[23]. La estabilidad de grupos directivos[24] y equipos de trabajo y el apoyo financiero en una fase de investigación tecnológica intensa, complementan los esfuerzos iniciales mínimos a realizar. Cabe señalar que las propuestas mencionadas anteriormente se

---

[22] En el caso de resinas destacan las ventas de: Hules Mexicanos Poliestireno y Derivados, Fibras Nacionales de Acrílico, entre otras y la liquidación de otras. En equipo de transporte: Fundiciones de Hierro y Acero, Accesorios Tubulares, Bicicletas Cóndor, Astilleros de Ensenada además de algunas liquidaciones. En papel y cartón Industrial de Atenquique, Manufacturas Car-Ga entre otras además liquidaciones.

[23] Véase un análisis detallado en Cabrero, Enrique, “Procesos decisorios y estructura de poder en la empresa pública”, *Empresa Pública, Problemas y Desarrollo*, vol. 1, núm. e 1986, CIDE, México.

[24] Al respecto se ha realizado un estudio que muestra claramente los altos grados de movilidad sobre todo en los noveles estratégicos y directivo. Cabrero, Enrique “El empresario público mexicano. Sus perfiles de formación y trayectoria profesionales” en prensa, CIDE, 1987.

han venido formulando desde hace tiempo como elementos deseables para incrementar los niveles de eficiencia, eficacia y congruencia del sector paraestatal; sin embargo, en el inicio de un proceso de reconversión industrial se vuelven no sólo deseables sino prácticamente la única alternativa posible, una vez que el modelo de gestión tiende a agotarse y por tanto a inhibir el impacto de las empresas en un contexto dinámico y complejo.

Otra fase del necesario replanteamiento de la empresa industrial estatal lo constituye la reestructuración de sistemas productivos y tecnológicos, es decir la reconversión. Sólo mediante el redimensionamiento de unidades productivas y la actualización tecnológica, se puede subsistir ante la revolución industrial del capitalismo contemporáneo y sus características de competitividad.

Sin embargo, a la luz de la política de desincorporación de entidades paraestatales, ejecutada en los años de 1982 a 1988, parecería desprenderse una estrategia de participación estatal en el proceso de modernización más o menos clara.

a) Se observa una nítida renuncia, por parte del Estado, a asumir la carga de la conducción del proceso de modernización. No solo por el hecho de que no crea nuevas actividades, sino porque no mantiene las existentes aun cuando algunas de éstas podrían constituir parte del eje medular de una política de modernización, dadas sus características tecnológicas y de "efecto multiplicador" desde la Perspectiva industrial que podrían generar en otros sectores periféricos.[25]

Por lo tanto se asume una estrategia de complementación argumentándose, más bien, la liberalización.

b) La condición que podría explicar la adopción de una estrategia de este tipo estaría dada por la situación de endeudamiento externo y la astringencia de recursos financieros del sector público. Sin embargo, a partir de las experiencias internacionales observadas, el Estado en cualquier caso, ha apoyado el financiamiento del proceso vía fomento crediticio y en políticas de equilibrio del costo social. Con el hecho de no constituirse en el pivote de la modernización, solo se aligera *marginalmente* el requerimiento de recursos financieros.
c) Uno de los saldos de la política de desincorporación, es la reducción del espacio de maniobra del Estado sobre todo frente a su capacidad

[25] Se hace referencia principalmente al retiro en: aceros y productos especiales, actividad más dinámica del sector siderúrgico; metal-mecánica; máquinas-herramientas; parte de la fabricación de equipo y material de transporte; y el riesgo de una mayor desincorporación en petroquímica básica.

de incidencia en la política de desarrollo industrial del país, situación que se agudiza en un proceso de modernización. Los altos niveles de dependencia tecnológica en los sectores susceptibles de modernización y en aquellos de intenso dinamismo, no permite clarificar hacia donde se deberá orientar el proceso. De hecho no hay suficiente claridad respecto al perfil tecnológico sectorial del país, ni respecto a los sectores donde se tienen potenciales capacidades de innovación y liderazgo tecnológico.

Esta situación de indefinición y falta de claridad de una estrategia sectorial y subsectorial frente a la modernización, deja en situación de alto riesgo y vulnerabilidad a la estructura industrial nacional, ya que tanto el Estado, mediante la desincorporación, como el sector privado nacional que preferentemente va a sectores de bajo riesgo, renuncian al liderazgo del proceso. Al parecer es el sector de empresas transnacionales el que asume el liderazgo en los sectores tecnológicos de punta, en bienes de capital. El riesgo de una estrategia de modernización basada en la política de redespliegue industrial de las economías desarrolladas (maquila) es alto; no debe olvidarse el hecho de que el dinamismo tecnológico puede modificar constantemente estas tendencias, de tal forma que un sector que hoy busca abatir el costo de mano de obra, en el corto plazo, vía automatización, se transforma radicalmente perdiendo las ventajas en costo de mano de obra. Además esta opción estratégica no da posibilidades de avanzar en el factor clave de la competitividad mundial en la actualidad: la tecnología. Es decir, que los beneficios del redespliegue industrial son aparentes, dado que el país receptor ni mantiene un dominio de la tecnología, ni tiene capacidad de mantener las actividades en el largo plazo.

Un último aspecto a mencionar en este punto es que, aun cuando la desincorporación se ha dado en muchos de los casos como venta de todas o parte de las acciones, es indudable que se pierda la capacidad amplia de conducción. Además una de las estrategias previsibles de algunas de estas actividades en manos privadas, ya sean nacionales o extranjeras, podrá ser la “cosecha de beneficios” vía desinversión paulatina para su posterior venta o liquidación; sobre todo en aquellas actividades que requieren altas inversiones en situación de alto riesgo.

Por todo lo mencionado anteriormente, el reto de la modernización industrial en México se sugiere complejo e incierto. El riesgo que implica la inserción en la dinámica productiva, tecnológica y comercial del capitalismo internacional sin una estrategia clara, y sin la participación del agente que históricamente ha sido el líder en la conducción industrial (el Estado), es alto. Hasta ahora el Estado indudablemente ha sido el promotor del desarrollo en México. Es el que ha asumido el costo de la industrialización, el que ha subsidiado el período de maduración del sector

privado nacional, y en última instancia el estratega de la industrialización; es necesario aceptar este hecho, independientemente del éxito o fracaso de la política, ya que a partir del proceso de desincorporación de empresas públicas, nos enfrentamos a un nuevo escenario.

Parecería recomendable profundizar la reflexión acerca de la magnitud, orientación y definición de estrategias, antes de continuar con la intensificación de la desincorporación de actividades estatales; política que desde la perspectiva del desarrollo industrial y la modernización, puede arrojar saldos y costos considerables en el mediano plazo.

El repliegue estatal, característico de la evaluación reciente del capitalismo mundial, tiene al parecer un impacto de alto riesgo en la disminución de la capacidad de conducción del modelo de desarrollo industrial de cada país. La evaluación hasta ahora ha sido sólo de carácter ideológico, económico, y financiero. Sin embargo, cabría incorporar al análisis, siquiera en algún momento, un argumento ya casi olvidado: la soberanía del modelo de desarrollo de cada país.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 82, 1992

LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS[1]

Jorge Tamayo López Portillo

ORIGEN

La transformación iniciada con la evolución de 1910-1917 implicó un largo camino que con avances y retrocesos, en procesos lentos y rápidos fueron conformando una ideología de participación del Estado mexicano para enfrentar las necesidades sociales, concibiéndolo como un agente activo de gestión en los procesos de crecimiento y desarrollo nacional.

La Constitución de 1917 estableció el marco ideológico fundamental de la intervención estatal en la economía y en la conducción de la sociedad. En este sentido, el artículo 27 dio cabida a una amplia gama de posibilidades de intervención estatal, para garantizar la adecuada explotación y aprovechamiento de los recursos naturales del país en beneficio del interés nacional; asimismo, en el artículo 20 se estableció la participación estatal de manera exclusiva en las áreas estratégicas de la economía.

Con claridad, los constitucionalistas favorecieron un Estado activamente intervencionista, con un fuerte contenido nacionalista y con el mandato de realizar profundos cambios sociales en beneficio de las mayorías.

EVOLUCIÓN

Las primeras expresiones del intervencionismo estatal se dieron con la creación del Banco de México, del Banco Nacional de Crédito Agrícola, de la Comisión Nacional de Caminos y de la Comisión Nacional de Irrigación. Estas entidades fueron constituidas durante el gobierno del Presidente Calles. En 1926 el propio Calles señaló “La estructuración general del sistema bancario, tal como se ha pretendido tomarlo, responde a la urgente

[1] Este trabajo fue elaborado para utilizarse como material didáctico en el Programa Avanzado en Dirección de las Entidades Públicas, PADEP, 1991.

necesidad de aprovechar, en favor de la producción, los capitales que han venido manteniéndose alejados de la circulación y que, por tanto, han sido del todo improductivos. El Banco de México, S.A. y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., para cuya fundación el Estado ha aportado cuantiosas sumas de dinero y los antiguos bancos de emisión que el gobierno está ayudando a activar sus operaciones, transformándolos en bancos refaccionarios, juntamente con una legislación que facilite el establecimiento del mayor número posible de instituciones bancarias y, por ende, el aumento de los capitales circulantes, contribuirán eficazmente para acelerar el movimiento industrial y mercantil de la nación".

Para los años 1934-1940 se formuló el Primer Plan Sexenal. En su introducción se establece: "Franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público".

En el curso de esa década se consolida un sector financiero estatal con la creación del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, de Nacional Financiera, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, del Banco Nacional de Comercio Exterior, y otros. Por otra parte, como es bien sabido, nace PEMEX y la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, con lo que el Estado inicia su participación en la producción de insumos de uso generalizado. También en estos años se crean entidades con el propósito de regular actividades comerciales; es el caso de la Compañía Exportadora e Importadora, S.A. (CEIMSA), la Productora e Importadora de Papel, S.A.; finalmente, se refuerza la intervención estatal en el área de comunicaciones y transportes con la nacionalización de los Ferrocarriles.

En la década de los cuarenta, pese al cambio político, prosigue la conformación de un sector industrial estatal, productor de insumos de uso generalizado, con la creación de empresas siderúrgicas (ALTOS HORNOS) y de fertilizantes (GRANOS Y FERTILIZANTES); PEMEX se expande a la refinación de petróleo y a la petroquímica básica. El sector financiero del Estado, a su vez, se sigue ampliando y se crean organismos fundamentales en el campo del abasto y distribución de bienes de consumo popular para abaratar el costo de la vida de los trabajadores y modificar el sistema de precios, subsidiando el consumo popular.

El sentido profundo de este conjunto de entidades es claro: para que la industria se convirtiera en el eje de la acumulación, se requería que el sector dispuesto a realizar la acumulación industrial tuviese a la mano recursos financieros invertibles y baratos, función que cumplieron las instituciones financieras del Estado. Se requerían, también, insumos y bienes intermedios baratos para la expansión industrial, junto con bienes-salarios baratos para la población obrera; esta función la cumplieron las empresas del Estado.

La década siguiente, 1950-60, ve el inicio de la producción estatal de bienes de capital, con la creación de CONCARRIL, DINA, SIDENA. Se redondea el sector financiero con la creación de algunos fideicomisos cuyo funcionamiento ha sido trascendente: FIRA, FOGAIN y el hoy FONATUR. En el campo del abasto se empiezan a aplicar los precios de garantía (en 1953 para el frijol, 1954 para el maíz, 1960 fue trigo y arroz palay, etcétera), por medio de entidades que hoy constituyen a la CONASUPO.

Un elemento nuevo es la participación del Estado en las actividades mineras; en el curso de esa década y como resultado del decreto de mexicanización de esta actividad, se inicia la intervención estatal. En el sector de comunicaciones y transportes, se constituye una nueva línea de ferrocarril: el CHIHUAHUA-PACÍFICO.

En términos de inversión, el rubro de fomento industrial empezó a absorber montos crecientes; en estos años la cuarta parte de la inversión pública fue realizada por la industria paraestatal.

Las actividades petrolera y eléctrica, en particular, absorben el 23% de la inversión pública federal.

La década de los sesentas es la del crecimiento industrial. En este crecimiento el Estado intensifica sus esfuerzos para disminuir los costos generales de la acumulación de capital; por ello, no sólo dinamiza la oferta de los insumos que produce, lo que en algunos casos implicó abrir plantas que requirieron inversiones cuantiosas y largos períodos de maduración, sino también congelar los precios de estos insumos. Destacan en este propósito, la nacionalización de la industria eléctrica y la creación de la SIDERÚRGICA LÁZARO CÁRDENAS LAS TRUCHAS.

Por otra parte, se crea CONASUPO; esta entidad reúne y profundiza dos propósitos gubernamentales de ordenación del sistema de comercialización de básicos, así es como se inicia la participación en la producción industrial de estos bienes, junto con su distribución.

El sector financiero prosigue su estructuración; en algunos casos reordenando lo creado, como con el Banco Nacional Agropecuario, al tiempo que se constituyen fondos con propósitos específicos como el FOVI. Se crea la Aseguradora Agrícola y Ganadera de evidente importancia.

Adicionalmente, se inicia la "expansión no planeada" del sector paraestatal, consistente en la absorción de empresas privadas en quiebra con el fin de defender la operación de la planta productiva y el empleo. Por ello, el Estado se hace presente en actividades tales como la producción de azúcar, henequén, envasado de pescados y mariscos, tabaco, textiles, etcétera.

A partir de 1970, el Estado se propone impulsar las actividades de creación científica y tecnológica; constituyendo para este efecto el INSTITUTO MEXICANO DEL PETRÓLEO, el de INVESTIGACIONES ELÉCTRICAS, INVESTIGACIONES SIDERÚRGICAS, de INVESTIGACIONES NUCLEARES. Se prosigue con el propósito de conformar un sector productor de bienes de capital, para lo cual se fundan las empresas NKS, CLEMEX; lo mismo ocurre en el sector petroquímico secundario, constituyendo un sector estatal significativo (Adhesivos, Polidesa, Polirrey, etcétera).

Concluye este recuento con la nacionalización de la banca comercial en 1982, con la que el sector financiero estatal se fortalece enormemente.

En los años 1982-84, el sector público contribuyó con el 24.3% del PIB, con el 20% del empleo total y con el 42.3% de la formación bruta de capital fijo.

Las empresas públicas, por su parte, aportaron el 16.8% del PIB, el 4.8% del empleo total y el 27.7% de la formación bruta de capital fijo. A nivel de las nueve grandes actividades, la participación en el PIB se descompone de la siguiente manera:

Gran división

1.	Agropecuario, Silvicultura y Pesca	0.1
2.	Minería*	14.1
3.	Industria Manufacturera*	5.9
4.	Construcción	------
5.	Electricidad, Gas y Agua*	100.0
6.	Comercio, Restaurantes y Hoteles*	------
7.	Transporte, Almacén y Comunicaciones	22.5
8.	Serv. Financieros, Seguros y B. Inmuebles	14.9
9.	Serv. Comunales, Sociales y Personales	44.2
10.	Industria Petrolera	99.5

*Sin petróleo.

Un indicador de la importancia de las entidades paraestatales en la economía nacional, puede encontrarse en el análisis de las 500 empresas más grandes del país, organizadas de acuerdo al volumen de sus ventas.

En 1985 en los diez primeros lugares aparecen cuatro empresas estatales: PEMEX, en primer lugar; TELÉFONOS DE MÉXICO, en cuarto lugar; ALTOS HORNOS, en séptimo lugar; MEXICANA DE AVIACIÓN, en noveno lugar. Cabe aclarar que aunque en el listado de las más grandes empresas del país en 1985 no aparecen la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, ni CONASUPO; estas entidades ocuparon en 1984 el segundo y tercer lugar.

Pese a estas dos ausencias, en el conjunto de las 500 empresas más importantes del país en 1985, las estatales significaron el 50% de las ventas, el 34% de los activos y el 38% del personal ocupado; PEMEX representó el 40% de ventas, si se descuenta a PEMEX de las 500, las empresas estatales significaron el 16% de las ventas, el 34% de los activos y el 24% del personal ocupado.

La intervención estatal en estos años se ubica en prácticamente toda la economía, sin embargo, en la realidad se concentra en algunas actividades, que podemos denominar "núcleos de intervención". En nuestra opinión existen cinco sectores en los que la presencia estatal es significativa: industrial, financiero, comercial y de abasto, transporte y comunicaciones y el social.

LA INDUSTRIA ESTATAL aumentó consistentemente su participación en la producción manufacturera. Así, según los centros industriales, la industria paraestatal aumentó su participación de 12.4% a 17.1% de 1965 a 1975; según las cuentas nacionales y las cuentas de producción del sector público, el aporte de la industria estatal fue de 11.5% en 1975, 12% en 1980 y 16.3% en 1984.

Este aumento, se explica, por supuesto, porque la dinámica de la industria estatal fue mucho más rápida que la de la industria privada, ya que para el período 1971-81 las tasas de crecimiento de la producción bruta industrial, por tipo de bien, para el total nacional y para el estatal fueron las siguientes:

	TOTAL NACIONAL	**INDUSTRIA ESTATAL**
Bienes de consumo no duradero	5.1	12.4
Bienes de consumo duradero	9.9	14.0
Bienes Intermedios no petrolero	6.6	9.4
Bienes de Capital	7.7	8.0
Subtotal industrial no Petrolera	6.5	10.8
Industria Petrolera	8.7	8.8

Por otra parte, la participación estatal en la producción bruta industrial por tipo de bien, para los años 1982-84 fue la siguiente:

Bienes de consumo no duradero	5.0
Bienes de consumo duradero	6.4
Bienes intermedios no petrolero	13.2
Bienes de Capital	8.3
Industria Petrolera	90.1

Destacan por su significación algunas ramas en las que el Estado contribuye decisivamente:

PARTICIPACIÓN ESTATAL EN LA PRODUCCIÓN 1982-1984	
Azúcar	63.4
Envasado de Pescados y Mariscos	25.6
Refinación de Petróleo y Derivados	87.1
Petroquímica Básica	100.0
Fertilizantes	100.0
Industria Básica de hierro y el acero	12.0
Vehículos automóviles	37.7
Equipo y material de transporte	65.0

A lo largo de más de cuarenta años, EL NÚCLEO FINANCIERO estatal muestra una participación sustantiva en el financiamiento bancario total. Las cifras de 1940-75 indican que el 60% de los recursos financieros del sistema fueron proporcionados por el Banco Central y la Banca Gubernamental, aportando esta última cerca del 50% del financiamiento entre 1942-70 y alrededor del 12% entre 1971-76; para los años 1977-82, el núcleo financiero estatal aporta en promedio entre el 45% y el 50% del crédito total.

Además, en el curso de estos años, el sector público financiero aportó sus recursos a un costo menor que el de la banca privada. Así, por ejemplo, para 1980 mientras la tasa activa ponderada promedio de la banca nacional y fondos de fomento fue de 17.4% (con rangos que fluctúan entre 10% para FONEP, 16% para BANRURAL y 25.9% para NAFIN) la tasa efectiva compuesta sin reciprocidad de la banca privada y mixta fue de 27.8%.

Los grandes destinatarios del financiamiento bancario estatal fueron tres: la agricultura, la industria básica y la obra pública. La magnitud de los recursos y su menor costo, permitió atender a sectores y núcleos de población cuya capacidad crediticia los colocaba fuera del circuito del crédito comercial. Además, las diferencias de los costos entre el crédito oficial y el privado, abatió el costo general de la expansión de la actividad pública y privada.

La intervención del Estado en el SECTOR COMERCIAL Y DE ABASTO ha tenido una larga trayectoria que se inicia en 1937 con el comité regulador del mercado de trigo y la CEIMSA, experimentando sucesivas modificaciones hasta constituir el sistema CONASUPO.

El inicio se dio en el mercado de bienes de consumo básico y fue ampliándose hacia el proceso industrial y la distribución. En 1985 CONASUPO estaba integrado por todo un sistema que abarcaba el campo, la industria y el comercio de básicos de consumo popular.

La presencia de CONASUPO en el campo se ubica en la regulación del mercado, en tres aspectos fundamentales: las necesidades del productor agrícola, el poder adquisitivo del consumidor y establecimiento de un precio equitativo. Los instrumentos utilizados son los precios de garantía y la comercialización de los productos.

El precio de garantía ha servido para proteger al campesino productor, buscando al mismo tiempo estimular la producción de ciertos bienes. El precio de garantía, además, no necesariamente correspondió con el precio al que CONASUPO vende los productos a los consumidores; de hecho, esta diferencia entre los precios de garantía o compra, los costos de transporte, almacenamiento y los precios de venta, ilustran como se han distribuido los esfuerzos estatales, bajo la forma de subsidios a productores y consumidores, con el propósito de proteger el nivel de ingresos de las clases populares.

La participación en la comercialización y el abasto, permitió establecer un amplio sistema de regulación de las subsistencias básicas alimentarias, que comprenden el comercio agropecuario, la producción industrial y la distribución al menudeo, gracias a una amplia red de tiendas en todo el país.

La participación de CONASUPO en la actividad industrial relacionada con los bienes de consumo básico tenía tres aspectos básicos: abastecer de materia prima a la industria que elabora alimentos populares (tortilla, pan, aceite, pastas) y también alimentos balanceados para el consumo animal; producción directa de harina de maíz, leche, aceite, y pastas; apoyo a la pequeña y mediana industria privada, como proveedora del sistema de distribución al menudeo de las tiendas CONASUPO.

La participación del Estado en el SECTOR COMUNICACIONES y TRANSPORTES ha recorrido prácticamente la historia del país, con la fundación en el siglo pasado de los ferrocarriles, el correo, el telégrafo y el teléfono. Desde el ángulo de la participación del Estado, por medio de sus entidades, resaltan los FNM, el correo y telégrafo, Caminos y Puentes, ASA, las líneas aéreas y Teléfonos de México, por su gran importancia y trayectoria histórica.

La intervención estatal en este sector ha tenido la clara función de integrar al país, abriendo nuevas áreas de acumulación, generando la infraestructura necesaria para el transporte de carga y de pasajeros, al tiempo que se le comunica por diversos medios.

El NÚCLEO SOCIAL estatal comprende a dependencias y entidades cuyas funciones se refieren a la prestación de servicios médicos y de seguridad social, la impartición de educación y la investigación científica y tecnológica.

En México, como en muchos otros países, el peso de la salud y la seguridad social ha recaído en el Estado, quien ha logrado un avance considerable en las condiciones de salud de nuestra población. Esto se ha logrado, en muchas ocasiones, atendiendo gratuitamente a la población. Así, en 1983, el sector público atendió a cerca del 90% de la población; mientras que la medicina privada sólo lo hizo con el 5%, utilizando el 20% de los hospitales y el 25% de las camas en el país.

En este sentido, es clara la diferencia de objetivos entre la medicina pública y la privada; la primera está orientada a resolver los problemas generales de salubridad y asistencia del país y la segunda se circunscribe a ciertos estratos sociales con el fin esencial de obtener las mejores utilidades posibles.

Otro aspecto básico en esta materia es la investigación médica. Aquí también el Estado es, y ha sido el principal responsable de su desarrollo y fomento, como en general de la investigación científica y tecnológica del país.

REESTRUCTURACIÓN PARAESTATAL

A partir de 1982, se emprende un importante proceso de desincorporación de entidades paraestatales, con el propósito de racionalizar el uso de los recursos públicos dada la escasez de los mismos.

El universo estatal en 1982 estaba constituido por 1,155 entidades, las que aunadas a las 61 creadas entre 1983-1988, significaba un total de 1,216 entidades. Cabe precisar que a diferencia de otros países, en México las decisiones de desincorporación no se restringieron a meras privatizaciones, sino que también aplicaron procesos de otro tipo que bien pueden ubicarse como de reestructuración, ya que además de ventas se realizaron liquidaciones y extinciones, fusiones y transferencias de 772 entidades paraestatales como se ilustra en el cuadro No.1. El propósito básico de estos procesos fue buscar una mejoría en los niveles de eficacia y competitividad del sector paraestatal mexicano.

En el cuadro 2, se calcula el impacto económico de las decisiones de venta en el PIB de las empresas públicas a nivel global de 1983 a 1988, donde se aprecia una reducción de sólo 2.9%, sin embargo, si excluimos a PEMEX y al Sector Financiero esta disminución se eleva a 14.6%.

El Cuadro 3 nos muestra el efecto de las ventas, para el mismo período, para el PIB del sector público a nivel de las grandes actividades y consigna nuevamente una reducción total de sólo 2.1 %; sin embargo, por sectores con y sin PEMEX se evidencian reducciones en minería 29.6%, industria manufacturera 31.7% y transportes, almacenamientos y comunicaciones 6.3%.

Por lo que se refiere al impacto en el empleo, el cuadro 4 indica que la reducción de empleo es de 2.6% y sin PEMEX y sector financiero se eleva a 3.8%.

En el año de 1989 ya con una nueva administración, el proceso de desincorporación prosiguió. Los procesos se elevaron a 830 como se ilustra en el cuadro número 5.

Dentro de los 58 nuevos procesos resaltan por su significación los siguientes: Industrias Conasupo, todos los ingenios azucareros. Teléfonos de México y sus empresas filiales y Aseguradora Mexicana.

Un año y medio después, es decir, en julio de 1991 el programa de desincorporación presentaba avances significativos y los procesos ascendían a 969 resaltando la banca comercial (19 entidades) y la industria siderúrgica (20 entidades) que tienen un impacto económico considerable, así como CONCARRIL, CLEMEX, N.K.S. ello se muestra en el cuadro 6. Con base en estos nuevos procesos el impacto económico en el PIB del sector público y en el de las grandes divisiones se consigna en el cuadro número 7 donde se puede apreciar que el efecto total de las ventas en el PIB del sector público en el período 1983-91, significó una reducción de 16.75% y sin PEMEX esta reducción se eleva a 42.35% por actividades, en agropecuario, silvicultura y pesca 19.32%; minería sin PEMEX 48%; industria manufacturera, sin PEMEX 82%; comercio, restaurantes y hoteles 25%; transporte, almacenamiento y comunicaciones 38% y servicios financieros, seguros y bienes inmuebles 65%.

La profunda mutación del sector paraestatal mexicano llevada a cabo en el período 1983-1991, ha tenido por objeto la racionalización del gasto público para orientarlo esencialmente a atender las necesidades más apremiantes de la población, así como preservar las entidades paraestatales estratégicas mencionadas en el artículo 28 constitucional.

El proceso de desincorporación descrito, precisa que el mismo no se ha limitado a la venta de empresas, sino a una reestructuración total que implica liquidar, extinguir, transferir o fusionar entidades paraestatales.

Como hemos visto en la primera parte de este trabajo es incuestionable que el desarrollo económico post-revolucionario de nuestro país descansa en gran medida en el sector paraestatal de la economía.

La creación de las entidades paraestatales a lo largo de cinco décadas, contribuyó de manera decisiva a la formación bruta de capital, a la producción y al empleo.

Sin embargo, también es cierto que lo que hemos llamado la "expansión no planeada" del sector paraestatal descansó, en gran medida, en una política de absorción de empresas privadas en quiebra, con el propósito de preservar la producción y el empleo que condujo en la mayoría de estos casos a una asignación de recursos a actividades no prioritarias en detrimento de la atención a las necesidades sociales, que se hizo más evidente con la crisis financiera al inicio de la década de los ochenta.

La revisión profunda que en todo el mundo se ha hecho sobre la intervención estatal en la economía, revela la necesidad de que el Estado financiara en forma equilibrada su gasto y que centrara su atención en las necesidades sociales.

México, participa en esta revisión y reestructuración del sector paraestatal, por lo que hoy contamos sólo con 259 entidades de las 1155 existentes en el inicio del año de 1983.

Sin embargo, importa destacar que de los 969 procesos de desincorporación autorizados, 469 (48%), fueron liquidaciones o extinciones, lo que evidencia que había un exagerado número de entidades paraestatales que ya no justificaban su existencia y quizá algunas nunca debieron ser creadas.

Adicionalmente, dejaron de ser paraestatales 71 entidades (7%) por mandato de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, pues eran de participación minoritaria.

Se fusionaron 86 (9%) y se transfirieron 32 (4%) a los gobiernos de los Estados, lo que implicó una racionalización de la propiedad estatal.

Finalmente, se han vendido 311 (32%) entidades paraestatales al sector privado y una menor parte al sector social. En la gran mayoría de estas ventas los compradores han sido empresarios mexicanos.

Las cifras anteriores muestran que no se puede hablar únicamente de un proceso de privatización, sino de una profunda reestructuración del sector paraestatal mexicano, en donde sin duda las privatizaciones han jugado un papel primordial, pues su venta implica dos importantes efectos económicos. Por una parte el Estado no sólo recibe ingresos sino además libera recursos que venía canalizando a estas empresas, como subsidio de operación o recursos de inversión para la expansión de las mismas. En segundo término se preserva la fuente de producción y empleo y su eventual expansión es financiada por el sector privado.

Las liquidaciones y extinciones que racionalizaron la intervención estatal, sí tuvieron efectos negativos en los niveles de ocupación y empleo; en menor proporción los tuvieron las fusiones y transferencias de entidades paraestatales.

PERSPECTIVAS

Al final de un proceso que ha llevado casi 9 años, el sector paraestatal lo integran 380 entidades paraestatales, agrupadas en 82 organismos descentralizados, 247 empresas de participación estatal y 51 fideicomisos públicos[2]: Estas entidades seguirán jugando un papel esencial en el desarrollo económico y social de nuestro país, pero necesariamente tendrán que operar sobre bases diferentes.

La modernización de estas empresas públicas o las nuevas bases para operar en forma eficiente, deben dirigirse a los siguientes aspectos fundamentales:

- Autonomía de gestión y fortalecimiento de los órganos de gobierno;
- Evaluación por resultados;
- Adecuado y oportuno financiamiento;
- Políticas realistas de precios y tarifas, y
- Adecuación de las relaciones obrero-patronales.

La autonomía de gestión de las empresas públicas, requiere de una voluntad política gubernamental que se traduzca en políticas y acciones concretas encaminadas a descentralizar las decisiones operativas de las secretarías de Estado a los órganos de gobierno y a las empresas mismas.

No se trata de que las entidades paraestatales operen sin control y vigilancia alguna por parte del Estado, sino que a partir de definiciones sobre objetivos, metas, políticas y medios, los responsables de las mismas puedan operar y ejercer su condición de ejecutivos, sin más límite que el de informar a su órgano de gobierno de los resultados obtenidos a partir de las definiciones inicialmente fijadas por el propio órgano de gobierno.

Evaluar por resultados deberá ser la forma de control en un contexto de autonomía de gestión, más que la fiscalización de cada una de las acciones tomadas por la administración de las empresas que dedican importantes recursos y tiempo a informar y responder a las diferentes instancias gubernamentales, sin que este flujo de información contribuya a un mejor control de las entidades paraestatales.

---

[2] Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales,* mayo de 1991.

Por otra parte, es necesario que el dueño de las empresas públicas, el Estado mexicano, las financie adecuada y oportunamente, pues no pocas veces ha emprendido proyectos o expansiones con aportaciones reducidas de capital y suministradas en forma inoportuna, lo que ha obligado a las empresas a endeudamientos excesivos que limitan o cancelan su rentabilidad.

Paralelamente a las aportaciones de capital de las empresas, el gobierno debe vigilar la productividad y los precios de los bienes o servicios producidos, pues también no pocas veces las empresas públicas las han querido convertir en agentes antiinflacionarios, congelándoseles sus precios y tarifas, lo que obliga al gobierno a subsidiarlas.

Hay que resaltar que más que subsidios a la empresa estatal, son subsidios a sus consumidores, pues son éstos los que se benefician con los bajos precios o tarifas estatales. Si el Estado desea subsidiar, por razones de política económica a ciertos consumidores, que se haga explícito este subsidio con cargo al gobierno que lo concede y no con cargo a la empresa que lo instrumenta.

Se ha argumentado, y en varios casos con razón que los consumidores no tienen por que pagar la ineficiencia de las empresas públicas. Sin embargo, una buena parte de esta ineficiencia se explica por políticas de financiamiento y de precios que condenan a las empresas a endeudamientos exagerados, lo que a su vez incide en su eficiencia y productividad.

Por otra parte, la historia económica reciente consigna que el gobierno ha asumido o capitalizado los pasivos de algunas empresas como una necesidad para sanearlas financieramente, sin embargo, estas reestructuraciones de nada sirven si paralelamente no se llevan a cabo ajustes internos y reestructuraciones operativas que eleven la productividad y eficiencia de las empresas; Fundidora de Monterrey, S.A., y Aeroméxico, son dos lamentables ejemplos.

Financiar en forma equilibrada y oportuna, determinar precios y tarifas adecuadas y hacer más eficiente la operación de los procesos de producción o de prestación de los servicios, son parte de un tríptico esencial en la superación del sector paraestatal de nuestro país.

Finalmente, es necesario abordar el tema de las relaciones obrero-patronales en las empresas públicas, ya que los contratos colectivos, al paso de los años, se han convertido en verdaderos obstáculos para el mejoramiento productivo de las mismas.

Como mencionamos al inicio, el Estado mexicano post-revolucionario fue considerado por los constitucionalistas como un Estado activamente

intervencionista responsable de la conducción de la sociedad con explotación exclusiva en las áreas estratégicas de la economía.

El desarrollo capitalista tardío de nuestro país obligó al Estado post-revolucionario a participar activamente en la formación bruta de capital, en la producción y la creación de instituciones básicas para el desarrollo del país. Asimismo promovió una legislación laboral tutelar de los derechos de los trabajadores para hacer frente a la explotación laboral secular existente en nuestro país.

La formación de un amplio sector paraestatal, así como la creación de centrales obreras, permitieron la reivindicación de los derechos laborales en nuestro país en beneficio de una clase obrera creciente, gracias al desarrollo económico post-revolucionario.

Sin embargo, en la medida que el país se industrializaba se iban gestando dos tipos de relaciones laborales. Aquellas que se llevaban a cabo en el sector privado, con base en la Ley Federal del Trabajo de 1931 y otras las que se desarrollaban en un sector paraestatal, en donde el gobierno, como dueño de las empresas, aceleraba las reivindicaciones laborales.

Esta política, en las industrias básicas, del sector paraestatal jugó un papel en el fortalecimiento de las centrales obreras, instituciones fundamentales en el desarrollo postrevolucionario, que permitió no sólo una mayor justicia social sino además la creación de un mercado interno decisivo para la expansión y fortalecimiento de la economía.

Sin embargo, esta política estatal creó un sector laboral privilegiado que mediante sus respectivos contratos colectivos mejoraban sustancialmente las condiciones mínimas de la Ley Federal de Trabajo, situación que en sí misma, no era negativa, pero si lo fue en la medida que los salarios y prestaciones de los trabajadores aumentaban más aprisa que el incremento de la productividad de la empresa.

Este desfase entre productividad y masa salarial se debió a que por un lado la ocupación creció más allá de lo necesario y los contratos colectivos, al paso del tiempo, fueron incorporando una serie de cláusulas que obstaculizaron el incremento de la productividad, sin beneficio alguno para los trabajadores.

La revisión de los contratos colectivos de las entidades paraestatales, es una tarea conjunta que deben realizar la empresa y el sindicato.

No se trata de cercenar las auténticas conquistas laborales que han beneficiado a los trabajadores después de años de lucha sindical; de lo que se trata es de analizar todas aquellas cláusulas que obstaculizan y limitan

la dirección de la empresa, y que en nada benefician a los trabajadores y si en cambio incurren en suspensiones de trabajo que reducen la jornada, dificultan una mejor organización del trabajo y en suma, atentan contra la productividad de la empresa, revirtiéndose finalmente toda esta situación contra los propios trabajadores, pues no puede haber nada mejor para ellos que una fuente de trabajo sólida y permanente.

Hay quienes afirman que los subsidios gubernamentales, sólo se explican en función de esta perversa relación obrero-patronal en las entidades paraestatales. Sin duda esta es una visión limitada de la problemática que hemos analizado, pues como hemos visto con anterioridad, el financiamiento, la política de precios y tarifas, así como la forma de operar las empresas públicas constituyen, junto con las relaciones sindicales aspectos torales a resolver para hacer de las empresas estratégicas en manos del gobierno unidades de producción o de servicios que lejos de ser una carga para las finanzas públicas contribuyan a la formación de capital, a la generación de nuevos empleos, al desarrollo tecnológico y en general al incremento sostenido del producto interno bruto de nuestro país.

Las empresas públicas lejos de eludir los retos de la modernidad, la producción con alta calidad, la elevación de la productividad y la eficiencia, deben y pueden ser líderes y abanderadas de estos objetivos exigidos por la creciente competencia, la participación y la integración económica internacional.

Bibliografía

CÉSAR, MA. AMPARO Y WILSON PÉREZ. *EL ESTADO EMPRESARIO EN MÉXICO:* ¿Agotamiento o renovación? ED. SIGLO XXI, MÉXICO, 1988.

DELGADO, ORLANDO. «LA INDUSTRIA ESTATAL MEXICANA ANTES Y DESPUÉS DE LA PRIVATIZACIÓN». *INVESTIGACIÓN ECONÓMICA,* No. 195, ENE-MAR, 1991.

PICHARDO, IGNACIO. *EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES (EL CASO DE MÉXICO).* SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA, DISCURSO DEL SECRETARIO, No. 5, JULIO 1988.

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. "LA EMPRESA PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO", MÉXICO, 1988.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. «EL PROCESO DE ENAJENACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES», MAYO DE 1991.

TAMAYO, JORGE «LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO», EN *INVESTIGACIÓN ECONÓMICA,* No. 187, OCT-DIC, 1987.

TAMAYO JORGE. “LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO” EN VARIOS AUTORES. *MÉXICO 75 AÑOS DE REVOLUCIÓN*, DESARROLLO ECONÓMICO, F.C. E. MÉXICO 1988.

TAMAYO, JORGE “LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL RÉGIMEN DEL PRESIDENTE PLUTARCO ELÍAS CALLES” EN VARIOS AUTORES, *PLUTARCO ELÍAS CALLES, OBRA REVOLUCIONARIA*. PRI, MÉXICO, 1988.

TAMAYO JORGE “LA RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR DE EMPRESAS PÚBLICAS”, EN *RAP, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,* No. 73, ENE-ABRIL 1989.

TAMAYO JORGE. “MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL DEL ESTADO” EN VARIOS AUTORES. *LA EMPRESA PÚBLICA EN LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO*. ED. DIANA, MÉXICO, 1989.

DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO 1982-1988 (OCTUBRE)

ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982	1155		**PROCESOS AUTORIZADOS**	**PROCESOS CONCLUIDOS**	**PROCESOS PENDIENTES**
ENTIDADES CREADAS 1983-88	61	LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN	397 (51%)	265 (67% avance)	117
TOTAL	1216	PENSIÓN	81 (11%)	68 (84% avance)	10
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-88	772	TRANSFERENCIAS	28 (4%)	24 (88% avance)	5
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	414	VENTAS	218 (28%)	124 (57% avance)	72
		LFEP	48 (6%)	48 (100% avance)	---
		TOTAL	772	529	204 (32% del total de procesos)

FUENTE: COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO.

EFECTO DE LAS DECISIONES DE VENTAS DEL PERÍODO 1983-88 EN EL PIB DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (MILLONES DE PESOS CORRIENTES Y PORCENTAJES)

	1983[1]	
	PIB DEL SECTOR PÚBLICO	**PIB DE LAS EMPRESAS DESINCORPORADAS**	**%**
CON PEMEX[2]	3'125,226	91'742	2.9
TOTAL NO FINANCIERO	2'878,340	91,742	3.2
− SIN PEMEX	626,142	91.742	14.6
DE CONTROL DIRECTO	2'494,175	32,147	1.3
− SIN PEMEX	241,977	32,147	13.3
DE CONTROL DIRECTO	631,051	59,595	9.4
− NO FINANCIERAS	384,165	59.595	15.5
− FINANCIEROS	286,886	----	----

1. SE TOMÓ 1983 COMO AÑO DE REFERENCIA DEBIDO A QUE EN ESE AÑO EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN TODAVÍA NO SE REFLEJABA EN LOS AGREGADOS ECONÓMICOS. PUESTO QUE EN LOS AÑOS POSTERIORES A 1983 LAS DESINCORPORACIONES SE CONTABILIZARON. EL TOMAR UN AÑO MÁS RECIENTE COMO BASE PARA EL ANÁLISIS HABRÍA CONDUCIDO A RESULTADOS POCO CONFIABLES.

2. INCLUYE COMPAÑÍA MINERA DE CANANEA (SE ESTIMÓ RESTANDO A LAS VENTAS DE 1983, EL COSTO DE VENTA, EXCLUIDO DE ESTE ÚLTIMO RUBRO, EL CONCEPTO DE SUELDOS Y SALARIOS EL PIB ESTIMADO ES DE 5,295 MILLONES DE PESOS).

FUENTE: IGNACIO PICHARDO PAGAZA "EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES (EL CASO DE MÉXICO)", DISCURSO DEL SECRETARIO, No. 5, SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.

EFECTO DE LAS VENTAS DEL PERIODO 1983-88 EN EL PIB DEL SECTOR PÚBLICO (MILLONES DE PESOS CORRIENTES CON BASE 1978 Y PORCENTAJES)

	1970		
	1983[1]		
	PIB DEL SECTOR PÚBLICO	PIB DE EMPRESAS DESINCORPORADAS	%
TOTAL SECTOR PÚBLICO	4'388,217.6	92,187	2.1
GRAN DIVISIÓN			
I. AGROPECUARIO SILVICULTURA Y PESCA	-5.013.4	415.3	n.s.
II. MINERÍA[2]	1'855.370.6	9,005.4	0.5
− SIN PEMEX	30,454.6	9.005.4	29.6
III. INDUSTRIA MANUFACTURERA	627.837.9	63,648.5	10.1
− SIN PEMEX	200,555.3	63,648.5	31.7
IV. ELECTRICIDAD	155,357.9	-----	-----
V. COMERCIO RESTAURANTES Y HOTELES	-28.959.7	1,511.7	n.s.
VI. TRANSPORTES ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	279.581.6	17,606.2	6.3
VII. SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	247.504.3	s.d.	s.d.
VIII. SERVICIOS COMUNALES SOCIALES Y PERSONALES	1'268,086.5	s.d.	s.d.

1.- VÉASE NOTA[1] DEL CUADRO ANTERIOR.

2.- INCLUYE COMPAÑÍA MINERA DE CANANEA.

FUENTE: IBÍD., CUADRO ANTERIOR.

IMPACTO DE LAS DECISIONES DE VENTA Y DE LAS DECISIONES DE LIQUIDACIÓN EN EL EMPLEO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS 1983-1988

	PERSONAL OCUPADO EN 1983	PERSONAL OCUPADO EN ENTIDADES DESINCORPORADAS					
		VENTA	%	LIQUID.	%	TOTAL	%
EMPRESAS PÚBLICAS	1,000,169	43140	4.3	25.718	2.6	68,858	6.9
SIN PEMEX	895,390	43140	4.8	25.718	2.9	68,858	7.7
SIN PEMEX Y SIN SECTOR FINANCIERO	670.467	43140	6.4	25.718	3.8	68,858	10.2

SÓLO SE CONSIDERAN LAS VENTAS O LIQUIDACIONES QUE INTEGRAN EL UNIVERSO DE LAS CUENTAS DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO, INEGI. S.P.P.

FUENTE: IBÍD., CUADRO ANTERIOR.

DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO 1983-1989 (OCTUBRE)

ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982	1155		**PROCESOS AUTORIZADOS**	**PROCESOS CONCLUIDOS**	**PROCESOS PENDIENTES**
ENTIDADES CREADAS 1983-88	61	LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN	422 (51%)	265 (67% avance)	103
TOTAL	1216	FUSIÓN	85 (10%)	75 (88% avance)	10
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-88	830	TRANSFERENCIAS	30 (4%)	28 (93% avance)	3
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	379	VENTAS	237 (28%)	179 (76% avance)	54
		LFEP	56 (7%)	56 (100% avance)	---
		TOTAL	830 (100%)	654 (79% avance)	170 (21% del total de procesos)

EN UN AÑO SE AUTORIZARON 58 NUEVOS PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN Y SE CONCLUYERON 125.

FUENTE: COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO.

DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO 1983-1991 (JULIO)

			PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982	1155				
ENTIDADES CREADAS 1983-91	73	LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN	469 (48%)	405 (86% avance)	64
TOTAL	1228	FUSIÓN	86 (9%)	82 (95% avance)	4
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-91	848	TRANSFERENCIAS	32 (4%)	32 (100% avance)	--
EN PROCESO	121				
		VENTAS	311 (28%)	288 (83% avance)	53
TOTAL AUTORIZADAS	969				
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	259	LFEP	71 (7%)	71 (100% avance)	---
		TOTAL	969 (100%)	848 (87%)	121 (13% del total de procesos)

FUENTE: COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO.

EFECTOS DE LAS DECISIONES DE VENTA DEL PERIODO 1983-91 EN EL PIB DEL SECTOR PÚBLICO

(MILLONES DE PESOS CORRIENTES CON BASE 1980 Y PORCENTAJES)

		1 9	8 3a/	
		PIB DEL SECTOR PÚBLICO	**PIB DE LAS EMPRESAS DESINCORPORADAS**	**%**
TOTAL DEL SECTOR		4'558,108.0	763,523.0	16.75
GRAN DIVISIÓN I	AGROPECUARIO, SILVICULTURA Y PESCA	2,149.0	415.03	19.32
GRAN DIVISIÓN II	MINERÍA b/	1'068,376.0	13,954.0	1.3
	SIN PEMEX	29,213.0	13,954.0	48.0
GRAN DIVISIÓN III	INDUSTRIA MANUFACTURERA	290,236.0	171,520.0	59.1
	SIN PEMEX	208,115.0	171,520.0	82.4
GRAN DIVISIÓN IV	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	167,247.0	--	--
GRAN DIVISIÓN V	COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	1'248,794.0	313,431.0	25.1
GRAN DIVISIÓN VI	TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	288,568.0	110,731.2	38.4
GRAN DIVISIÓN VII	SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	233,573.0	153,472.0	65.7
GRAN DIVISIÓN VIII	SERVICIOS COMUNALES SOCIALES Y PERSONALES	1'247,635.0	s.d.	--
TOTAL SECTOR PÚBLICO SIN PEMEX		1'802,713.0	763,523.0	42.35

a/ VÉASE NOTA 1 DEL CUADRO 2.
b/ INCLUYE EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE COMPAÑÍA MINERA DE CANANEA.
FUENTE: PARA EL PIB DEL SECTOR PÚBLICO, SERIE 1980-1989, S.P.P. MEXICO, 1989. PARA EL PIB DE LAS EMPRESAS DESINCORPORADAS, I. PICHARDO, *OP. CIT*. Y CÁLCULOS DEL AUTOR.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 134, 2014

LA ALTA DIRECCIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS MEXICANAS DURANTE EL PROTECCIONISMO: JERARQUÍA, TECNOLOGÍA Y MERCADO. 1950-1980

Guillermo Guajardo Soto*

INTRODUCCIÓN

Desde la década de 1980, la privatización y la reducción de la intervención estatal le fueron restando interés al estudio del origen y trayectoria de las empresas públicas. No obstante, durante la última década se viene dando un renovado interés por la historia del desempeño de las empresas y administraciones públicas proveedoras de bienes, servicios, infraestructuras y regulación. Destacan trabajos como los de Giandou sobre la Compagnie Nationale du Rhône, de Doig sobre la Autoridad del Puerto de Nueva York, los de Comín, Díaz Fuentes y Millward sobre la historia de la empresa pública en Europa; el de Bouneau y Fernandez sobre España y Francia, el de Culvahouse sobre la Autoridad del Valle del Tennessee en los Estados Unidos y recientemente el libro del Pritchard sobre el desarrollo, planeación y dirección pública del Río Ródano en Francia.[1] En

* Doctor en Estudios Latinoamericanos (UNAM, 1997); Investigador Titular "B" de Tiempo Completo Definitivo en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM; Investigador Nacional Nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadores.

[1] Alexandre Giandou, *La compagnie nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'État*. Saint-Martin-d'Hères, Presses Universitaires de Grenoble, 1999. Jameson W. Doig, *Empire on the Hudson: Entrepreneurial Vision and Political Power at the Port of New York Authority*, New York, Columbia University Press, 2001. Francisco Comín y Daniel Díaz Fuentes, *La empresa pública en Europa: una perspectiva histórica*, México, Síntesis, 2004. Bouneau y A. Fernandez (eds.), *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siècles*, Bordeaux, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004. Robert Millward, *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005. Tim Culvahouse, *et al., The Tennessee Valley Authority: Design and Persuasion*, New York, Princeton Architectural Press, 2007. Sara B. Pritchard, *Confluence: The Nature of Technology and the Remaking of the Rhône*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2011.

el medio latinoamericano se detecta una preocupación latente, aunque con altas y bajas, por conocer las causas, factores y organizaciones de la intervención estatal, que se remontan a los textos de Kaplan, Schvarzer, Muñoz Gomá y recientemente estudios como el de Belini y Rougier.[2] Para México (sin poder ser exhaustivos por razones de espacio) destacan los clásicos de Carrillo Castro, Fernández Ruiz, Casar, Rogozinski, Camp, Barenstein, Marichal y el más contemporáneo de Campero.[3]

Si son escasos los estudios sobre la historia del sector estatal y sus organismos, la carencia es casi total en el conocimiento detallado de cómo se integraron los elencos directivos, cuál fue su aprendizaje en los mercados de bienes y servicios, además de la historia financiera, tecnológica y laboral. Al respecto, en el presente artículo hacemos un análisis para el caso de México sobre la alta dirección de dos empresas estatales y de un centro público de investigación petrolera, que entre las décadas de 1950 a 1980 se encargaron de profundizar la industrialización y cubrir las necesidades energéticas del país. En particular ponemos atención en tres aspectos: 1) el desarrollo de las capacidades de producción, investigación e innovación; 2) la interacción con el mercado, y 3) las relaciones con el aparato político.

Las entidades de nuestro interés son Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (Concarril), Petróleos Mexicanos (Pemex) y el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), que desde sus inicios fueron grandes emprendimientos públicos. Concarril fue fundada en 1952 y para el año 1960 figuraba dentro de las 400 empresas industriales más importantes del país, hasta que en 1992 fue vendida a la corporación canadiense

[2] Marcos Kaplan, *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972. Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1996. Óscar Muñoz Gomá, *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*, Santiago, CIEPLAN, 1986. Claudio Belini y Marcelo Rougier, *El Estado empresario en la Argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires, Manantial, 2008.

[3] Alejandro Carrillo Castro (coord.), *Las empresas públicas en México: Su importancia en el sector industrial y comercial: Bases jurídicas de su acción*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976. Jorge Fernández Ruiz, *El Estado empresario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982. Jorge Barenstein, *La gestión de empresas públicas en México*, México, CIDE, 1982. María Amparo Casar, y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación*?, México, Siglo XXI, 1988. Roderic Ai Camp, *Entrepreneurs and politics in twentieth century Mexico*, New York, Oxford University Press, 1989. Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la Modernización de México*, México, FCE, 1993. Carlos Marichal, "Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo", *Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, núm. 72, 2003, pp. 12-21. Gildardo Campero, *Evolución de la administración pública paraestatal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

Bombardier. Pemex desde 1938 ha sido el monopolio público del petróleo y la firma integrada más importante de México. El IMP, en tanto fue creado en 1965 y es un centro público de investigación que registra el mayor número de patentes en bienes y procesos petroleros. En cada uno de estos organismos nos interesa un elenco restringido de altos ejecutivos que, en gran parte desplegaron su actividad durante la vigencia de las políticas proteccionistas, en el período del llamado "desarrollo estabilizador", que hasta la década de 1970 brindó altas tasas de crecimiento y de ahorro con bajo déficit público, baja inflación y estabilidad en el tipo de cambio. Dicho esquema posteriormente entró en crisis en un marco de fuertes inestabilidades en la economía internacional, a la vez que se puso fin a una generación de altos ejecutivos, ascendiendo una nueva tecnocracia conformada por economistas.[4] Los resultados de esta nueva gestión en las últimas décadas no han sido del todo positivos, salvo en el control de la inflación.

El planteamiento que desarrollamos en este artículo, es que la gestión de estos gerentes y directores contaron con un margen de maniobra dado no por la eficacia de la organización que dirigían, sino por el poder político otorgado por el presidente de la República, que les permitía remover obstáculos y crear nuevas capacidades. En algunos momentos tomaron distancia de los criterios de la administración central para sintonizarse con las realidades de mercado, pero dependían de los controles y criterios normativos para ejercer sus presupuestos, inversiones y contratos, restándoles maniobra económica a su misión y conducción. A esto se agregó un aspecto importante, dado por las ideas anti-empresariales muy arraigadas en la cultura política local, sazonadas con dosis variadas de nacionalismo autárquico y reactivo, antiimperialismo y la noción de mexicanizar para ejercer soberanía. Además el carácter verticalista en la conducción de las empresas y la rigidez laboral impuesta por los sindicatos, pusieron límites a la búsqueda de innovación y eficiencia. Todo esto reflejó los criterios para la conducción gubernamental: los altos ejecutivos eran valorados más por sus atributos políticos que técnicos, coincidiendo en este punto con lo indicado por Omar Guerrero.[5] Tal como lo demostramos en este texto, no se vieron como empresarios públicos, a pesar de que competían con las empresas privadas, sino como figuras políticas cuyos resultados y estrategias respondían al presidente de la República más que a una lógica económica.

---

[4] Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2000, pp. 365-393. Sarah Babb, *Managing Mexico: economists from nationalism to neoliberalism*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

[5] Omar Guerrero Orozco, "Los gerentes públicos pintados por sí mismos", *Revista Convergencia*, septiembre-diciembre, 2004, núm. 36, pp. 213-245.

1. La empresa pública: desde las redes locales a la nación

Si bien en México y América Latina los procesos de privatización en las últimas décadas redujeron el número y tareas de las empresas estatales, hoy en día siguen siendo relevantes para coordinar factores y aplicar políticas públicas. Una razón de fondo es que, tal como lo afirma Nelson, el problema de las sociedades capitalistas contemporáneas es el gran número de cambios que deben soportar, lo que obliga a contar con capacidades para organizar diversas actividades que emplean una gran proporción de recursos.[6] Por esto las empresas públicas (EPs) siguen estando presentes con una diversidad de formatos legales y estatutarios en la administración pública central, estadual, provincial y municipal. En este artículo entendemos como empresa pública/estatal a las organizaciones que llevan a cabo actividades económicas y/o de servicio público, en donde la participación del Estado en la propiedad tiene fundamentalmente un rol de control y capacidad para dirigir la empresa.[7] Desde una perspectiva histórica Ribeill muestra que en Francia se ha presentado una amplia diversidad de formas organizativas, acumuladas y preservadas de monopolios estatales, empresas privadas concesionarias, sociedades de economía mixta, empresas nacionalizadas y otras que, en su conjunto, han integrado un amplio "bazar" de formas jurídicas, fuertemente eclécticas y poco coherentes.[8] No obstante para Millward en Europa entre 1945 y 1980 las empresas estatales se organizaron en tres grandes modos que pueden ser tomados como válidos para otros países: 1) sección o agencia dentro de un ministerio o secretaría; 2) entidad legal separada del gobierno pero nombrada empresa o corporación pública; 3) participación del Estado en el paquete accionario desde 25% a 100%, abarcando también un gran número de entidades municipales de transporte, electricidad, agua y gas.[9]

El arranque de esos tres grandes modos encuentra su origen moderno en la primera mitad del siglo XIX con la aparición de las tecnologías de red como el ferrocarril, el telégrafo, agua potable, gas domiciliario y otras actividades que fueron adquiriendo una complejidad creciente, obligando a los gobiernos a intervenir en su regulación, estatización y planificación. Después de la Segunda Guerra se registra el auge de las EPs por las grandes necesidades de reconstrucción, industrialización y planeación de precios, bienes e infraestructuras.[10]

[6] Richard R. Nelson, "The Problem of Market Bias in Modern Capitalist Economies", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 11, 2002, p. 208.

[7] Gladys Camacho, *Tratado de Derecho Administrativo.* Tomo 4: *La actividad sustancial de la administración del Estado*. Santiago. Legal Publishing, 2010, p. 412.

[8] Georges Ribeill, «Entreprises et services publics 'à la francaise': permanences et ambiguïtés d'un modèle hybride à l'épreuve de la longue durée», en C. Bouneau y A. Fernandez (eds.) *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siècles*. Bordeaux, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004, p. 29.

[9] Robert Millward, *op. cit.*, p. 182.

[10] *Ibíd.,* pp. 175-180.

En México desde la segunda mitad del siglo xx las empresas y entidades estatales proveedoras de bienes y servicios adquirieron grandes dimensiones económicas y sociales, alcanzándose a principios de la década de 1980 un inventario de más de mil organismos que empleaban a cerca de un millón de personas. La posterior privatización, cierre, extinción y reducción de estas entidades debilitó la agenda de investigación en este campo, especialmente para conocer la historia de las EPs, aunque deben destacarse los esfuerzos de la extinta Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), de Pemex, de las desaparecidas Azúcar, S.A. y Ferrocarriles Nacionales de México (Ferronales) en apoyar estudios históricos;[11] también hubo estudios sobre los trabajadores estatales, como los de Ciudad Sahagún, de los petroleros y ferrocarrileros,[12] pero muy poco sobre la historia de la alta dirección de las paraestatales, aspecto que trataremos en las siguientes secciones.

2. Los gerentes del Presidente y la vieja gestión pública

Conocemos en líneas generales la historia de las principales empresas estatales, pero todavía tenemos una gran laguna sobre cómo se conformaron y cuál fue la gestión de los elencos directivos. Para Thoenig desde fines de la década de 1980 la poca atención dada a las organizaciones públicas ha sido un error, a pesar de que cumplen un papel fundamental por prestar bienes y servicios de importancia pública.[13] Este error se detecta en la nueva gestión pública en América Latina y en México, que no se sustenta en el conocimiento histórico del ejercicio público, desconociéndose los perfiles de los cuadros directivos, la acción de las elites gerenciales, en suma saber sobre la historia de los puestos de autoridad y de las posiciones estratégicas. También se pasa por alto un hecho clave: el alto ejecutivo público es también el resultado de la evolución misma de la empresa privada y del Estado moderno, fenómeno destacado por Weber,[14] en donde el directivo público ha cumplido una función tan importante como la del empresario, actor económico que para

[11] Marichal, *op. cit.,* p. 13. Daniel Toledo, y Francisco Zapata, *Acero y Estado: una historia de la industria siderúrgica integrada de México*, 2 vols. México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 1999. Sergio Ortiz Hernán, *Los ferrocarriles de México. Una visión social y económica*, 2 vols., México, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987-1988 y Horacio Crespo (coord.), *Historia del azúcar en México*, 2 vols., México, Azúcar, S.A. de C.V., Fondo de Cultura Económica, 1998.

[12] Victoria Novelo y Augusto Urteaga, *La industria en los magueyales: Trabajo y sindicatos en Ciudad Sahagún*, México, Nueva Imagen, 1979. Bracho, Julio, "El Comité de Fábrica de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril", *Estudios Sociológicos*, Vol. 7, núm. 20, 1989, pp. 321-344. Ingrid Ebergenyi, "Primera aproximación al estudio del sindicalismo ferrocarrilero en México, 1917-1936", *Cuaderno de trabajo 49,* México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1986. Antonio Alonso, *El movimiento ferrocarrilero en México*, 1958/1959, México, Ediciones Era, 1986.

[13] Jean-Claude Thoenig, "El rescate de la publicness en los estudios de la organización", *Gestión y Política Pública*, Vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 229-258.

[14] Max Weber, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 1060-1061.

Schumpeter ejerce el liderazgo *"para conducir los medios de producción hacia nuevos caminos*",[15] algo tan válido para quienes conducen bienes y servicios públicos.

En México si bien carecemos de una historia de la gerencia, podemos encontrar algunas pistas en los trabajos de Kras que han analizado las prácticas gerenciales frente a la apertura de la economía mexicana, destacando las diferencias culturales entre los ejecutivos mexicanos y estadounidenses. Gonzalo Castañeda en su momento analizó las estructuras del gobierno corporativo integrando el análisis de la empresa y de los grupos económicos mexicanos dentro de la literatura internacional.[16] Para el sector paraestatal un estudio notable y todavía vigente sobre la gestión de los altos directivos es el de Barenstein de 1982. Un avance más histórico lo hizo Grunstein en un reciente libro en donde analiza la gestión de los directivos y secretarios de Estado para negociar la consolidación que dio origen en 1908 a Ferrocarriles Nacionales de México (Ferronales) como empresa de participación estatal.[17] Sin embargo, falta abrir la caja negra de las decisiones que se tomaban en la sala del consejo de administración y los ejes de conducción que salían del despacho del director, aspecto que develamos en forma exploratoria para el sector público.

El período que nos interesa analizar arranca en la década de 1950; en ese entonces los consejos de empresas, comisiones y corporaciones del Estado federal mexicano estaban presididos por el Secretario del Patrimonio Nacional e integrados por los representantes de las secretarías y direcciones de otras entidades del sector en donde se desenvolvía la empresa o entidad pública productora de bienes y servicios. Los cargos directivos eran de la confianza del presidente de la República e integraban un tramado de vínculos personales y lealtades políticas que ungían al director general con el poder presidencial dentro de su ámbito, potenciando su sello personal a la gestión.

Estos actores condujeron empresas y organismos públicos que venían siendo creados desde fines del Porfiriato (1876-1911), destacando desde 1908 con Ferronales, empresa que fusionó las principales compañías ferroviarias de capital estadounidense y británico. Durante la Revolución la reforma agraria, las incautaciones llevadas a cabo por Venustiano Carranza desde 1914 y la

[15] Joseph A. Schumpeter, (From 1934 English version), *The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002, pp. 87, 98-99.

[16] Eva Kras, *Cultura gerencial México-Estados Unidos*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1990; de la misma autora, *La administración mexicana en transición*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 2001. Gonzalo Castañeda, *La empresa mexicana y su gobierno corporativo: antecedentes y desafíos para el siglo xxi*, Cholula, Puebla, Universidad de las Américas-Alter Ego, 1998.

[17] Arturo Grunstein, *Consolidados: José Yves Limantour y la formación de Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2012.

Constitución de 1917, le dieron amplias facultades al gobierno para intervenir en la economía por motivos de soberanía y política social. Para 1940 la presencia pública se había extendido a la energía, el desarrollo rural, los transportes, comunicaciones y los servicios, situación que en 1946 llevó a crear la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y al año siguiente se expidió la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.[18]

Junto con estos cambios se adoptaron algunos principios que estaban en boga en el ambiente internacional y que eran favorables a la acción estatal. Desde 1948 la Organización de la Naciones Unidas (ONU) estableció el programa de administración pública, finanzas y desarrollo en colaboración con la UNESCO y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IIAS en inglés), para impulsar la modernización de los aparatos públicos encargados del desarrollo y la reconstrucción. En 1953, por primera vez México asistió a un congreso organizado por IIAS celebrado en Estambul, Turquía, llevando la representación nacional el subsecretario de hacienda, Gabriel Mancera; poco después en 1955 se creó el Instituto de Administración Pública, más tarde Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).[19]

Las experiencias y ajustes normativos de esos años se condensaron en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que creó la Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL) para supervisar el manejo de las empresas y entidades públicas de energía, minería, transporte y manufactura. Esta normatividad fijó el marco de reglas en las que se desenvolvió el llamado "desarrollo estabilizador" hasta 1970, cuando el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creándose posteriormente la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y a partir de 1977 la nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) –que reemplazó a la SEPANAL– con atribuciones sobre las empresas públicas hasta que en 1982 se transformó en la SEMIP.[20]

Dentro de este complejo y sucesivo desarrollo institucional a la larga se fueron diluyendo las responsabilidades en la toma de decisiones y para la década de 1980 los órganos de gobierno de las entidades paraestatales eran considerados más bien como "foros", que debían reformarse para la planeación, programación, control y evaluación de la administración central. Las EPs mexicanas operaban con relaciones rígidas que impedían

[18] José Ayala Espino (ed.), *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana en el siglo xx*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2003, pp. 274-275.

[19] [Sin autor], "El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas", *Revista de Administración Pública*, Vol. 2, 1956, pp. 66-68. Daniel Escalante Ortega, "El Seminario Internacional de Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 2, 1956, pp. 21-31.

[20] Marichal, *op. cit.,* p. 17.

un manejo gerencial autónomo,[21] tema sobre el cual entregamos algunos avances.

En 1982 se alcanzó un universo de 1,155 empresas y entidades públicas que empleaban una plantilla de 1,000,169 de personas; en ese entonces el gasto público tenía una presencia en el PIB del orden del 58.5% y la inversión pública participaba con el 12.9%% en el PIB en 1981.[22] La respuesta a esta situación no fue la de transferir habilidades empresariales hacia el sector público sino acentuar el control presupuestal y luego descentralizar. Ante el fracaso de esa estrategia, la opción durante la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) fue privatizar, liquidar y fusionar organismos, política que se radicalizó en la administración de Carlos Salinas (1988-1994).[23]

Considerando ese marco, los casos que a continuación analizaremos muestran a los altos ejecutivos públicos desempeñándose en el auge del llamado "Estado empresario", ambiente en donde debieron combinar las habilidades del político con las del emprendedor en una economía en expansión.

3. Un ejecutivo de izquierda en la industria paraestatal

Un primer caso que analizaremos fue parte del despliegue de la intervención, planificación y creación de agencias y empresas públicas para profundizar la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Tal fue la industria de equipos de transporte ferroviario, creada a partir de una propuesta hecha en 1948 por el Banco de México destinada a establecer una fábrica de furgones con el objetivo de superar la incapacidad de transporte de Ferronales y poner límites a la renta de vagones en los Estados Unidos.[24]

El 8 de abril de 1952 fue constituida la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (Concarril), cuyo capital social fue integrado en un 87.5% por Nacional Financiera, el Banco de México y el 12.5% por el sector privado; la planta se ubicó en el núcleo industrial en formación de Ciudad Sahagún, en el estado de Hidalgo, en donde también se asentaron Diesel Nacional (Dina) y Siderúrgica Nacional (Sidena), firmas que más tarde unificaron su planeación y programación en el denominado Combinado Industrial

[21] Jorge Ruiz Ascencio, "La conducción de la empresa pública en México: papel de los órganos de gobierno", *Revista de Administración Pública*, núms. 57-58, 1984, pp. 135-141.

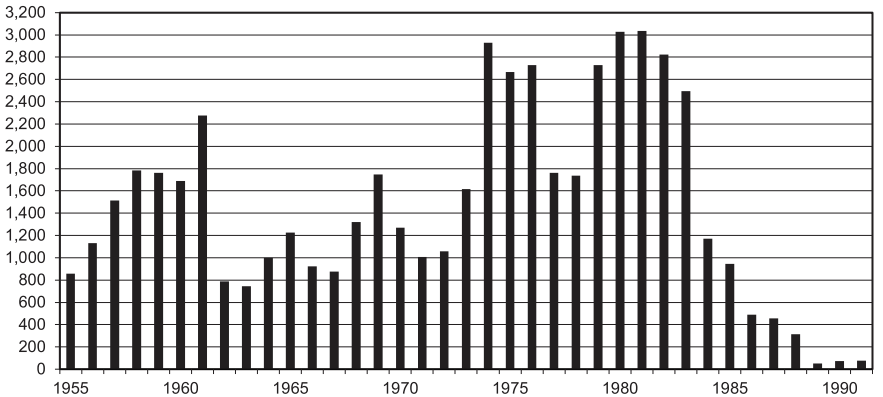
[22] Jorge Tamayo, "Las entidades paraestatales en México: Origen, evolución y perspectivas", *Revista de Administración Pública*, núm. 82, 1992, pp. 114-124. Ayala, *op. cit.,* cuadro XI, cuadro XII, p. 60.

[23] José Juan Sánchez González, "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana", *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, núm. 1, 2009, pp. 82-88.

[24] "Informe sobre una planta para la construcción de carros-caja de ferrocarril en México", AGNM: GR, Caja 55, expediente 12, fojas 1-6.

Sahagún (CIS).[25] El objetivo de la firma era ser proveedora de Ferronales, y vender sus productos a otras dependencias y empresas como la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, firmas siderúrgicas y a Pemex.[26] En la década de 1960 inició la exportación a los Estados Unidos y América latina y desde la década de 1970 sumó la construcción de trenes para el Metro de la Ciudad de México. Su trayectoria productiva desde su creación a la privatización se entrega en la gráfica I, en donde se anota la producción total de vagones y otros vehículos ferroviarios entre 1955 y 1991.

Gráfica I
Producción total de material ferroviario de Concarril, 1955-1991*



* Considera todos los tipos de vehículos, desde furgones, coches de pasajeros hasta coches para trenes de metro.

Fuente: Base de datos integrada por los proyectos a cargo del autor: "Innovación, empresa y Estado en México y América Latina: teorías, metodologías y prácticas interdisciplinarias" Programa de Investigación Ciencia y Tecnología, CEIICH-UNAM; "El taller ferroviario y los orígenes de la industria en México y Chile, 1850-1950: un estudio histórico de la transferencia tecnológica y de la innovación" financiado entre 2007 y 2008 por el Fondo Institucional / Ciencia Básica 2006/Clave nro. 52635 del CONACYT; Proyecto de investigación "Movilidad, tecnología y transportes en México: vehículos e infraestructuras en perspectiva histórica y comparada" (Clave IN401510), financiado entre 2010 y 2011 por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Figura clave para el arranque y desarrollo de Concarril fue su primer director general, el abogado Víctor Manuel Villaseñor, destacado intelectual de la posrevolución y de la izquierda mexicana, quien en las décadas de 1920

[25] Ortiz Hernán *op. cit.,* vol. 2, pp. 242-244.

[26] Adrián Escamilla, "Análisis histórico económico del Complejo Industrial Sahagún, 1952-1988: el caso de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.", Tesis Licenciado en Economía, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2007, p. 119.

y 1930 militó activamente en el comunismo junto con Vicente Lombardo Toledano, siendo un ferviente admirador de la Unión Soviética que visitó en la década de 1930. Proveniente de una familia cercana al presidente Madero hizo sus estudios en los Estados Unidos y después de intentar levantar una alternativa política independiente al régimen político institucional, aceptó el apoyo de un ex compañero de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Miguel Alemán Valdés, primer presidente civil de la posrevolución (1946-52), quien le encargó el proyecto de Concarril y de Ciudad Sahagún. Villaseñor inició una nueva etapa en donde su educación, experiencia política de base, un marxismo moderado cercano a la corriente británica y admiración por el industrialismo soviético los empleó para establecer una nueva industria, mutando de activista a ejecutivo estatal. Dirigió Concarril y el CIS hasta 1970.[27]

3.1. Tareas inmediatas: clientes y fuerza de trabajo

Un aspecto clave que Villaseñor debió enfrentar en el inicio del proyecto fue la dependencia de su único cliente, Ferronales, organismo insolvente cuya administración y sindicato eran hostiles debido a que la Constructora cuestionaba los negocios que giraban en torno al arriendo de equipo rodante en los Estados Unidos. Ejemplo de esa actitud se dio el mismo año en que se estableció Concarril, cuando el gerente general de Ferronales viajó a Washington a negociar un crédito con el Export-Import Bank of the United States (Eximbank) por 51 millones dólares para rentar y comprar equipos estadounidenses, a pesar que la Interstate Commerce Commission en mayo de 1952 había aumentado el *per diem* para los vagones que se rentaban a México de 2.05 dólares a 2.75 dólares.[28]

Concarril vino a cuestionar el dominio de los tradicionales proveedores de Ferronales. En septiembre de 1956 visitaron las oficinas de la constructora dos representantes de la firma American Car "*con el objeto aparente*" de hacer una visita a la planta. En las conversaciones que sostuvieron con los ejecutivos de Sahagún, éstos respondieron con evasivas las preguntas sobre producción y contratos porque consideraron que la misión de los representantes consistía en competir en la venta de carros-tanque a Pemex y al Ferrocarril del Pacífico.[29] Para ese entonces Ferronales había determinado que no pagaría de contado los 6.5 millones de dólares por un contrato con Concarril, razón por la cual la Constructora debió suscribir un

---

[27] Vicente Lombardo Toledano y Víctor Manuel Villaseñor, *Un viaje al mundo del porvenir (Seis conferencias sobre la U.R.S.S.)*, México, Publicaciones de la Universidad Obrera de México, 1936. Víctor Manuel Villaseñor, *Memorias de un hombre de izquierda*, 2 vols., México, Grijalbo, 1976. Jorge Fuentes, "La impronta engelsiana en la formación de la intelectualidad comunista", *El comunismo: otras miradas desde América Latina*, México, UNAM, CEIICH, 2007.

[28] Escamilla, *op. cit.,* pp. 131-132.

[29] Bitácora de actividades de la CNCF, 4 a 29 de septiembre de 1956. AGNM: CNCF, Caja 84, expediente 1/2/155"55"/2.

préstamo a diez años,[30] es decir además de enfrentar a los competidores debía financiar a su mayor y desleal cliente.

Otro mercado potencial era Pemex, sin embargo entre las empresas estatales no había canales de comunicación ni normas que las obligaran a contratar o a conocer sus capacidades, inconsistencia vital en las políticas de ISI. Por esta razón Villaseñor hizo tempranas gestiones para aprovechar la capacidad instalada que no podía usar completamente con Ferronales. A fines de 1955 informó a Antonio J. Bermúdez, director general de Pemex, que la planta había iniciado su producción y que casi un año antes se habían comunicado con la petrolera para estudiar la posibilidad de fabricar carros-tanque. Pero la petrolera no le había proporcionado información sobre el tipo de unidades ni se había llegado a una conclusión definitiva; Villaseñor agregó:

Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, como indudablemente es del conocimiento de usted, no es una empresa creada con fines comerciales, sino que fue constituida por el Gobierno de México con el propósito de dotar al país de una nueva industria destinada a prestar cooperación a la red nacional de ferrocarriles, en la solución a su problema de transporte y de crear condiciones de creciente independencia con respecto al extranjero.[31]

Este mensaje exponía las paradojas de las empresas públicas: no tenían fines de lucro, pero sí debían buscar mercados, clientes, financiamiento y tener costos competitivos para cumplir con fines técnicos y de independencia económica. Y además debían competir con la importación, ya que a pesar del declarado nacionalismo del director de la petrolera, Villaseñor le hizo saber a Bermúdez que se había enterado que Pemex estudiaba comprar centenares de carros-tanques a una empresa extranjera, e incluso se proyectaba establecer una planta armadora en México. Con mucho tino le expresó "*Ignoro qué veracidad pueda tener esta información*" y pidió una entrevista para exponerle las potencialidades de Concarril. Al año siguiente, recibió las especificaciones para vagones tanque, aunque las negociaciones se extendieron,[32] y los contratos habrían de esperar.

Un tema no menor fue que Concarril quedó fuera del control del sindicato ferrocarrilero, ya que el contrato de trabajo pasó a ser manejado por el Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares, no

[30] Memorándum, "Estado actual del financiamiento del tercer lote", 17 de febrero de 1956. AGNM: CNCF, Caja 84, expediente 1-2/2/155"56"61"/1.

[31] Víctor Manuel Villaseñor a Antonio J. Bermúdez, director general de Petróleos Mexicanos, México, D. F., 15 de diciembre de 1955. AGNM: CNCF. Caja 84, expediente 23/138"55"/39.

[32] Víctor Manuel Villaseñor a Departamento Central de Materiales de Petróleos Mexicanos, México D.F., 26 de enero de 1956. c.c.p. Antonio J. Bermúdez director general de Petróleos Mexicanos. AGNM: CNCF, Caja 84, Expediente 23/138"55"/39, caja 84.

muy interesado en calificar industrialmente a una mano de obra de origen rural, base social del emprendimiento. Como solución Villaseñor recurrió a fuentes externas: en 1953 contrató al ingeniero estadounidense Norman Shipley, quien se había jubilado como gerente de la *American Car and Foundry* en Madison, Illinois. Shipley implantó la línea de producción, las normas y calidades de la Association of American Railroads (AAR) para manufacturar los vagones, ya que se intercambiarían con los ferrocarriles norteamericanos. También entrenó a los ingenieros y trabajadores mexicanos, llevando a cabo "*la metamorfosis de muchachos mineros y campesinos, en bisoños trabajadores industriales*".[33]

3.2. Absorbiendo tecnología y exportando vagones

Constructora en los años posteriores buscó diversificar sus clientes para aprovechar la capacidad productiva instalada y tonificar sus finanzas, porque Ferronales mantuvo la renta de vagones en los Estados Unidos y carecía de financiamiento. Esa situación impulsó la exportación a los Estados Unidos desde la década de 1960, a la vez que Villaseñor buscó socios en Europa para producir nuevos tipos de material; para los vagones de carga se debían seguir las normas de AAR pero para los coches de pasajeros buscó la asesoría europea. A mediados de 1958 Villaseñor preparó un viaje a Europa, con el apoyo de las embajadas mexicanas en Francia e Inglaterra, que establecieron un primer contacto con firmas de equipos a fin de asociarse en la construcción de 300 coches de pasajeros, que debían manufacturarse en partes y ensamblarse en México.[34] La búsqueda de fuentes de aprendizaje industrial era un imperativo para ir incorporando paulatinamente materiales nacionales,[35] pero habría que esperar hasta las siguientes décadas cuando el transporte urbano e interurbano ofreció un nuevo mercado.

3.3. El gerente versus al cacique: inestabilidad y cambios productivos

En 1970 Villaseñor dejó el cargo de director general del CIS y la Constructora empezó a experimentar una rotación en sus cuadros directivos en sintonía con el ciclo político abierto por el gobierno de Luis Echeverría, quien desplazó a algunos de los grupos y figuras que desde la década de 1950 venían administrando el aparato público. Entre 1970-71 el CIS fue dirigido por el ex director de Pemex, Jesús Reyes Heroles, entre 1972 y 1975 por Emilio Krieger y de 1975 a 1976 por Gonzalo Martínez Corbalá.[36]

Echeverría en 1970 nombró a Villaseñor como director general de Ferronales con el encargo de mejorar su rendimiento e integrarlo con

[33] Villaseñor, *op. cit.,* pp. 207, 211.

[34] Víctor Manuel Villaseñor a René Espinosa Olvera, Embajada de México, París, Francia, México D.F., 13 de junio de 1958. AGNM: CNCF, Caja 162, expediente 32/038 "58"/2-19, 1958.

[35] Víctor Manuel Villaseñor a Pablo Campos Ortiz, Embajador de México en Inglaterra. Londres, México D.F., 15 de mayo 1958. AGNM: CNCF, Caja 162, expediente 32/038 "58"/2-19 1958.

[36] Escamilla, *op. cit.,* p. 116.

Concarril, encomienda que lo enfrentó al poder del sindicato ferrocarrilero, opuesto a su gestión en Sahagún. Este sindicato se caracterizaba desde sus orígenes por una baja productividad y unir sus intereses corporativos al desempeño de Ferronales, siendo la figura beligerante el líder sindical Luis Gómez Zepeda (o "Gómez Z"), quien le presentó una cerrada oposición, en un ambiente de graves accidentes y sabotajes que llevaron a renunciar a Villaseñor en 1973, siendo entregada la dirección de la ferroviaria a Gómez Z. A partir de ahí hubo una mala relación con Concarril y Villaseñor denunció que el sindicato ferrocarrilero y su líder mantenían un boicot contra la Constructora.[37] Pero más no pudo hacer, Villaseñor falleció de causas naturales en 1981; en la lucha entre el gerente y el cacique sindical ganó este último.

De fondo, Concarril pagó las consecuencias políticas del nuevo gobierno. Luis Echeverría asumió como ejecutivo federal en 1970 enfrentando un descontento social creciente, logrando el apoyo de los núcleos originarios del sindicalismo corporativo como los ferrocarrileros y petroleros, además de sectores intelectuales. En ese marco en 1972 fue nombrado como director del CIS, Emilio Krieger Vázquez, abogado y maestro de la Facultad de Derecho de la UNAM quien se había destacado por la defensa de los principios de la Constitución de 1917, del nacionalismo revolucionario y en 1968 defendió a los detenidos por el movimiento estudiantil, en especial a Heberto Castillo.[38] Con Krieger se repitió la situación de Villaseñor, crítico al régimen pero leal al nacionalismo revolucionario y al aparato estatal, sin embargo por las contradicciones del régimen político, Krieger apoyó la creación de un comité de fábrica en Concarril que generó un gran desafío al sindicato minero y al gobierno.[39]

3.4. Diversificación, innovación y camino a la privatización

A pesar de las inestabilidades, la década de 1970 fue de diversificación para Concarril. Con el aval del Secretario del Patrimonio Nacional, Horacio Flores de la Peña, en 1972 se iniciaron los estudios para producir carros tanque y trenes para el Metro de la Ciudad de México. Se envió a Francia una comisión para estudiar la construcción de carros de Metro en Sahagún y años más tarde se inició la producción, pero también se empezaron a registrar pérdidas en el balance contable. Los problemas financieros se agravaron por la inestabilidad macroeconómica, reducción de la demanda del gobierno, baja en la productividad con aumento en los salarios y en el número de trabajadores. A esto se sumó en 1976 la devaluación que incrementó la deuda.[40]

La gestión de Villaseñor se había caracterizado por un balance equilibrado, una baja utilización de la capacidad instalada y cambios tecnológicos

[37] Escamilla, *op. cit.,* p. 229. Villaseñor, *op. cit.,* vol. 2, pp. 402-471.

[38] Emilio Krieger, *En defensa de la constitución: violaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994.

[39] Novelo y Urteaga, *op. cit.* Bracho, *op. cit.*, pp. 321-344.

[40] Escamilla, *op. cit.,* pp. 116-117, 119-120, 220, 223-225.

parciales más que innovaciones. La Constructora presentó rigidez en las líneas de producción, hasta que a mediados de la década de 1970 la diversificación impulsó el cambio tecnológico en su producción y establecer equipos de ingenieros para trabajar en la investigación y desarrollo de tecnologías. Desde 1982 asumió proyectos de coches de pasajeros, trenes de rodamiento férreo para el Metro de la Ciudad de México, contenedores e incluso se estudiaron las necesidades de transporte colectivo en varias ciudades. Para establecer una línea de innovación consistente se firmó con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) un contrato de riesgo compartido a fin de desarrollar el tren ligero destinado a la Ciudad de México y a Guadalajara, Jalisco.[41] Para escalar en esa estrategia en 1987 se firmó un convenio general de colaboración con el Grupo Protexa de Monterrey para vender los productos, tanto en México como en el extranjero.[42] No obstante, en ese entonces se registraba una disminución en el uso de su capacidad instalada, según se indica en la tabla 1, siendo notable la baja en su línea de producción de vagones de carga.

Tabla 1
Uso de la capacidad instalada de Concarril por líneas de producción, 1982-86

Líneas de producción	1982	1983	1984	1985	1986
Coches de Metro	100%	67%	92%	67%	45%
Carros de carga	90%	100%	50%	50%	30%
Carros de pasajeros y otros productos	80%	100%	90%	64%	53%
Promedio general	90%	90%	64%	53%	35%

Fuente: Elaboración propia a partir de Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF), *Informes de labores correspondientes a los años 1986 y 1987*, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 1987, p. 12.

Esto último encontraba su explicación en varios fenómenos, siendo el más importante el hecho de que en la década de 1980 se dio un cambio estructural en el sector transportes y en la demanda de Concarril, al disminuir los vagones de carga e incrementarse los equipos para pasajeros, tanto urbano como interurbano. La paulatina apertura de la economía mexicana, la reducción del número de paraestatales y la más estrecha integración comercial con América del Norte desde el gobierno de Carlos Salinas llevaron a la privatización de Concarril, que en 1992 fue vendida a la corporación canadiense Bombardier.[43]

[41] Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF), *Informes de labores correspondientes a los años 1986 y 1987*, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 1987, pp. 15, 24.

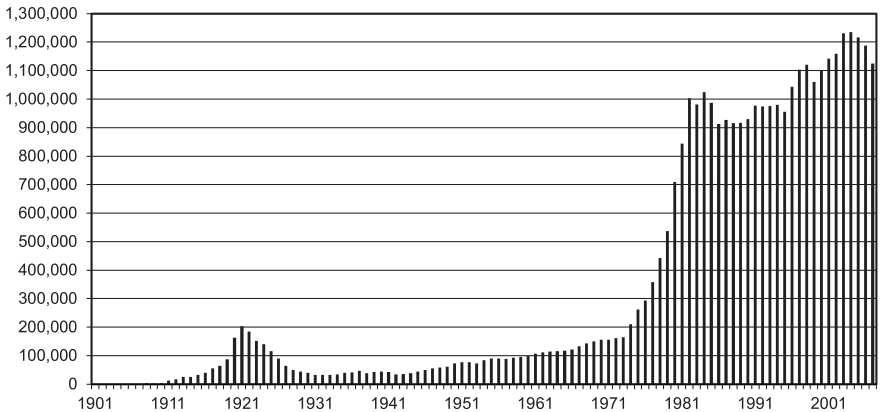
[42] *Ibíd.*, pp. 12-13, 20.

[43] Banco de México, *Informe Anual del Banco de México sobre la situación económica del país a que se refiere la fracción XII del artículo 25 de la Ley Orgánica de la institución*, México, Banco de México, 1993, p. 57.

4. Un reformador en el petróleo y en la política

Después de la expropiación petrolera de 1938 y de la creación de Pemex, la producción de crudo demoró alrededor de una década en recuperarse (ver gráfica II) y tras ello se orientó al abastecimiento del mercado interno, siguiendo los lineamientos del nacionalismo económico que habían adquirido coherencia durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-40). Para esto se borró la organización y la tradición empresarial de las compañías estadounidenses, británicas y holandesas con el fin de establecer una agencia productora de crudo para el mercado interno, creándose Pemex como organismo dependiente del gobierno federal, sin autonomía para nombrar sus directivos, determinar los precios y establecer alianzas internacionales.

Gráfica II
Producción de petróleo crudo en México, 1901-2007
(Miles de barriles por año)



Fuente: Elaboración propia de los años de 1901 a 1937 con datos de Ángel De la Vega Navarro, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, México, UNAM-Programa Universitario de Energía, 1999. Cuadro I-1, p. 55, y para los años de 1938 a 2007 con Petróleos Mexicanos (PEMEX), *Anuarios estadísticos,* México, Petróleos Mexicanos [varios años].

Los límites de esa estrategia y organización se convirtieron en problemas evidentes durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-70), cuando el desafío para lograr mayor crecimiento obligó a incrementar la transformación del petróleo, establecer una política tecnológica en un sector estratégico de la economía y crear un clima de confianza tanto para la inversión nacional como extranjera.[44] Para impulsar esas directrices fue nombrado como director general de Pemex, el abogado Jesús Reyes Heroles, quien ejerció el cargo de 1964 a 1970 y llevó a cabo las reformas institucionales y tecnológicas que permitieron establecer la plataforma productiva que convirtió a México en un importante exportador.

[44] Ortiz Mena, *op. cit.*, pp. 74, 78, 194-195.

Reyes Heroles nació en Tuxpan, Veracruz, en 1921 y falleció en 1985. Se tituló como abogado en la UNAM, siendo profesor de la misma y también del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Participó en el Comité Ejecutivo Nacional y en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido en donde desempeñó diferentes puestos desde 1939 cuando era Partido de la Revolución Mexicana. Inició su carrera como secretario particular de su entonces líder, Heriberto Jara Corona; en el gobierno se desempeñó como asesor de la Secretaría del Trabajo, secretario general del Instituto Económico de Ferronales, asesor del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, asesor de la campaña presidencial de Adolfo López Mateos, subdirector técnico general del Instituto Mexicano del Seguro Social y diputado federal por Veracruz.[45]

4.1. Estableciendo alianzas y asumiendo tareas complejas

Reyes Heroles es considerado en el PRI como su mayor ideólogo, ya que unificó la visión histórica con la institucionalidad del régimen y llevó a cabo la reforma política de 1977.[46] Contaba con la solidez intelectual y la experiencia política para movilizar un amplio bloque de recursos al interior de la petrolera, buscando el apoyo de un grupo de ingenieros que participó en la expropiación, la llamada "generación de 1938". Figuras relevantes de ese grupo fueron Francisco Inguanzo, quien colaboró con Reyes Heroles y con su sucesor, Antonio Dovalí Jaime, director de Pemex entre 1970 y 76; también destacó Héctor Lara Sosa uno de los principales impulsores de la industria de refinación en México. Este grupo seguía los principios trazados por Antonio J. Bermúdez, director general de Pemex entre 1946 y 1958, de lograr la autosuficiencia en hidrocarburos, exportaciones marginales y una explotación "técnicamente racional" de los yacimientos,[47] es decir aislarse del mercado internacional para seguir el crecimiento nacional.

Reyes Heroles consideró que Pemex debía lograr cierta autonomía para cuantificar reservas, establecer sus ritmos de explotación, manejar sus finanzas y controlar su fuerza de trabajo, todo a fin de poder ampliar la base de explotación, promover la exploración y lograr una capacidad tecnológica nacional.[48] Para lograr esas metas impulsó la exploración, perforación y geología; la extracción de crudo continuó en los campos conocidos y se

[45] Lourdes Celis, *La industria petrolera en México. Una crónica I. De los inicios a la exploración*, México, Petróleos Mexicanos, 1988, p. 381.

[46] Jesús Reyes Heroles, *El liberalismo mexicano*, 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

[47] Rebeca De Gortari Rabiela, "El IMP, Pemex y las reservas en la definición de la política petrolera, 1976-1981", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, núm. 2, 1995, pp. 57-69. Isidro Morales, Cecilia Escalante y Rocío Vargas, *La formación de la política petrolera en México, 1970-1986,* México, El Colegio de México, 1988, pp. 54-55. Marco Cupolo, *Petróleo y política en México y Venezuela*, Caracas, Equinoccio-Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1996, p. 100. Sobre las ideas de Bermúdez véase Antonio J. Bermúdez, *La política petrolera mexicana,* México, Mortiz, 1976.

[48] Gortari, *op. cit.,* p. 63.

avanzó hacia regiones de potencial petrolero en Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, el Istmo de Tehuantepec y Campeche e incluso se incursionó en las costas del Pacífico.[49]

Lo anterior fue un esfuerzo de envergadura para responder al crecimiento económico, logrando que la producción petroquímica de Pemex aumentara 24% durante 1966 con respecto a 1965, al entrar en operaciones la planta de dodecilbenceno de Madero y las de etileno y polietileno en Reynosa, Tamaulipas.[50] También en 1966 puso en marcha el primer sistema de computación en la empresa al iniciar su operación una computadora IBM en el centro administrativo de la Ciudad de México, que se amplió entre 1969 y 1970 con un centro de proceso en Reynosa, Tamaulipas, y otro en Coatzacoalcos, Veracruz.[51] Ello por lo demás como parte de un proceso general de modernización de las grandes empresas públicas y privadas mexicanas.[52]

El esfuerzo llevado a cabo en el sexenio de Díaz Ordaz dio frutos en el subsuelo de Chiapas, Tabasco y Campeche en donde se encontraron grandes yacimientos que ampliaron la capacidad productiva mexicana y sostuvieron una política de mayor aliento. Pero al llegar Echeverría a la presidencia, Reyes Heroles dejó el cargo y asumió por breve tiempo la dirección de Ciudad Sahagún, hasta que en 1972 fue llamado para encabezar el Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

5. Autonomía tecnológica y empresa trunca: el Instituto Mexicano del Petróleo

Reyes Heroles con el fin de abordar tareas más complejas en exploración y petroquímica, presentó un proyecto de ley al presidente Díaz Ordaz para crear un organismo que apoyara a la paraestatal en ese campo. El 23 de agosto de 1965 se expidió el decreto presidencial que fundó el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), organismo descentralizado, de interés público, de carácter preponderantemente técnico, educativo y cultural. Sus instalaciones se ubicaron al norte de la Ciudad de México (Eje Central Lázaro Cárdenas Norte 152, Colonia San Bartolo Atepehuacan, Delegación Gustavo A. Madero). Pero para ese entonces habían pasado 27 años desde la expropiación de las compañías extranjeras y el aislamiento de México del mercado internacional alejó a Pemex de los desarrollos de tecnología. Distinto a la conducta de las corporaciones petroleras internacionales que mantuvieron la inversión en investigación y desarrollo, ampliaron sus capacidades de refinación y petroquímica con

[49] Víctor Ruiz Naufal, *La industria petrolera en México. Una crónica II. Gestación y consolidación de Petróleos Mexicanos (1938-1970),* México, Petróleos Mexicanos, 1988, p. 404.

[50] Petróleos Mexicanos (PEMEX), *Memoria de labores 1966*, México, Petróleos Mexicanos, 1967, pp. 17-18.

[51] Ruiz Naufal, *op. cit.,* pp. 388-389.

[52] Bernardo Bátiz-Lazo y Thomas Haigh, "Engineering Change in Mexico: the adoption of computer technology at Grupo ICA (1965-1971)", *MPRA, Paper 20339*, 2009.

innovaciones propias o en alianza con otras firmas. Pemex mantuvo una visión autárquica.[53]

La creación del IMP posibilitó el auge de la producción petrolera en las décadas de 1970 y 1980, y para la década de 1990 cubría casi todos los aspectos de la industria, con más de 40 procesos de transformación industrial, algunos exportados y el índice de patentes por institución más alto del país.[54] Al Instituto le fueron asignadas cinco tareas: 1*)* investigación básica y aplicada; 2*)* desarrollo de disciplinas de investigación básica y aplicada; 3*)* formación de investigadores; 4*)* difusión de los desarrollos científicos y su aplicación en la técnica petrolera, y 5*)* capacitación de personal obrero que pudiera desempeñar labores en el nivel subprofesional de las industrias petrolera y petroquímica.[55] Esas tareas las brindaría sin perseguir fines de lucro, principio expuesto por Reyes Heroles en 1968 ante el Consejo Directivo al definir al IMP como una *"Institución no lucrativa que cuenta con el respaldo de Pemex"*.[56] Al igual que Villaseñor con Concarril, sin buscar el lucro debían cubrirse las necesidades de una actividad y de una empresa pública –Pemex– que estaba inserta en el mercado nacional como productor e internacional como comprador de tecnología y de servicios de ingeniería. Esta decisión bloqueó la posibilidad de que el IMP tuviera una transparente relación comercial con la petrolera, aspecto que repercutiría en el futuro.

En otro plano el nuevo centro planteó desafíos al esquema tradicional de la actividad petrolera mexicana. En 1969 el ingeniero Antonio Dovalí, director del IMP, señaló que el Instituto debía crecer más rápido en su capacidad y servicios, criterio contrario al de Reyes Heroles, quien consideraba que Pemex tenía varios renglones en donde crecer, aunque el Instituto no debía expandirse más rápido.[57] Este criterio, conservador, limitó la fase

[53] A este respecto véase: Joost Jonker, y Jan Luiten van Zanden, *A History of Royal Dutch Shell*, vol. 2, Oxford, Oxford University Press, 2007. James Bamberg, *British Petroleum and Global Oil, 1950-1975: The Challenge of Nationalism, Cambridge*, Cambridge University, 2000.

[54] Miguel Wionczek, Gerardo Bueno y Jorge E. Navarrete, *La transferencia internacional de tecnología. El caso de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 148. C. Escobar, y R. Cassaigne, "El papel de las entidades gubernamentales y la industria paraestatal en el desarrollo tecnológico de México", *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*, México, Academia de la Investigación Científica, Academia Nacional de Ingeniería, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 215, 233. Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), *Informe de actividades en el año de 1990*, México, IMP, Depto. de Información y Difusión, 1990, p. 3. Jaime Aboites, José M. Domínguez y Tomás Beltrán, *La tríada innovadora: investigación y desarrollo en catálisis: la experiencia del Instituto Mexicano del Petróleo*, México, Siglo XXI, Instituto Mexicano del Petróleo, 2004, p. 10. Guillermo Guajardo, "Lecciones sobre cambio tecnológico e institucional en la investigación y desarrollo del petróleo en México", en José Luis Calva (coord.) *Agenda para el desarrollo*, *Volumen 8 política energética*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2007, pp. 138-155.

[55] Morales, Escalante y Vargas, *op. cit.,* p. 31. Wionczek, Bueno y Navarrete, *op. cit.,* p. 158.

[56] Acta de la séptima sesión del H. Consejo Directivo del Instituto Mexicano del Petróleo, 6 de septiembre de 1968. Archivo Histórico IMP, módulo 1, caja 14.

[57] Acta de la novena sesión del consejo directivo del IMP, 23 de septiembre de 1969. Archivo Histórico IMP, módulo 1, caja 14.

de arranque y crecimiento de las capacidades del IMP y tras la llegada al gobierno de Echeverría fueron sostenidas por el ingeniero Bruno Mascanzoni, quien asumió el cargo de director general del Instituto y en 1971 afirmó que la tendencia futura sería "*más que seguir extendiéndose y diversificándose, será la de concentrarse y profundizar más aquellos temas que por sus características ofrezcan más importancia para la industria petrolera y mayores probabilidades de éxito en su prosecución*".[58]

5.1. Verticalismo directivo y anulación de la iniciativa

En los primeros años la dirección del Instituto quedó a cargo de ingenieros de Pemex, quienes contaban con la experiencia práctica en los campos de explotación y refinerías. El Instituto se ajustó a una pauta "espejo" de la organización de Pemex, pero también migraron las rutinas industriales contrarias a las de un centro de desarrollo tecnológico, según lo revelan varios testimonios de esos primeros años: "*Había una jerarquía muy precisa y una cadena de mando muy establecida...* [la] *estructura se componía del director, los subdirectores, los jefes de departamento y la tropa*".[59] Esta visión de los ingenieros como "tropa" reflejaba la estructura y los hábitos de un organismo en donde el personal calificado trabajaba sometido a una jerarquía cuasi-militar, que no premiaba la iniciativa y lo que es peor, no se consideraban científicos y tecnólogos que competían por nuevos desarrollos. Esta lógica de comando se complementaba con una relación jerárquica, "*Mi subdirector…me llamaba a mí como llamaba a cualquiera de la infantería para ver cómo iban los asuntos".* Este esquema empezó a ser cuestionado al incrementarse la complejidad de la organización, ya que a partir de 1972 se crearon nuevas unidades, creció el personal y el número de proyectos por lo que *"no podía de ninguna manera comunicarse con tantas personas*".[60] Dicho crecimiento de personal acompañó el mayor número de proyectos (ver tabla 2).

Tabla 2
Proyectos de plantas petroquímicas en México, 1970-1995

Proyectos	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Total de proyectos en México (Pemex y otras empresas)	46	82	13	85	44	64
Número de proyectos de PEMEX	28	64	63	68	35	54
Número de proyectos en los que participaba el Instituto Mexicano del Petróleo	4	9	32	35	14	12

Fuente: Elaboración propia a partir de [Sin autor], "HPI Construction Boxscore", *Hydrocarbon Processing* (mes de octubre de los años 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995).

[58] Acta de la décima segunda sesión del consejo directivo del IMP, 30 de diciembre de 1970. Archivo Histórico IMP, módulo 1, caja 14.

[59] Entrevistas a personal del IMP, México, D.F., octubre de 2003.

[60] *Ibíd*.

La mayor actividad del Instituto en explotación, exploración e ingeniería de proyectos de plantas siguió la expansión de la explotación y transformación petrolera (ver gráfica II); en 1985 se alcanzaron los mayores niveles en proyectos de plantas petroquímicas (Tabla 2).

La sintonía con las necesidades más apremiantes de Pemex se dio durante la gestión del ingeniero Bruno Mascanzoni como director general (1971-78), cuando se comercializaron los primeros resultados e iniciaron proyectos en asociación con empresas extranjeras. Sin embargo, de acuerdo a Domínguez y Zavala[61] en la década de 1970 el IMP no enfatizó en la ciencia básica sino en las aplicaciones sin generar innovaciones significativas. Esto se debió a la relación subordinada a Pemex que concibió al Instituto como un nicho de soluciones baratas e inmediatas, en cambio con el desarrollo de la ciencia básica habría incrementado tanto los costos como la autonomía del Instituto.

Más grave fue la llegada de Jorge Díaz Serrano como director general de Pemex, quien se enfrentó a la generación de 1938 –de la cual Mascanzoni era parte– siendo cuestionado el IMP en el cálculo de reservas. En 1977 en la primera sesión del consejo directivo del Instituto presidida por Díaz Serrano, al comentar el informe presentado por Mascanzoni le indicó que en el pasado la colaboración no había sido muy satisfactoria y había discrepancias en el cálculo de las reservas petroleras.[62] Este enfrentamiento también impidió crear una empresa de catalizadores, opción que fue planteada en 1977 –un año después de entregar su primer catalizador exitoso– por Mascanzoni ante el consejo directivo, decisión que quedó en espera. En 1978 Mascanzoni se retiró del cargo de director general del IMP y un año más tarde falleció.

Esta última idea de hacer una empresa de catalizadores fue reflotada por otros directores, hasta que en 1984 fue rechazada por la entonces SEMIP, que consideró que esa actividad desvirtuaría los objetivos para los cuales fue creado el Instituto, es decir los de investigación, desarrollo y servicios.[63] La solución a este bloqueo en los años siguientes fue lo que Aboites, Domínguez y Beltrán[64] denominaron "la tríada innovadora" conformada para el desarrollo de catalizadores integrados por Pemex-IMP-Firmas internacionales para abastecer el sistema de refinación que, sin embargo fue desfavorable para el Instituto porque obtuvo retornos financieros muy bajos.

---

[61] Nicolás Domínguez y Yadira Zavala, "Investigación y desarrollo tecnológico en la industria petrolera mexicana", en: F. Colmenares; F. Barbosa; y N. Domínguez (Coords.), *PEMEX: Presente y Futuro*, México, Editorial Plaza y Valdés, 2008.

[62] Acta de la sesión XXVII del consejo directivo del IMP, 25 de enero de 1977. Archivo Histórico IMP, módulo 1, caja 14.

[63] Guajardo, *op. cit.*

[64] Aboites, Domínguez y Beltrán, *op. cit.*

Conclusiones: el Estado empresario trunco

Las trayectorias que hemos analizado a grandes rasgos, nos ofrecen otra ruta para entender los caminos hacia la privatización, dados no sólo por imperativos ideológicos de hacer predominar al mercado por sobre el Estado sino por la incapacidad para reformar un amplio inventario de actividades complejas que carecían de los atributos de empresa o que nunca pudieron adquirirlos. También muestran que la noción de mercado y de eficacia estaba matizada por la centralidad que tenía el aparato público tanto para conducir el crecimiento como para reproducir la dirigencia política. Para la década de 1980 muchas empresas del Estado federal presentaban rigidez organizacional, lo que se agravaba porque los contratos laborales privilegiaban más el número de puestos que las calificaciones técnicas y productividad, por lo tanto los altos directivos no podían enfrentar las turbulencias de los cambios institucionales y la dinámica de un mercado interno en expansión y de mayor complejidad.

Un aspecto de fondo era la tensión entre el gerente y el cacique sindical, uno controlando el capital, los factores de producción y relacionándose con el mercado, y el otro dominando la fuerza de trabajo indispensable para la economía y el sistema político de la época, en donde la balanza se inclinaba por las lealtades y no por los méritos de productividad. Una variación a esa contraposición se puede encontrar en el caso del IMP, en donde el menor control sindical sobre los niveles profesionales y sub-profesionales permitió implantar una gerencia vertical a cargo de los ingenieros de Pemex.

Para la década de 1970 dentro del Estado mexicano los gerentes y directores generales empezaron a ser desplazados por un ascendente grupo de tecnócratas, a la vez que el aumento en la complejidad de las tareas y de los factores demandaba nuevos sistemas de dirección, no bien proveídos por el Estado federal. Una generación de economistas empezó a arribar en la década de 1980, sin transformar a las paraestatales en empresas competitivas, sino en enfatizar en las metodologías de planificación, presupuesto y coordinación mediante la Secretaría de Hacienda, SEMIP y SPP.

El resultado fue un “Estado empresario trunco”, el cual era evidente cuando en 1982 Barenstein señaló que un verdadero Estado empresario en México estaba en conformación, porque todavía era controlado y dirigido con un instrumental y criterios del gobierno central, siendo necesario formar “empresarios públicos”.[65] Nuestra investigación si bien confirma esa idea, también señala que había un problema de fondo: antes de formar empresarios paraestatales tendría que haberse dado una separación entre la formación y gestión de los cuadros directivos con la

[65] Barenstein, *op. cit.,* p. 177.

reproducción política, opción que nunca su quiso tomar y en cambio se prefirió privatizar. Y esto se dio porque las EPs y entidades fueron creadas de una determinada forma en su organización, personal y cultura directiva, que las conducían mucho antes de la crisis económica de 1982 (cuyos efectos justificaron la posterior privatización), hacia un Estado empresario trunco. La responsabilidad y el desenlace residieron en el gobierno central. En vez de tomarse el largo (pero sofisticado) camino de reformar y cambiar, se prefirió la venta del patrimonio público sin un diseño estratégico de mantener y reformar determinadas EPs; ¿no habría sido más positivo para el desempeño futuro de la economía mexicana un proceso de poda selectiva de EPs, acompañado de una reforma del Estado central y de las EPs, en vez de una venta indiscriminada? La pobreza de los resultados de la conducción estatal y la falta de competitividad de la economía mexicana parecen indicar las dimensiones de la decisión.

Fuentes y Bibliografía

Archivos

AGNM: CNCF: Archivo General de la Nación, México, Ciudad de México. Grupo documental Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril.

AGNM: GR: Archivo General de la Nación, México, Ciudad de México. Grupo documental Gonzalo Robles.

Archivo Histórico IMP: Instituto Mexicano del Petróleo, Ciudad de México. Archivo General, Dirección General/Archivo Histórico. Esta información fue consultada como parte de las actividades del proyecto a cargo del autor "Innovación, empresa y Estado en México y América Latina: teorías, metodologías y prácticas interdisciplinarias", vigente entre 2003 y 2006 en el Programa de Investigación Ciencia y Tecnología del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (CEIICH-UNAM). Se revisó el archivo de concentración conocido como "Camarones", bodega ubicada en la delegación Azcapotzalco en la Ciudad de México (Bodega de Camarones del IMP, ubicada en Poniente 44, No. 3612, Col. San Salvador Xochimanca, Delegación Azcapotzalco, D.F.).

Base de datos

Base de datos integrada por los proyectos a cargo del autor:

- "Innovación, empresa y Estado en México y América Latina: teorías, metodologías y prácticas interdisciplinarias", vigente entre 2003 y 2006 en el Programa de Investigación Ciencia y Tecnología, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México (CEIICH-UNAM).

- "El taller ferroviario y los orígenes de la industria en México y Chile, 1850-1950: un estudio histórico de la transferencia tecnológica y de la innovación" financiado entre 2007 y 2008 por el Fondo Institucional / Ciencia Básica 2006 (Clave No. 52635) del CONACYT.

- "Movilidad, tecnología y transportes en México: vehículos e infraestructuras en perspectiva histórica y comparada" Proyecto de investigación (Clave IN401510), financiado entre 2010 y 2011 por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Entrevistas

Conducidas por el autor en octubre de 2003 a personal de ingenieros y doctores del Instituto Mexicano del Petróleo en su sede de la Ciudad de México como parte del proyecto "Tecnología, innovación y política en América Latina" vigente entre 2003 y 2006 en el CEIICH-UNAM.

Referencias bibliográficas

Aboites, Jaime; José M. Domínguez y Tomás Beltrán, *La tríada innovadora: investigación y desarrollo en catálisis: la experiencia del Instituto Mexicano del Petróleo*, México, Siglo XXI, Instituto Mexicano del Petróleo, 2004.

Alonso, Antonio, *El movimiento ferrocarrilero en México, 1958/1959,* México, Ediciones Era, 1986.

Ayala Espino, José (ed.), *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana en el siglo xx*, México, UNAM, Facultad de Economía, 2003.

Babb, Sarah, *Managing Mexico: economists from nationalism to neoliberalism*, Princeton, Princeton University, 2001.

Bamberg, James, *British Petroleum and Global Oil, 1950-1975: The Challenge of Nationalism,* Cambridge, Cambridge University, 2000.

Banco de México, *Informe Anual del Banco de México sobre la situación económica del país a que se refiere la fracción XII del artículo 25 de la Ley Orgánica de la institución*, México, Banco de México, 1993.

Barenstein, Jorge, *La gestión de empresas públicas en México*, México, CIDE, 1982.

Bátiz-Lazo, Bernardo y Thomas Haigh, "Engineering Change in Mexico: the adoption of computer technology at Grupo ICA (1965-1971)", *MPRA*, *Paper 20339,* 2009.

Belini, Claudio y Marcelo Rougier, *El Estado empresario en la Argentina. Conformación y crisis*, Buenos Aires, Manantial, 2008.

Bermúdez, Antonio J., *La política petrolera mexicana*, México, Mortiz, 1976.

Bouneau, Christophe y A. Fernandez (eds.), *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siècles*, Bordeaux, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004.

Bracho, Julio, "El Comité de Fábrica de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril", *Estudios Sociológicos*, Vol. 7, núm. 20, 1989, pp. 321-344.

Casar, María Amparo y Wilson Peres, *El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988.

Camacho, Gladys, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 4: La actividad sustancial de la administración del Estado*, Santiago de Chile, Legal Publishing, 2010.

Camp, Roderic Ai, *Entrepreneurs and politics in twentieth century Mexico*, New York, Oxford University Press, 1989.

Campero, Gildardo, *Evolución de la administración pública paraestatal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

Carrillo Castro, Alejandro (coord.), *Las empresas públicas en México: Su importancia en el sector industrial y comercial: Bases jurídicas de su acción*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976.

Castañeda, Gonzalo, *La empresa mexicana y su gobierno corporativo: antecedentes y desafíos para el siglo xxi*, Cholula, Puebla, Universidad de las Américas-Alter Ego, 1998.

Celis, Lourdes, *La industria petrolera en México. Una crónica I. De los inicios a la exploración,* México, Petróleos Mexicanos, 1988.

Comín, Francisco y Daniel Díaz Fuentes, *La empresa pública en Europa: una perspectiva histórica*, Madrid, Síntesis, 2004.

Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CNCF), *Informes de labores correspondientes a los años 1986 y 1987*, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 1987.

Crespo, Horacio (coord.), *Historia del azúcar en México*, 2 vols., México, Azúcar, S.A. de C.V., Fondo de Cultura Económica, 1998.

Culvahouse, Tim et al., *The Tennessee Valley Authority: Design and Persuasion*, New York, Princeton Architectural Press, 2007.

Cupolo, Marco, *Petróleo y política en México y Venezuela,* Caracas, Equinoccio-Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1996.

Doig, Jameson W., *Empire on the Hudson: Entrepreneurial Vision and Political Power at the Port of New York Authority*, New York, Columbia University Press, 2001.

Domínguez, Nicolás y Yadira Zavala, "Investigación y desarrollo tecnológico en la industria petrolera mexicana", en: F. Colmenares; F. Barbosa; y N. Domínguez (Coords.), *PEMEX: Presente y Futuro*, México, Editorial Plaza y Valdés, 2008.

Ebergenyi, Ingrid, "Primera aproximación al estudio del sindicalismo ferrocarrilero en México, 1917-1936", *Cuaderno de trabajo 49*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia*,* 1986.

Escalante Ortega, Daniel, "El Seminario Internacional de Administración Pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 2, 1956, pp. 21-31.

Escamilla, Adrián, "Análisis histórico económico del Complejo Industrial Sahagún, 1952-1988: el caso de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A.", Tesis Licenciado en Economía, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía, 2007.

Escobar, C. y R. Cassaigne, "El papel de las entidades gubernamentales y la industria paraestatal en el desarrollo tecnológico de México", en: P. Mulás Del Pozo (Coord.), *Aspectos tecnológicos de la modernización industrial de México*, México, Academia de la Investigación Científica, Academia Nacional de Ingeniería, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado empresario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982.

Fuentes, Jorge, "La impronta engelsiana en la formación de la intelectualidad comunista", *El comunismo: otras miradas desde América Latina*, México, UNAM, CEIICH, 2007.

Giandou, Alexandre, *La compagnie nationale du Rhône (1933-1998). Histoire d'un partenaire régional de l'État*, Saint-Martin-d'Hères, Presses Universitaires de Grenoble, 1999.

Gortari Rabiela, Rebeca De, "El IMP, Pemex y las reservas en la definición de la política petrolera, 1976-1981", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, núm. 2, 1995, pp. 57-69.

Grunstein, Arturo, *Consolidados: José Yves Limantour y la formación de Ferrocarriles Nacionales de México*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2012.

Guajardo, Guillermo, "Lecciones sobre cambio tecnológico e institucional en la investigación y desarrollo del petróleo en México", en José Luis Calva (coord.) *Agenda para el desarrollo. Volumen 8 Política energética*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2007.

Guerrero Orozco, Omar, "Los gerentes públicos pintados por sí mismos", *Revista Convergencia*, UAEM, México, septiembre-diciembre 2004, núm. 36, pp. 213-245.

Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), *Informe de actividades en el año de 1990*, México, IMP, Depto. de Información y Difusión, 1990.

Jonker, Joost y Jan Luiten van Zanden, *A History of Royal Dutch Shell, Vol. 2*. Oxford, Oxford University Press, 2007.

Kaplan, Marcos, *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

Kras, Eva, *Cultura gerencial México-Estados Unidos*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1990.

———, *La administración mexicana en transición*, México, Grupo Editorial Iberoamérica, 2001.

Krieger, Emilio, *En defensa de la constitución: violaciones presidenciales a la Carta Magna*, México, Grijalbo, 1994.

Lombardo Toledano, Vicente y Víctor Manuel Villaseñor, *Un viaje al mundo del porvenir (Seis conferencias sobre la U.R.S.S.),* México, Publicaciones de la Universidad Obrera de México, 1936.

Marichal, Carlos, "Auge y decadencia de las empresas estatales en México, 1930-1980: algunas notas sobre la relación histórica entre empresas estatales y endeudamiento externo", *Boletín Oficial del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, núm. 72, 2003, pp. 12-21.

Millward, Robert, *Private and Public Enterprise in Europe. Energy, telecommunications and transport, 1830-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

Morales, Isidro, Cecilia Escalante y Rocío Vargas, *La formación de la política petrolera en México, 1970-1986*, México, El Colegio de México, 1988.

Muñoz Gomá, Oscar, *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*, Santiago, CIEPLAN, 1986.

Nelson, Richard R., "The Problem of Market Bias in Modern Capitalist Economies", *Industrial and Corporate Change*, Vol. 11, 2002, pp. 207-244.

Novelo, Victoria y Augusto Urteaga, *La industria en los magueyales: Trabajo y sindicatos en Ciudad Sahagún*, México, Nueva Imagen, 1979.

Ortiz Hernán, Sergio, *Los ferrocarriles de México. Una visión social y económica,* 2 vols., México, Ferrocarriles Nacionales de México, 1987-1988.

Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: Reflexiones sobre una época,* México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 2000.

Petróleos Mexicanos (PEMEX), *Memoria de labores 1966,* México, Petróleos Mexicanos, 1967.

———, *Anuarios estadísticos,* México, Petróleos Mexicanos, [varios años].

Pritchard, Sara B., *Confluence: The Nature of Technology and the Remaking of the Rhône*, Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press, 2011.

Reyes Heroles, Jesús, *El liberalismo mexicano,* 3 vols., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Ribeill, Georges, "Entreprises et services publics 'à la francaise': permanences et ambiguïtés d'un modele hybride à l'épreuve de la longue durée", en C. Bouneau y A. Fernandez (eds.) *L'entreprise publique en France et en Espagne, 18e-20e siecles*, Bordeaux, Pessac, Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 2004.

Rogozinski, Jacques, *La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la Modernización de México,* México, FCE, 1993.

Ruiz Ascencio, Jorge, "La conducción de la empresa pública en México: papel de los órganos de gobierno", *Revista de Administración Pública,* núms. 57-58, 1984, pp. 135-149.

Ruiz Naufal, Víctor, *La industria petrolera en México. Una crónica II. Gestación y consolidación de Petróleos Mexicanos (1938-1970)*, México, Petróleos Mexicanos, 1988.

[Sin autor], "HPI Construction Boxscore", *Hydrocarbon Processing*, años consultados: 1970, 1975, 1980, 1985, 1990, 1995.

[Sin autor], "El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas", *Revista de Administración Pública,* Vol. 2, 1956, pp. 63-71.

Sánchez González, José Juan, "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana", *Gestión y Política Pública*, Vol. XVIII, núm. 1, 2009, pp. 67-105.

Schumpeter, Joseph A. (From 1934 English version), *The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002.

Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1996.

Tamayo, Jorge, "Las entidades paraestatales en México: Origen, evolución y perspectivas", *Revista de Administración Pública*, núm. 82, 1992, pp. 107-127.

Thoenig, Jean-Claude, "El rescate de la *publicness* en los estudios de la organización", *Gestión y Política Pública,* Vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 229-258.

Toledo, Daniel y Francisco Zapata, *Acero y Estado: una historia de la industria siderúrgica integrada de México*, 2 vols., México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 1999.

Vega Navarro, Ángel De la, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, México, UNAM-Programa Universitario de Energía, 1999.

Villaseñor, Víctor Manuel, *Memorias de un hombre de izquierda*, 2 vols., México, Grijalbo, 1976.

Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Wionczek, Miguel, Gerardo Bueno y Jorge E. Navarrete, *La transferencia internacional de tecnología. El caso de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 135, 2014

REFORMA ENERGÉTICA: IMPLICACIONES SOCIALES, EN LA EMPRESA PÚBLICA Y EN EL MEDIO AMBIENTE

Pedro Joaquín Coldwell*

I. Introducción

La firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte significó un punto de inflexión para la economía mexicana en 1994. Veinte años después, el paquete integral de reformas que presentó el presidente Enrique Peña Nieto al Congreso representa un parteaguas incluso más importante que el de aquel entonces.

Desde el inicio, la presente administración se propuso como uno de sus objetivos eliminar rezagos y lastres, que habían limitado la competitividad del país en sectores como el educativo, laboral, fiscal, telecomunicaciones y, por supuesto, el energético.

El Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, los partidos políticos, los medios de comunicación, así como los sectores académicos, sociales y empresariales, sostuvieron un intenso diálogo sobre cómo transformar el modelo energético de nuestro país, a fin de contar con suficientes elementos para garantizar la seguridad energética e impulsar la competitividad de México en los mercados geopolíticos y económicos mundiales.

Los cambios legales se dieron en tres etapas y cada una fue cumplida con celeridad y eficacia, incluso antes de los plazos establecidos. Con la Reforma Constitucional aprobada en diciembre de 2013, se reafirmó la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos del subsuelo, se sentaron las bases para fortalecer a las empresas públicas y se abrieron nuevos espacios para la inversión privada en las industrias eléctrica y de hidrocarburos. En agosto de 2014, se emitieron 9 leyes y se modificaron otras 12 existentes, y en octubre de ese mismo año, se publicaron 24 reglamentos, así como el decreto de reforma del Instituto Mexicano del Petróleo y los lineamientos para regular el uso de Certificados de Energías Limpias.

* Secretario de Energía.

Con este nuevo y renovado andamiaje jurídico e institucional que representa la Reforma Energética, tenemos un cambio de paradigma en el desarrollo nacional.

El Estado continuará siendo el propietario de los recursos del subsuelo y se mantendrá como el rector de la política energética nacional; sin embargo, ha dejado de ser el único actor para convertirse en un socio, competidor y garante de que los nuevos mercados se desarrollen bajo los principios de equidad y transparencia.

Por primera vez en la historia de México, los sectores de hidrocarburos y de electricidad se abren a la inversión privada en áreas donde, hasta hace poco, sólo podía participar el Estado.

Tenemos un nuevo arreglo institucional de pesos y contrapesos. Se han redefinido con claridad las atribuciones de cada dependencia gubernamental involucrada, se fortalecieron los órganos reguladores del sector, y se crearon nuevas instancias de control y regulación.

Con el fortalecimiento de la soberanía energética, se pretende poner fin a la declinación petrolera. La entrada de nuevos operadores permitirá incorporar tecnología, financiamiento y compartir riesgos en la exploración y extracción de hidrocarburos. Además, se podrá tener acceso a campos de recursos no convencionales, que hasta ahora han estado sin aprovechar. En cuanto al sector de electricidad, se creará el mercado eléctrico mayorista, en el que participarán empresas públicas y privadas en igualdad de condiciones, con el objetivo de ofrecer electricidad a precios más competitivos.

La consecución de estos cambios conlleva el fortalecimiento del entorno institucional, la consulta a los pueblos y comunidades y su inclusión como partícipes de los beneficios, la protección del medio ambiente y el impulso a las energías limpias.

En materia de sustentabilidad energética. La Reforma Energética busca reducir la contaminación, diversificar la generación con una mayor participación de tecnologías limpias en la matriz energética, asegurar la confiabilidad del servicio eléctrico para que, ante las altas o bajas demandas del insumo, el sistema de despacho responda de manera óptima; así como garantizar el acceso universal a electricidad a todos los mexicanos, continuando con la tarea de llevar a las comunidades marginadas del país este servicio básico.

A continuación, se examina con detalle cada uno de estos elementos de la Reforma Energética que, en conjunto, permitirá a México incrementar su soberanía energética, impulsar la competitividad industrial e insertar a

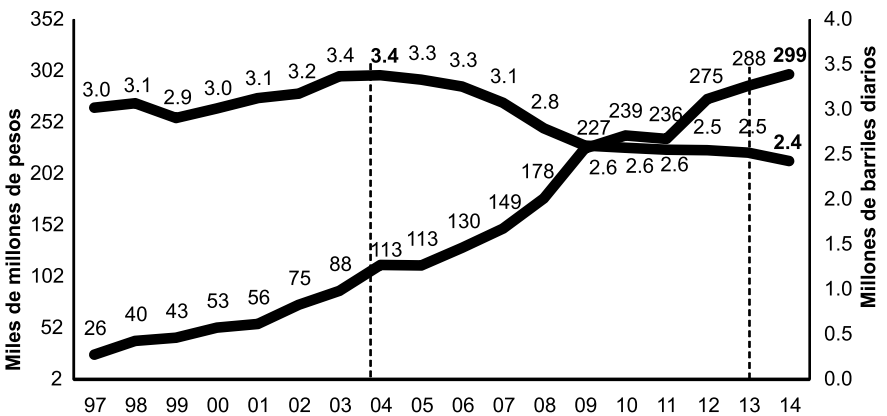
nuestro país en la nueva dinámica energética global. Las modificaciones al marco jurídico consolidan nuestras ventajas comparativas en los mercados internacionales y abren nuevas oportunidades para la inversión en nuestro país.

II. Diagnóstico: ¿Por qué reformar el sector energético mexicano?

Durante casi ocho décadas, las empresas públicas fueron las únicas que realizaron las actividades de los sectores de hidrocarburos y electricidad en prácticamente toda la cadena de valor. Estas restricciones a la capacidad de asociación repercutieron en una disminución en la producción de hidrocarburos, en la capacidad de transporte y almacenamiento de combustibles y en incrementos en las tarifas de electricidad, entre otros.

En 2004, la producción de crudo alcanzó su máximo, 3.3 millones de barriles diarios, a partir de lo cual comenzó a declinar aceleradamente pese al incremento sostenido en las inversiones en exploración y extracción. En junio de 2014, la producción disminuyó en casi un millón de barriles diarios, para ubicarse en 2.4 millones de barriles diarios, mientras que las inversiones prácticamente se triplicaron, al pasar de 113 mil millones de pesos a 299 mil millones de pesos entre 2004 y 2014.

Gráfica 1
Producción de petróleo crudo e inversión de Petróleos Mexicanos en exploración y extracción (1997-2014)
(millones de barriles diarios)



Fuente: Elaboración propia, con datos de Petróleos Mexicanos (2014), "Principales estadísticas operativas", *Anuario Estadístico 2003-2013*. Disponible en: http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx (p. 4); Petróleos Mexicanos (2003), "Principales estadísticas operativas", *Anuario Estadístico 2003*. Disponible en: http://www.pemex.com/files/dcpe/anuario_2003.pdf (p.6) y Petróleos Mexicanos (1997-2015) "Estados financieros consolidados dictaminados". Disponible en: http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=14&catid=12146

Durante varios años, el efecto de esta declinación no se sintió en las finanzas públicas debido al incremento sostenido en el precio de la mezcla mexicana de exportación, que alcanzó su precio máximo en 2012 con $102.13 dólares por barril.[1]

En materia de gas natural, la industria y las plantas de generación de electricidad incrementaron la demanda, necesidad que no pudo ser satisfecha por no contar con suficiente combustible ni ductos para transporte. En noviembre de 2012, el Sistema Nacional de Gasoductos alcanzó el nivel máximo de saturación. Se llegó al punto de que el gobierno mexicano tuvo que racionar en 15 ocasiones el consumo de gas natural, a través de la emisión de las llamadas "alertas críticas". Esto ocasionó al país pérdidas millonarias y un aumento importante en el costo de generación de electricidad.

En refinación y petroquímica, la producción nacional no es suficiente para cubrir nuestro consumo. En 2014, importamos el 54% de las gasolinas[2] y el 26% del diésel[3] que consumimos, mientras que en 2013, más del 65% de los petroquímicos que se consumían en México eran importados.[4]

En electricidad, las tarifas promedio en el país llegaron a ser en 2013, 25% superiores a las de Estados Unidos, y 73% más altas si consideramos los subsidios que otorga el gobierno mexicano, mientras que las restricciones a la inversión privada limitaron el desarrollo de las energías renovables para la generación de electricidad. Para las industrias que no tienen subsidio, la tarifa ha sido 84% más cara que en Estados Unidos, mientras que para los comercios hasta 135% mayor.[5]

En conjunto, los altos costos y la falta de infraestructura limitaron el crecimiento económico de México, restaron competitividad a la industria

---

[1] Servicio Geológico Mexicano, "Seguimiento precio del petróleo". Disponible en: http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energeticos/mezcla-mexicana/695-seguimiento-precio-del-petroleo-mezcla-mexicana-mme-datos.html#mensual

[2] En 2014, la producción de gasolinas fue de 421.6 miles de barriles diarios, mientras que las ventas internas fueron de 776.3 miles de barriles diarios. Fuente: Petróleos Mexicanos (2014), *Indicadores Petroleros*. Disponible en: http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/evolumenventas_esp.pdf y http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/eprocescrudo_esp.pdf

[3] En 2014, la producción de diésel fue de 286.6 miles de barriles diarios, mientras que las ventas internas fueron de 389.4 miles de barriles diarios. Fuente: Petróleos Mexicanos (2014), *Indicadores Petroleros*. Disponible en: http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/evolumenventas_esp.pdf y http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/eprocescrudo_esp.pdf

[4] Elaboración propia con datos de Petróleos Mexicanos y Banco de México.

[5] Tarifas Promedio, Primer Trimestre 2013 (centavos/ kWh). Fuentes: Sistema de Información Energética, "Precios medios de energía eléctrica por sector tarifario". Disponible en: http://sie.energia.gob.mx/ y Administración de Información de Energía (EE.UU.) Tarifas de EE.UU. convertidas a pesos a un tipo de cambio de 12.64 pesos/dólar, promedio diario del tipo interbancario en el primer trimestre de 2013.

y repercutieron en gastos onerosos para los comercios y las familias mexicanas.

III. La Reforma Energética abre las industrias de hidrocarburos y electricidad a la competencia

Ante el panorama descrito en el apartado anterior, la Reforma Energética establece un marco jurídico e institucional que da certidumbre a las inversiones públicas y privadas, y que promueve el funcionamiento eficiente de los nuevos mercados de hidrocarburos, gas y electricidad. Se trata de la Reforma Energética más trascendente de las últimas ocho décadas, con cambios estructurales en los sectores de hidrocarburos y de electricidad.

Como punto de partida, se reafirma el principio constitucional de que la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo es de la nación.

Asimismo, garantiza que tanto las empresas del Estado como los particulares participen y compitan en casi la totalidad de las actividades del sector energético, en beneficio de los consumidores.

En hidrocarburos, empresas con experiencia, capital y tecnología de punta participarán en nuestro país y permitirán extraer recursos que no había sido posible aprovechar. Con ello, nuestro país podrá contar con el capital y la tecnología para acceder a yacimientos en aguas profundas y a los no convencionales, que ahora podrán ser aprovechados para poner fin a la declinación petrolera y gasífera que ha venido afectando al país en los últimos años.

Además de las licitaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos, se concursarán varios proyectos para ampliar la red nacional de gasoductos –se construirán 10 mil kilómetros adicionales– y se pondrán en marcha nuevos proyectos en refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, gas, y sus derivados, que requerirán la participación de nuevas empresas. Además, se prevé la apertura gradual de la industria de gasolina y diésel, para que el precio sea regido por la libre oferta y la demanda del mercado.

En el sector eléctrico, las modificaciones al marco regulatorio abren la libre competencia en la generación y comercialización de electricidad, actividades en las que ahora podrán participar tanto empresas privadas como públicas en igualdad de condiciones. Se crea el Mercado Eléctrico Mayorista, en el que se podrán realizar transacciones de compra-venta de energía eléctrica entre generadores, comercializadores y grandes consumidores. Las empresas privadas podrán participar en conjunto con la empresa eléctrica nacional en la expansión y mejoramiento de líneas de transmisión y distribución, a fin de reducir las pérdidas de energía e incrementar la eficiencia en la distribución del servicio.

Para impulsar el desarrollo del sector, se eliminan las barreras de entrada para la venta de energía y se agiliza el proceso de interconexión, pasando de 47 a tan sólo 9 pasos. Se establecen reglas claras y equitativas para otorgar interconexiones a la red eléctrica.

IV. La Reforma Energética fortalece al Estado Mexicano: nuevas instituciones y reglas

Las nuevas reglas modifican el arreglo institucional, con la creación de nuevas entidades y el fortalecimiento de las ya existentes.

i. Órganos reguladores y operadores independientes

Para que la competencia sea equitativa, se otorga a los órganos reguladores autonomía técnica y de gestión, y se crean operadores independientes para el despacho de electricidad y gas natural. La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) asumen nuevas facultades y coadyuvarán con la autoridad que corresponda para fomentar la libre competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados energéticos. Por su parte, se crean el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) y el Centro Nacional de Control de Gas Natural (CENAGAS), organismos que tendrán a su cargo las redes de electricidad y el sistema de transporte y almacenamiento de gas natural, respectivamente.

El CENACE se asegurará de despachar primero la electricidad de los generadores que sea más barata, así como, de la interconexión y la planeación del sistema de transmisión, asegurando un proceso transparente.

ii. Fortalecimiento de empresas productivas del Estado

En este nuevo esquema, Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se fortalecen con nuevas herramientas para enfrentar la competencia, por lo que adquieren una nueva naturaleza jurídica: dejan de ser organismos públicos descentralizados y se convierten en empresas productivas, 100 por ciento propiedad del Estado. Ahora, podrán asociarse con otras compañías, se simplifica su régimen fiscal y se cumple la demanda histórica de contar con autonomía presupuestal y de gestión.

Ambas empresas tendrán libertad para elegir sus prioridades de negocio y sus socios estratégicos. A finales de 2014, Pemex y la CFE pusieron en marcha sus nuevos Consejos de Administración, que ya operan conforme a las mejores prácticas internacionales de Gobierno Corporativo e incluyen consejeros independientes de tiempo parcial, ratificados por el Senado de la República.

iii. Transparencia

La transparencia y rendición de cuentas son un eje transversal de la Reforma Energética, por lo que ninguna autoridad decidirá de manera discrecional el resultado de las licitaciones. En el procedimiento de licitación y de administración de los contratos, participan al menos cuatro entidades del Estado Mexicano, dos de ellas autónomas.

La Secretaría de Energía, con apoyo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, seleccionó las áreas a licitar. También, elaboró los modelos de contratos y los lineamientos técnicos, mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público definió las condiciones fiscales y económicas. A la Comisión Nacional de Hidrocarburos corresponde poner a disposición de los interesados los cuartos de datos de cada bloque, con la información geológica relevante. Los participantes tendrán acceso a la misma información por un plazo de seis meses de acuerdo a la práctica internacional, con lo que se garantiza piso parejo para todos. Este órgano regulador realizará la licitación y adjudicación de los contratos y, una vez asignados, procederá a su administración.

Se establecen reglas equitativas, claras y transparentes para la asignación de contratos, el otorgamiento de permisos, el desarrollo de proyectos y la administración de los recursos petroleros. Los campos y áreas se adjudicarán mediante procesos de licitación transparentes y todos los contratos, contribuciones, contraprestaciones y pagos relacionados serán de carácter público. Dichos contratos serán otorgados a quien ofrezca el mayor pago al Estado y el mayor compromiso de inversión.

Los acuerdos y resoluciones que emitan la CNH y la CRE serán públicos, las sesiones de sus órganos de gobierno se transmitirán en tiempo real por Internet y los comisionados no podrán conocer de asuntos en los que tengan conflicto de interés.

Una vez que los proyectos de hidrocarburos estén en marcha, se realizarán auditorías externas para supervisar la recuperación efectiva de los costos. Por su parte, Pemex y la CFE publicarán información acerca de la situación de la empresa, sus subsidiarias y filiales.

iv. Administración de recursos: Fondo Mexicano del Petróleo

Por su parte, el Fondo Mexicano del Petróleo recibirá y administrará los recursos derivados de contratos y asignaciones, con el objetivo de fortalecer las finanzas nacionales. El Fondo financiará hasta en un 4.7% del PIB el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El remanente de los ingresos, se invertirá en ahorro de largo plazo hasta alcanzar un 3% del PIB. Después de alcanzar dicha meta, el 40% de ese excedente se

mantendrá como ahorro y el 60% se destinará a rubros específicos, como pensiones, proyectos de ciencia, tecnología, desarrollo regional y becas para estudiantes.

v. Formación de recursos humanos

La implementación de la Reforma Energética requerirá 135 mil técnicos y profesionales para el sector en los próximos cuatro años. A través del Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos, el gobierno federal otorgará 60 mil becas y apoyos para estudiantes de nivel técnico, medio, superior y posgrados en este sexenio. Asimismo, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología estamos implementando programas para vincular las carreras técnicas y profesionales con las necesidades reales de la industria y el sector productivo. Con este fin, se ajustarán programas y planes de estudio y hemos emprendido acciones concretas para capacitar y reconvertir a los técnicos y profesionales que ya trabajan en el sector, a fin de actualizar y certificar sus competencias laborales.

V. La Reforma Energética fomenta las energías renovables

En México se han implementado diversas acciones con el fin de reducir los efectos que ha provocado el cambio climático en el mundo. El establecimiento de medidas para acelerar la transición energética hacia tecnologías limpias, representa una oportunidad diferente de crear empleos productivos, de ser impulsor en materia de desarrollo e innovación tecnológica, y al mismo tiempo ubicar a México en un contexto internacional de regulación climática.

El uso de energías renovables contribuye a incrementar la seguridad energética de un país a través de la diversificación de la matriz de generación. Para promover el crecimiento del sector, México ha trabajado en la creación y modificación de políticas, leyes, reglamentos y normas que han permitido incentivar su uso y disminuir la dependencia energética relacionada con los combustibles fósiles.

La primera modificación importante en el marco legal fue en 1992, año en que se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) para permitir la participación de particulares en la generación de electricidad no considerada de servicio público. Hasta antes de la promulgación de la Reforma Energética, la Comisión Reguladora de Energía emitía permisos para que los privados generaran electricidad bajo esquemas de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación o exportación de electricidad.

Tras la publicación de la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE)

en 2008, la inversión privada nacional y extranjera empezó a fluir en el sector de energías renovables para la generación de electricidad. Dicha ley reglamenta el aprovechamiento de fuentes de energías limpias para el servicio privado, además de establecer la estrategia nacional e instrumentos para su financiamiento.

En 2013, la generación de electricidad con energías limpias en México fue de alrededor de 16% del total de electricidad generada ese año. La meta nacional es ambiciosa, alcanzar al año 2024, una generación de 35%, que mandata la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y la LAERFTE. Para impulsar el cumplimiento de este objetivo, en 2014 se publicó el Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables, que establece metas y objetivos anuales específicos en materia de generación por tipo de tecnología, no sólo de reducir las emisiones de CO_2, sino también de fortalecer la seguridad energética del país.

La Reforma promueve la eficiencia en el sector energético con el objetivo de generar mayores ingresos derivados de una industria más rentable, y preservar el entorno ecológico a través de políticas concretas de sustentabilidad ambiental. Además, propone soluciones para incrementar el porcentaje de generación eléctrica con fuentes limpias.

La CFE se está modernizando para disminuir el impacto en el entorno natural. El gas natural es el combustible de la transición para generar energía con bajas emisiones de carbono, debido a que es 4 veces más barato y emite 68% menos dióxido de carbono que el combustóleo[6]. Para ello, está reconvirtiendo 7 centrales de generación termoeléctrica a base de combustóleo y diésel, en otras más modernas, cuyas turbinas puedan utilizar gas natural, y está construyendo 6 nuevas centrales de ciclo combinado.

Además, se requiere fomentar el uso de energías renovables, en los que México tiene un gran potencial. A lo largo del territorio nacional, tenemos recursos probados para generar más de 18 mil Gigawatts hora por año con las tecnologías geotérmica, mini-hidráulica, eólica, solar y de bioenergía. En el noroeste, la irradiación solar es de las más altas en el mundo, lo cual resulta óptimo para la explotación de la energía fotovoltaica. En el noreste, por su parte, hay corrientes de viento aprovechables. La zona centro-occidente tiene considerables recursos geotérmicos, mientras que en el sur y sureste se podrían construir presas e instalar pequeñas y grandes centrales hidroeléctricas. Contamos también con regiones con masas de viento estables, que favorecen el establecimiento de proyectos eólicos. En el centro, es posible erigir complejos para el manejo y disposición de residuos urbanos para producir electricidad.

[6] Gobierno de la República (2014), "Explicación ampliada de la Reforma Energética". http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf (p. 21).

Esta variedad de recursos crea un abanico de posibilidades muy atractivo y competitivo para que empresas y personas con capacidades técnicas y financieras muy diversas, se incorporen a las actividades de generación de energía en todo el país.

La Reforma Energética eliminará las barreras a la instalación de nuevas centrales eléctricas que utilizan energías renovables, y también concede al Estado instrumentos para promover el uso y aprovechamiento de las energías limpias. Se creará un esquema para la adquisición de Certificados de Energías Limpias, que serán adquiridos de forma obligatoria por los participantes del Mercado, y tendrán como objetivo contribuir a la meta nacional de generación con tecnologías limpias. En abril, la Secretaría de Energía determinó que el Requisito para la Adquisición de Certificados de Energías Limpias que tendrán que cumplir las empresas y usuarios participantes del Mercado en 2018, será del 5% de su consumo total.

De igual modo, se fomenta la generación distribuida limpia y el uso de Redes Eléctricas Inteligentes que permitirán un consumo más eficiente, así como el aprovechamiento de yacimientos geotérmicos. Cabe señalar que sólo en 24 países se utilizan los recursos geotérmicos para la generación eléctrica, y México está entre los primeros cinco lugares del mundo en este rubro[7]. Se trata de una de las fuentes de generación de energía renovable con menor intermitencia, por lo que se promulgó una Ley de Energía Geotérmica, que regulará el reconocimiento, exploración y explotación de recursos térmicos del subsuelo, a fin de dar certidumbre a las inversiones. La Comisión Federal de Electricidad tendrá una Ronda Cero para el aprovechamiento de este recurso, es decir, la posibilidad de proponer los campos en las que continuará desarrollando proyectos.

La Reforma Energética establece mecanismos para la protección del medio ambiente. Con este objetivo, se creó la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente (ASEA). También se establece la prohibición de que se lleven a cabo actividades extractivas de hidrocarburos en las Áreas Naturales Protegidas del país. Adicionalmente, el Ejecutivo Federal establecerá Zonas de Salvaguarda en las áreas en las que el Estado determine prohibir dichas actividades con el fin de preservar el medio ambiente o el patrimonio histórico-cultural.

VI. La Reforma Energética protege a los titulares de derechos agrarios

La Reforma Energética representa un cambio de paradigma para los propietarios y poseedores de las tierras: por primera vez en la historia del sector, las leyes reconocen explícitamente los derechos de los pueblos y comunidades y les dan garantías.

[7] Asociación Geotérmica Mexicana (2015), "Recursos Geotérmicos". Disponible en: http://www.geotermia.org.mx/geotermia/?page_id=688

La ocupación superficial estaba regida por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que en su artículo 10 señalaba: "La industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera."

De esta manera, se preveía la ocupación o expropiación de forma inmediata, sin que existieran disposiciones para llegar a acuerdos equitativos entre los propietarios y los desarrolladores de proyectos y sin ningún mecanismo para regular las negociaciones.

La Reforma Energética incorporó tres elementos clave para el procedimiento de posible utilización de tierras para proyectos energéticos: Primero, se toman en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas entre los que se debe realizar una consulta previa, libre e informada; se establecen reglas y mecanismos para resolver eventuales discrepancias y se fijan condiciones de equidad en las negociaciones por uso u ocupación de la tierra.

En la industria petrolera, la nueva Ley de Hidrocarburos elimina la expropiación que establecía la anterior ley y privilegia la negociación inicial y la mediación gubernamental. Ahora, peritos profesionales e independientes realizarán avalúos comerciales y fijarán valores de referencia, que reconocerán la plusvalía generada por las nuevas inversiones en las tierras.

Se otorgarán contraprestaciones a los titulares de derechos de la tierra, ya sea por afectaciones de derechos o por daños o perjuicios a bienes distintos a la tierra, por la renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra. Además, por primera vez en la historia de nuestro país, la legislación garantiza que se otorgue a los pueblos y comunidades el pago de un porcentaje de los ingresos del asignatario o contratista, cuando haya producción comercial.

También se realizarán estudios sociales sobre las áreas de asignación y contrato, y evaluaciones de impacto social por cada proyecto.

Estos procesos de negociación y asignación de contraprestaciones deberán realizarse con transparencia y equidad, y las comunidades podrán estar acompañadas por la Secretaría de Energía, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y la Procuraduría Agraria, así como por testigos sociales, asesoría y representación legal.

Hasta ahora, ya han concluido satisfactoriamente algunos procesos de consulta: Uno con la Tribu Yaqui, en Sonora, para la construcción y

operación del gasoducto Guaymas-El Oro. En Chihuahua, se consultó a las comunidades Rarámuri sobre la construcción del gasoducto El Encino-Topolobampo. En Juchitán de Zaragoza, en Oaxaca, se han celebrado asambleas para dialogar sobre la construcción de un proyecto de generación eólica.

La Reforma Energética se distingue del modelo anterior por promover activamente la inclusión social y la protección a los derechos humanos de los propietarios de las tierras, de los pueblos y las comunidades indígenas. Se cumple al fin una demanda histórica y, bajo un sentido de justicia social, los dueños de las tierras y comunidades serán ahora partícipes directos de los beneficios.

VII. Conclusión: La Reforma Energética está avanzando

América del Norte experimenta una Revolución energética. Canadá y Estados Unidos han tenido un amplio desarrollo tecnológico que les ha permitido extraer hidrocarburos en campos no convencionales, como los de lutitas, o en aguas profundas. Con la Reforma Energética, México se convierte en uno de los países más promisorios del mundo en materia de energía.

La actual coyuntura de bajos precios en el mercado petrolero internacional está obligando a las empresas a ser más selectivas con sus inversiones. En este escenario, México ofrece un portafolio altamente competitivo con oportunidades rentables en hidrocarburos, electricidad y energías renovables. Además, cuenta con sólidas ventajas frente a otros países: una democracia estable, una economía con presencia global, estabilidad macroeconómica y nuevas condiciones institucionales y regulatorias en el sector.

El interés positivo de las empresas por participar en las licitaciones ha sido evidente, lo que genera un panorama de certidumbre al sector y confirma que la Reforma Energética avanza y ya da sus primeros resultados.

En agosto de 2014, se presentó la Ronda Cero de hidrocarburos, donde se dieron a conocer los campos y áreas de extracción y exploración que le fueron asignados a Petróleos Mexicanos y en los que podrá buscar el apoyo de socios. Se asignó a Pemex el 83% de las reservas 2P, es decir el 100% de lo que solicitó, y el 21% de los recursos prospectivos del país, que equivale al 67% de lo solicitado. Estas asignaciones abarcan un portafolio diversificado de recursos convencionales en tierra, aguas someras, campos maduros y de lutitas. El tamaño total del área asignada a Pemex en la Ronda Cero alcanza una superficie cercana a 90 mil kilómetros cuadrados y un estimado de 20 mil 600 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, que alcanzan para 15 años y medio de

explotación y otros 5 años en superficies de exploración. Es decir, 20 años y medio calculados a un ritmo estimado de producción de 2.5 millones de barriles diarios.

Asimismo, se anunció la Ronda Uno, que incluye las reservas y recursos prospectivos abiertos a nuevos inversionistas. Se trata de un hecho inédito en la industria energética mexicana, en el que podrán concursar empresas nacionales y extranjeras para la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas someras.

La primera de las cinco convocatorias de la Ronda Uno se dio a conocer en diciembre de 2014. Comprende 14 bloques para la exploración en aguas someras, frente a las costas de Campeche, Tabasco y Veracruz. Al 22 de abril, 49 compañías declararon interés de participar, 39 pagaron por acceder a la información técnica y geológica, y 34 ya se habían inscrito a la licitación.

La segunda convocatoria se publicó a finales de febrero e incluye 9 campos en aguas someras en Campeche y Tabasco, que se licitarán en 5 contratos de extracción. Casi todos estos campos tienen reservas certificadas y representan un bajo costo de producción. Además, el riesgo geológico se reduce considerablemente, ya que se encuentran en fase de desarrollo y no requieren de exploración, asegurando con ello el inicio de producción en un futuro cercano.

Tan solo con estas primeras dos convocatorias esperamos atraer, en el mediano plazo, inversiones de por lo menos 21 mil millones de dólares y generar más de 212 mil empleos, 57 mil de ellos directos.

En los próximos meses, se darán a conocer las convocatorias para recursos convencionales en áreas terrestres y campos maduros, donde México ofrece moderados costos de extracción y menores riesgos geológicos. Posteriormente, se publicarán los proyectos a concursar en aguas profundas, así como recursos no convencionales de aceite y gas de lutitas en áreas adyacentes a la cuenca de Eagle Ford. Esta diversidad de proyectos ofrecerá opciones para operadores de todos los niveles y generará nuevos negocios en bienes y servicios complementarios.

La Reforma también contempla la expansión de la red nacional de gasoductos que permitirá incrementar la importación de gas natural para llevarlo a los principales centros de consumo del país, y favorecer la generación eléctrica con combustibles más eficientes y más limpios. Actualmente 6 gasoductos han sido concluidos, 7 están en construcción, 5 ya fueron adjudicados, 4 están en proceso de licitación y 11 más se encuentran en fase de proyecto para ser licitados en el corto y mediano plazos.

Las nuevas reglas también aseguran el acceso abierto a la infraestructura de transporte y distribución de hidrocarburos por ducto, así como de almacenamiento que permitirá el desarrollo eficiente de los mercados. En los próximos meses, el CENAGAS pondrá a consideración de la Secretaría de Energía el plan quinquenal de expansión y optimización de la infraestructura de transporte por ducto y almacenamiento, a partir del cual se determinarán los siguientes proyectos que serán licitados.

Con respecto a la industria de gasolina y diésel, se prevé una apertura gradual para que el precio sea regido por la libre oferta y la demanda del mercado. Cabe señalar que, a partir de este año, ya no habrá incrementos mensuales en los precios de estos combustibles y se mantendrán constantes hasta 2016.

Además de la apertura del sector hidrocarburos, el sector eléctrico también ha tenido avances. Si comparamos abril de 2015 con el mismo mes de 2014, las tarifas de luz de los hogares disminuyeron 2% y dejó de ocurrir el ajuste mensual que hacía que aumentaran 4% al año. La tarifa residencial de alto consumo tuvo una reducción de 10.2%, la de los comercios disminuyó 10.2% para demanda de hasta 25 kilowatts y 20.4% para demanda de más de 25 kilowatts, mientras que las tarifas para las industrias bajaron 23% en tarifa ordinaria y de hasta 32% en tarifa horaria.

Para avanzar rumbo a la puesta en marcha del mercado eléctrico mayorista, en julio del año en curso se publicarán las disposiciones operativas del Mercado, se realizarán las pruebas operativas en octubre y éste iniciará operaciones en enero de 2016. También en julio de este año, se dará a conocer el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional.

En los próximos tres años, se estima invertir más de 23 mil millones de dólares en modernizar o construir nuevas centrales de generación, más eficientes, que permitan disminuir los costos de producción y así bajar más las tarifas de luz. Asimismo, se invertirán más de 4 mil 400 millones de dólares para la modernización y expansión de la red de transmisión.

FUENTES DE INFORMACIÓN:

Asociación Geotérmica Mexicana (2015), “Recursos Geotérmicos”. Disponible en: http://www.geotermia.org.mx/geotermia/?page_id=688

Asociación Nacional de la Industria Química, A.C. (2013), “La industria petroquímica”, *Anuario Estadístico de la Industria Química Mexicana*. México.

Comisión Nacional de Hidrocarburos, “Ronda Uno. Aguas Someras-Primera Convocatoria. Licitación CNH-R01-L01/2014”. Disponible en: http://ronda1.gob.mx/Espanol/licitacionencurso.html

Comisión Nacional de Hidrocarburos, "Ronda Uno. Aguas Someras-Segunda Convocatoria. Licitación CNH-R01-L02/2014". Disponible en: http://ronda1.gob.mx/Espanol/licitacionencursoL02.html

Gobierno de la República (2014), "Explicación ampliada de la Reforma Energética". http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf (p. 21).

Petróleos Mexicanos (1997-2015) "Estados financieros consolidados dictaminados". Disponible en: http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content&sectionid=14&catid=12146

Petróleos Mexicanos (2003), "Principales estadísticas operativas", *Anuario Estadístico 2003*. Disponible en: http://www.pemex.com/files/dcpe/anuario_2003.pdf (p. 6).

Petróleos Mexicanos (2014), *Indicadores Petroleros*. Disponible en: http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/evolumenventas_esp.pdf y http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/eprocescrudo_esp.pdf

Petróleos Mexicanos (2014), "Principales estadísticas operativas", *Anuario Estadístico 2003-2013*. Disponible en: http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx (p. 4).

Secretaría de Energía, "Ronda Cero". Disponible en: http://www.energia.gob.mx/webSener/rondacero/

Servicio Geológico Mexicano, "Seguimiento precio del petróleo". Disponible en: http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energeticos/mezcla-mexicana/695-seguimiento-precio-del-petroleo-mezcla-mexicana-mme-datos.html#mensual

Sistema de Información Energética, "Precios medios de energía eléctrica por sector tarifario". Disponible en: http://sie.energia.gob.mx/ y Administración de Información de Energía (EE.UU.).

Marco Jurídico:

- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de energía. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* 20 de diciembre de 2013. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013
- Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990&fecha=11/08/2014
- Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas. Fecha de publicación en el

Diario Oficial de la Federación: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014

- Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355987&fecha=11/08/2014
- Decreto por el que se expide la Ley General de Cambio Climático. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 6 de junio de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcc/LGCC_orig_06jun12.pdf
- Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014
- Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de agosto de 2014. Disponible en. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355983&fecha=11/08/2014
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355984&fecha=11/08/2014
- Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 28 de noviembre de 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAERFTE.pdf
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 29 de noviembre de 1958. Última reforma publicada: 28 de noviembre de 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRArt27_RP_abro.pdf

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 25, 1973

LA REFORMA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Raúl Martínez Almazán*

Si la Reforma Administrativa es un instrumento, tanto para mejorar el aparato estatal como para un mayor desarrollo económico y social del país, su aplicación por lo tanto no es privativa al Gobierno Federal. Para ser completa debe ir además al ámbito estatal y al municipal, no obstante, actualmente su aplicación se limita al primer nivel, mínimamente al segundo y es nula en la esfera de los municipios. Como consecuencia del sinnúmero de obstáculos que encontramos en este último nivel la Reforma Administrativa constituye un reto difícil de aceptar.

Qué bueno sería crear o modernizar la Administración Municipal en aquellas localidades cuya estructura legal y administrativa es inexistente o se ha quedado a la zaga respecto a su desarrollo. Es justificable cualquier tarea tendiente a darle al Gobierno Municipal un sentido más práctico, dinámico y menos lleno de obstáculos dotándolo de las bases mínimas de una organización administrativa. ¿Pero qué debemos hacer en un país como México, en el que la racionalización del quehacer municipal ha de posponerse indefinidamente para atender otras tareas, otros problemas y otras necesidades?

Cierto es que se ha logrado mantener al país en un proceso ininterrumpido de desarrollo económico general; que el ingreso per cápita ha sobrepasado

* Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México; becado en THE TEXAS MEXICAN INDUSTRIAL INSTITUTE, KINGSVILLE TEXAS, por el Gobierno Norteamericano. Ha sido Director del Periódico "LA VOZ DE NAUCALPAN" (1959-1962), Asesor del Departamento de Prensa y Difusión del I.M.S.S. y Jefe de la Oficina de Distribución del propio Departamento, Jefe de Oficina de Colonias y Fraccionamientos del Municipio de Naucalpan; y Oficial Mayor del H. Ayuntamiento de Naucalpan. En la actualidad es Secretario Particular del C. Secretario General de Gobierno y maestro en lo Facultad de Comercio y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México.

los 700 dólares anuales y que el P.N.B. ocupa el décimo lugar mundial,[1] cuando por otra parte, se continúa careciendo de servicios urbanos indispensables, verbigracia 65% en agua potable, 71% en drenaje, 62% energía eléctrica, 60% pavimentos y banquetas, 66%, rastros y 69% mercados.[2]

Con semejantes porcentajes la Reforma Administrativa resulta sin sentido si se le advierte como la aplicación de "técnicas científicas" frecuentemente improductivas y no como un proceso necesario para adecuar a las administraciones municipales dentro de la tarea de lograr que el sector público sea cada vez más productivo.

Si comprendemos que todo proceso de modernización no se refiere al aspecto administrativo "químicamente puro", sino de dotar al Municipio de eficaces instrumentos legales, de una adecuada organización administrativa y, fundamentalmente, de recursos económicos suficientes, pues, no obstante que al Gobierno del Presidente Luis Echeverría no le ha sido ajeno el problema secular de la falta de recursos económicos municipales, el porcentaje de los ingresos que recauda el sector público continúa siendo desfavorable, al recibir los municipios sólo el 3.8% y la federación el 74.7%. Por ello, no podrá haber modernización de la estructura municipal si las localidades no cuentan con recursos económicos suficientes.

Papel del Gobierno Estatal.

La modernización del aparato municipal no es tarea que corresponda sólo a la federación; los gobiernos estatales son determinantes, a ellos corresponde dotar a los Municipios de instrumentos vitales; tales como una Ley Orgánica Municipal, un Bando Municipal Tipo y un Manual de Administración, en base a los factores económicos, políticos y sociales que los condicionan, porque generalmente los Municipios, especialmente rurales, carecen de técnicos o profesionistas calificados que pudieran avocarse a la elaboración de los mencionados instrumentos.

Correspondería también al Gobierno Estatal la creación o adecuación de un Departamento de Organización y Métodos que junto con Gobernación actuaran como órganos centrales de coordinación y promoción de la Reforma Administrativa Municipal.

El Gobierno Estatal dentro de la Reforma Administrativa Municipal serviría para crear conciencia en el funcionario y en el empleado público de sus deberes y obligaciones de servicio a la comunidad.

---

[1] Leopoldo Solís, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución,* 13 ed., México, F.C.E., 1972, p. 15.

[2] Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Papel del Gobierno Municipal.

En un intento por definir la Reforma Administrativa en el plano municipal, podríamos señalar que los Gobiernos Municipales podrían ocuparse en propiciar desde abajo la descentralización de la actividad del Estado, de tal manera que irían rescatando, en lo posible, aquellas funciones que, por incapacidad municipal fundamentalmente económica, están siendo suplidas por el Gobierno Federal y Estatal.

Al mejorar la economía municipal se fortalecería la coordinación con el nivel estatal y federal, acabando con el mito de que la descentralización le resta poder y control a la autoridad central.

Correspondería también dentro de este proceso de modernización administrativa, propiciar la participación ciudadana en las cuestiones públicas y en el conocimiento y solución de los problemas, concretamente, se encargaría de elaborar un inventario de todos los recursos existentes en su circunscripción, tanto humanos como económicos y sociales.

Tenemos en el país las condiciones más favorables para la realización de la Reforma Administrativa, que es una tarea nacional, incruenta porque intenta acabar con la maraña existente en la Administración Federal, que la hace cada vez más inoperante y menos capaz de ejercer los diversos controles del país. Pero la Reforma Administrativa también busca situar a los Gobiernos Estatales en un plano de participación en el fomento y desarrollo equilibrado del país en virtud de su capacidad económica y de la eficacia administrativa de sus organizaciones.

Condiciones propicias.

El Municipio es dentro de la esfera del Estado la célula más cercana a la familia, porque es auto-gobierno y auto-administración, porque es ahí donde la participación de los ciudadanos es más directa, tanto para la toma de decisiones como para su realización, por lo que siendo el Municipio la base de nuestro sistema político y administrativo, la Reforma Administrativa Municipal es una tarea tan importante como la que se realiza en el nivel federal, por lo que la inversión de recursos económicos y humanos debe aplicarse sin menosprecio alguno, convencidos de que habrá frutos tan singularmente importantes como los del Sector Público Federal o Estatal.

Si bien es cierto que el problema fundamental de la modernización administrativa de los Municipios es la falta de recursos humanos y económicos, abrigamos grandes esperanzas por el hecho de que el Ejecutivo Federal ha logrado establecer en el país las condiciones más

favorables para la realización de la Reforma Administrativa, lo cual permitirá en su momento convertir a las Administraciones Municipales en promotores eficaces del progreso de la comunidad.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 27, 1975

FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN MÉXICO

Ignacio Pichardo Pagaza

Aspecto formal

La Constitución General de la República establece tres niveles autónomos de gobierno y las características de la función pública en cada estrato. A la Federación compete el señalamiento de objetivos en la perspectiva más amplia del bienestar nacional, dentro de los cuales –a través de la urdimbre del derecho positivo– deben quedar inscritos necesariamente los objetivos subordinados que persiguen los estados y municipios. A éstos corresponde directamente la tarea de atender las necesidades de los habitantes: la actividad promocional del desarrollo económico y social, en el nivel local.

Una consideración de carácter histórico

Durante el siglo pasado las corrientes ideológicas que se disputaron el poder político, los conservadores y los liberales, ligaron sus posiciones fundamentales a una definición en materia de organización político-administrativa nacional: los liberales sosteniendo el sistema federal y los conservadores el central. Varias guerras civiles y luchas internas sellaron indeleblemente el carácter progresista y avanzado del sistema federal y equipararon la noción de centralismo político con las corrientes contrarias al cambio social.

No obstante esa profunda huella histórica que marcó al sistema federal, a partir de su instauración definitiva –después de la promulgación de la Constitución de 1857– el Gobierno Federal paulatinamente acumuló enorme poder económico y político que en la práctica se tradujo en un federalismo jurídicamente puro, pero administrativamente débil por lo que a la vida de las entidades federativas correspondió.

Sin embargo, en los últimos años ha surgido una tendencia hacia la vigorización económica de algunas entidades federativas, fenómeno que se refleja en el reavivamiento de la vida federativa, aunque el poder económico del Gobierno Federal sigue siendo abrumadoramente mayoritario (el presupuesto consolidado del Gobierno Federal opera recursos del orden de doscientos mil millones de pesos en 1974, en tanto que los presupuestos combinados de 29 Estados Federales y 2,500 municipios es de veinte mil millones, aproximadamente).

Renacimiento administrativo de Estados y Municipios

En una época no muy lejana –la década de los cuarenta y de los cincuenta– la debilidad económica de las Entidades Federativas obligó al Gobierno Federal a emprender un doble camino para impulsar el desenvolvimiento económico a nivel local y regional. Por una parte, las Secretarías de Estado ampliaron sus funciones hasta abarcar programas mínimos de desarrollo rural y comunal en todo el territorio del País. Es decir, llenaron el vacío administrativo que los gobiernos estatales y municipales no podían ocupar. Por otra parte, se intentó substituir la endeble acción de los gobiernos estatales (y casi nula de los municipales), creando organismos regionales para áreas geográficas determinadas. Surgieron las comisiones para el desarrollo de cuencas hidrológicas y las comisiones, institutos, patronatos, etc., para impulsar la producción agrícola de productos (maíz, maguey, henequén, café, azúcar y otros más) o para resolver problemas específicos.

Indudablemente ambos caminos produjeron resultados positivos para el desarrollo general del país, aunque es difícil determinar si el costo de esas políticas guardó proporción razonable con el beneficio obtenido, sobre todo si se mide en términos de mejores niveles de ingreso en las áreas rurales.

En la última década se generó un activamiento de la vida administrativa de las Entidades Federativas y aún de algunos municipios importantes. Empero, este es un fenómeno que se circunscribe sólo a los principales estados. La explicación inmediata se descubre en el aumento de los recursos financieros de los gobiernos estatales y municipales. Ahora ya existe la posibilidad de destinar fondos a la inversión en obra pública o a los programas de fomento, después de haber cubierto las necesidades del gasto corriente. Infortunadamente, esta situación se circunscribe, para repetirlo otra vez, a ciertos estados de la federación y a unos pocos municipios en todo el país; a pesar de ello la tendencia es suficientemente importante como para calificarla como un nuevo elemento en la vida política y económica de la Nación.

Causas del renacimiento administrativo

El nuevo papel que juegan ahora los gobiernos estatales y municipales, como elementos promotores del desarrollo tiene una causa inmediata y otra remota. La primera ya se mencionó; la segunda, que es la fundamental, está representada por el aumento de la capacidad administrativa, tanto de los políticos profesionales que a nivel local ocupan puestos de representación popular, como de los funcionarios y empleados que integran los aparatos burocráticos.

El mejoramiento de la capacidad administrativa local en los dos órdenes que se mencionaron, sólo puede tener una explicación: la elevación de los niveles de educación en todas las escalas del sistema. Los mayores incrementos en la calidad de la educación han correspondido a los grupos sociales dominantes, que gobiernan al País.

La conclusión general que puede desprenderse de este breve análisis es que el factor crítico del desarrollo económico y del cambio social se encuentra en la educación popular. En la medida en que se mejora la cantidad y la calidad de la educación (si es que se evita que el sistema educativo sea reflejo de desigualdades sociales) se aumentan las posibilidades a corto plazo para conseguir cambios que produzcan una sociedad más igualitaria.

Un "modelo" para las administraciones locales

Las consideraciones mencionadas en los párrafos anteriores, aunadas a observaciones sistemáticas sobre la vida administrativa de las autoridades locales, permiten identificar un conjunto de elementos críticos o variables fundamentales para delinear un modelo de la administración estatal y municipal. El propósito de construir un modelo (que sin duda es elemental) de las variables críticas de los gobiernos locales es doble: primero, el deseo de encontrar una fórmula conceptual que rompa el círculo vicioso del subdesarrollo y la pobreza administrativos. Este círculo es de sobra conocido: no hay desarrollo económico (en el orden local) por falta de recursos financieros para mejorar la administración pública; pero sin un aparato de administración pública eficaz no es posible producir nueva riqueza en la comunidad ni captarla para el sector público.

Segundo, pronosticar las amplias perspectivas que se ofrecen a las administraciones locales, dentro del marco del sistema federal de la nación.

Las variables importantes del modelo que sugiere la experiencia mexicana son: a) aumento de la capacidad administrativa; b) aumento de la capacidad financiera; c) ampliación de la función pública local a

nuevas áreas administrativas; d) búsqueda de nuevos instrumentos para la administración pública; e) ensayo de sistemas no tradicionales de administración y, finalmente, como corolario de la interacción de las variables anteriores, pero definitivamente fuera del modelo, la redefinición de los objetivos hacia los que se dirige la acción pública local.

Aumento de la capacidad administrativa

Como reflejo de la mejoría en la calidad y cantidad de la educación se genera una "masa crítica" de personal técnico calificado (para quienes la vida en el servicio público es suficientemente atractiva). En otras ocasiones, el proceso se inicia no con la existencia previa de esa masa crítica sino por la acción de un líder dinámico e innovador.

El incremento de la habilidad administrativa se manifiesta de diversas maneras, pero fundamentalmente, en las siguientes: rutinización (objetivización) de los procesos administrativos; tendencia hacia la meritocracia como criterio general de la administración de personal; creación de un incipiente servicio civil intermedio con reglas de juego no ligadas a la política local; introducción de sistemas formales de presupuesto; ejecución de actividades a través de programas; planeación incipiente y utilización de sistemas de procesamiento electrónico de datos e información.

Aumento de los recursos financieros

El mejoramiento de la administración local se concentra primordialmente en la consecución de notorios incrementos en la disponibilidad de recursos fiscales. Está plenamente demostrado que el efecto multiplicador de la inversión estatal es mucho mayor que el de la inversión federal y, a su vez, el de la inversión municipal, mayor que el de la estatal. El concepto *efecto multiplicador* no se utiliza en el sentido estricto de la terminología económica, sino con el deseo de indicar que la misma cantidad de dinero en manos de una autoridad municipal puede generar inversión en obra pública por valor varias veces superior a la que se obtiene si la inversión es de tipo federal. Ello se explica porque en el ámbito local se consigue colaboración financiera y en especie de los particulares, que es más dificil obtener conforme los escalones gubernamentales se tornan más remotos a la vista del ciudadano común y corriente.

Por eso es decisivo que las autoridades locales generen recursos para inversión por encima de los gastos corrientes. Por otra parte, las autoridades locales –en los dos órdenes– resultan más eficaces administradores tributarios por hallarse cerca de los causantes.

El fisco local busca mantener fuentes tributarias independientes y evitar que el Gobierno Federal las absorba, sustituyéndolas por el mecanismo de participaciones.

Por último, el aumento en el poder económico de la autoridad local, al ampliar el margen de negociación política frente a los diversos grupos de presión que integran la estructura de la comunidad, desata un proceso en espiral que permite nuevos incrementos en los recursos fiscales que, naturalmente, fortalecen la posición rectora del sector público y así sucesivamente.

Ampliación de la función pública local

La acción conjunta de las dos variables mencionadas en los párrafos anteriores, trae aparejado, necesariamente, un rápido cambio en el contenido de la función pública de las autoridades estatales y municipales. Este cambio se produce de tres maneras: a) primero, las autoridades locales realizan ahora actividades que en mayor o menor escala desempeñaban los ministerios federales, pero que netamente correspondían al ámbito local. Tal es el caso, por ejemplo, de ciertos servicios públicos (correctamente llamados municipales) que hoy día construyen y operan estados y municipios y que antes eran acción federal. La introducción de agua potable y drenaje en todas las localidades medianas y pequeñas de un Estado, la realizan las autoridades estatales y aún las municipales, sin auxilio federal y seguramente a menor costo; b) de otra parte, existen funciones que siendo de competencia federal, las autoridades locales las llevan a cabo por delegación o en concurrencia con las primeras, en virtud de que su interés y su cercanía a los problemas les permite desempeñarlas de manera más adecuada. Tal es el caso, por ejemplo, de la vigilancia forestal, del aprovechamiento de los bosques y de la reforestación; c) tercero, el simple crecimiento de todas las magnitudes del sistema económico-social acarrea la necesidad de ampliar la función pública local a esferas que no existían o no demandaban atención del sector público.

En este último orden de fenómenos se encontrará la más grande contribución de las administraciones locales al bienestar de la comunidad. Hace muchos años que las autoridades locales de los países industrializados se ocupan de problemas como los que enseguida se mencionan, pero es una verdad incontrastable que para México y otros países en el mismo estadio de desenvolvimiento, no es el caso.

En primer término, está la cuestión del desarrollo urbano. El proceso de urbanización representa el reto más importante al que hayan tenido que hacer frente las autoridades locales en los últimos cincuenta años. Este fenómeno plantea múltiples demandas de carácter netamente administrativo, entre otras, las que se mencionan: a) la necesidad de allegarse recursos económicos para financiar las obras de desarrollo urbano; b) concitar la capacidad administrativa y técnica para ejecutar proyectos complejos de obras públicas urbanas; c) mantener elevados

niveles de eficacia para operar los servicios; d) diseñar e implantar políticas para disminuir el ritmo de la migración interna y urbanización.

En segundo lugar, están las cuestiones relacionadas con la conservación de los recursos naturales. Este problema no resulta igualmente apremiante en todos los estados y municipios del país, pero en algunos será próximamente la tarea primordial. La elevada concentración demográfica en zonas determinadas en combinación con la escasez de recursos disponibles, da por resultado el uso indebido de los recursos naturales. En algunas áreas del país los efectos del abuso son conspicuos: contaminación de las aguas de arroyos y lagunas; deforestación de grandes zonas boscosas y erosión de los antiguos montes; degradación de suelos para la agricultura o para la ganadería; uso excesivo de las aguas del subsuelo; pérdida de la humedad superficial de las tierras agrícolas; inadecuado tratamiento de basuras y otros desechos sólidos y contaminación del aire. La situación no exigiría participación enérgica de las autoridades locales si estuviera presente sólo uno de estos procesos de degeneración; pero es el caso que en zonas geográficas muy pequeñas se manifiestan prácticamente todos los fenómenos de abuso o mala administración de los recursos naturales.

Independientemente de la competencia jurídica que las leyes establecen, cabe indicar que nadie puede tener un interés mayor que las propias autoridades locales en hacer frente a esta nueva y urgente esfera de la acción pública.

Instrumentos y sistemas no tradicionales

Las autoridades locales se empeñan en buscar nuevos instrumentos; destaca el uso, cada vez más frecuente, de los organismos descentralizados estatales y aún de las empresas mixtas. Son una forma de descentralización por función o por servicio.

El uso de los organismos descentralizados a nivel estatal, es complementario respecto de la necesidad que tienen las autoridades locales de hacer frente a una función pública extensa. Han surgido organismos descentralizados estatales para manejar sistemas de agua potable, sistemas de drenaje, inversiones públicas municipales, sistemas de transporte público, programas agrícolas y ganaderos, programas forestales, programas de bienestar social (especialmente de seguridad social a empleados públicos y de protección a la infancia). Particular mención merecen otros organismos locales que, aunque menos recientes, han probado su eficacia al punto que se recomienda su multiplicación. Tal es el caso de los organismos mixtos, federales y estatales, que operan en el campo de la electrificación rural, en el de la construcción de caminos y la construcción de edificios escolares.

La Administración local busca romper con sistemas administrativos tradicionales. Acude a fórmulas que multiplican los efectos de la inversión.

Los propios gobiernos estatales hacen esfuerzos para que las autoridades municipales participen ampliamente del incremento obtenido en los recursos fiscales. Si lo anterior implica devolver fuentes tributarias a los municipios, así se procede.

Pero no únicamente se necesitan (ni siquiera primordialmente) mayores recursos fiscales. Se requiere una concepción diferente –aunque no nueva– del trabajo de la comunidad. En el trabajo colectivo voluntario, organizado por las autoridades políticas locales, radica la mayor fuerza impulsora del bienestar común. Para México y otros países con una amplia población rural y una pirámide de población que prevé, un crecimiento demográfico acelerado por muchas décadas, sólo el trabajo colectivo organizado de grandes grupos de la población, en combinación con algunos recursos monetarios, permitirá realizar las obras de infraestructura para los servicios municipales y las obras de capitalización agrícola que eleven la productividad y, consecuentemente, la oferta de todos los productos del campo.

Los problemas de la defensa de la ecología a los que se aludió antes, pueden controlarse eficazmente dentro de un esquema administrativo que contemple preponderantemente sistemas colectivos de trabajo comunitario, ya sea remunerado (como parte de una política de empleo) o voluntario.

Conclusión*: *El futuro de las administraciones locales

El "modelo" de la administración estatal y municipal descrito (que no se refiere a ningún estado o municipio en particular ni pretende indicar que así son las cosas en este momento), permite vislumbrar cual será el futuro de la administración pública estatal y municipal.

a) Las administraciones locales serán los verdaderos polos de desarrollo regional; en otras palabras, la planeación regional tendrá como fundamento la división político-administrativa a la cual podrán sobreponerse conceptos geográficos o económicos o antropológicos de regionalización, pero siempre a partir de los gobiernos locales;
b) Las administraciones estatales y municipales ampliarán el contenido de su función pública para abarcar campos hasta ahora no tocados; ello dependerá de que cambien los sistemas tradicionales de trabajo, utilicen nuevos instrumentos administrativos y amplíen los recursos financieros y fiscales a su disposición;
c) El "detonador" que servirá para romper el círculo del subdesarrollo administrativo será el mejoramiento substancial de la capacidad administrativa de las autoridades locales, que a su vez es consecuencia de un sistema educativo mejor en calidad y en cantidad;

d) La contribución futura más importante de las administraciones locales habrá de realizarse en el ámbito de la conservación de los recursos naturales y el mejoramiento de la naturaleza. Esos gobiernos podrán tener una participación muy destacada en la lucha por elevar la calidad de la vida del hombre, y
e) Tanto la opinión pública como la investigación científica y la propia política de gobierno federal, deben contribuir a fortalecer el papel de las autoridades estatales y municipales en el desarrollo económico y social.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 31/32, 1977

LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

Andrés Serra Rojas

Centralización y Descentralización Administrativa

1. Formas de Organización Política y Formas de Organización Administrativa

En la doctrina constitucional, la organización política es la expresión de la voluntad general del grupo. Las voluntades individuales se reúnen y organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales. Es necesario estudiar cómo estas organizaciones se coordinan en el ejercicio de sus funciones y en sus diversas relaciones con el poder central.[1]

Las formas tanto políticas como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o sea, la adecuada participación popular en los asuntos públicos.

1 "Estado centralizado es aquél en el que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse; descentralizado es, por lo contrario, aquel ordenamiento en el que la privación de facultades deliberativas del Centro a los órganos periféricos, es máxima." Zanobini, Guido. *Corso di diritto amministrativo.* Vol. III, págs. 71-72, 5ª. edición, Milano, 1955.
Este fue el ideal del partido conservador mexicano, la estructura de una forma de *organización política unitaria,* que tuvo su mejor expositor en don Lucas Alamán, y su mejor concreción en *Las Siete leyes* centralistas de 29 de diciembre de 1836. El sistema preponderante de gobierno de la nación era el republicano, representativo y popular. La elección de Presidente indirecta lo mismo que los gobernadores de los Departamentos sometidos a las Juntas Departamentales. Para un federalismo centralista véase el Discurso llamado de las profecías del doctor Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra.

Es necesario distinguir *las formas de organización política y las formas de organización administrativa*. Las primeras consideran al Estado en su unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa, y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado.

Ambas formas deben ser comprendidas en un concepto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos. El campo de acción de ellas es muy difícil de delimitar para saber dónde acaba la política -si es que ella acaba-, y comienza la Administración y viceversa. Una consideración de orden práctico y técnico es útil para distinguir los aspectos generales y particulares de la acción del Estado.

Las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de su actividad o sea la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo: al gobierno que según Orlando, “Es el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto”.

El ejemplo típico de la descentralización, por región, es el municipio. Debemos guardar cierta reserva en esta apreciación; tan frecuente entre nuestros tratadistas, porque el ejemplo corresponde, en principio, a la descentralización política y a la descentralización administrativa, si nos atenemos al artículo 115 constitucional que ordena: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases que el mismo precepto cita.”

2. Las Formas de Organización Política

Las formas de organización política se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del mismo, es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado, que abarca a todos sus órganos superiores.

Las formas políticas hacen referencia a la organización general del Estado. Ellas se pueden clasificar en formas de gobierno y formas de Estado.

El estudio de las formas políticas se remonta a la antigüedad, principalmente Aristóteles, que enumera y describe las formas políticas normales.

Durante la evolución política las formas políticas son numerosas y complejas, unilaterales y arbitrarias. La confusión e incertidumbre sigue predominando en su concepción.

Como formas políticas, las formas de gobierno y las formas de Estado implican tan estrechas y necesarias relaciones, que autores notables como Jellinek (*Teoría*, *op, cit*., p. 536, en particular la nota 1), sólo consideran las formas de Estado.

Siguiendo en el criterio tradicional, *las formas de gobierno* aluden a la finalidad del Estado. "La forma de gobierno dice Faytt (*Der. Pol*. Segunda edición, p. 397), se resuelve en una cuestión de técnica gubernamental, la de saber quiénes y para qué funciones desempeñarán el gobierno."

Las formas de Estado se esfuerzan por armonizar los diversos elementos de la organización política.

Las formas de Estado se clasifican en dos grupos: a) la forma unitaria o centralista; y b) la forma compuesta o descentralizada, en particular la forma federal.[2]

A. *La forma de Estado unitaria* implica la existencia de un poder central que coordine y clasifique la vida política del país. Tal es el caso del régimen que surgió de las Siete Leyes centralistas de 1836. Las órdenes del poder central corrían a lo largo de la República como centro único de decisión.

El *Estado central* llamado también Estado unitario se contrapone al Estado federal, si los elementos de su estructura dependen o no de uno o varios órganos que forman el centro del poder del Estado.

La acción de esos órganos centrales comprende a toda la República. Un solo poder que manda y actúa con los elementos que le están directamente subordinados. El gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativa y judicial. No hay ningún otro órgano que comporte el ejercicio del poder público.

---

[2] Opinión de Kelsen sobre el Estado Federal: "Lo único que distingue a un Estado unitario dividido en provincias autónomas, de un Estado federal, *es el grado de descentralización.* Y así como el Estado federal se distingue de un Estado unitario sólo por *un mayor grado de descentralización,* del mismo modo se distingue una confederación internacional de Estados de un Estado federal. En la escala de la descentralización, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y una Unión internacional de Estados. El Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, con un Estado y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional." Hans Kelsen. *Teoría general del Derecho y del Estado.* UNAM., 1949, México, pág. 333.
Sebastián Martín-Retortillo. "Descentralización administrativa y organización política". 3 vols. 1973. Ediciones Alfaguara. Madrid.

Por consiguiente *la centralización política* es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades, con menoscabo de las formas políticas locales o regionales. "Centralizar -dice Hauriou- significa acumular en manos del gobierno central todo lo que existe en un pueblo de poder del Estado, es decir, de poder político y temporal, civil o militar, de suerte que el Estado sea una unidad política, diplomática, legislativa, judicial, militar, etc., esto es propiamente la centralización administrativa que tiene por objeto los poderes concernientes a la policía y a la gestión de los intereses generales de los habitantes y a la cual se agrega seguramente una centralización social que se traduce en un aumento de la población urbana y en una intensificación de las relaciones sociales".

B. *La forma de Estado compuesta* crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la Federación aparece como una fuerza determinante. Aparece como una organización descentralizada al crear otros diversos centros de imputación jurídica, como las entidades federativas y los municipios. Es el régimen que domina en la República Mexicana en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

La soberanía que durante el régimen colonial asumió el monarca español, pasa al pueblo mexicano al lograr su independencia y confirmación como Estado libre e independiente. El pueblo a su vez depositó su soberanía en la Constitución, reservándose en todo tiempo el ineludible derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

3. El Estado Federal Mexicano.

La unidad social del Estado se mantiene a través de las instituciones que rigen la vida cotidiana de una comunidad. La unidad jurídico-política se establece mediante su Constitución y las demás leyes que forman el orden jurídico.

El desenvolvimiento institucional del Estado, se logra a través de las formas de organización política y de organización administrativa. Con las primeras se establecen las instituciones políticas fundamentales, mediante las segundas se encauza la ejecución de las leyes administrativas.

El Estado federal corresponde a una institución política fundamental adoptada y definida en los textos constitucionales que han estado vigentes. Desde el punto de vista de la doctrina política, afirma Mouskeli (*op. cit.,* pág. 319) que "el Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros denominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad

nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores".

Dos tesis contradictorias aluden al origen del Estado federal mexicano:

a) Los que afirman que nuestro federalismo "se produjo de un modo gradual a lo largo del tiempo; se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución de 1812 por medio de las diputaciones provinciales", Nettie Lee Benson, (*La diputación provincial y el federalismo mexicano*, pág. 91), que coincide con la opinión de don Lucas Alamán (*Historia de México*, capítulo V, pág. 739).

Por decreto del 12 de junio de 1823, el Congreso Constitucional ordenó "decir a las provincias estar el voto de su soberanía *por el sistema de república federada* y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la nación". (Dublán y Lozano, *op. cit*., T. I, pág. 651). En efecto, el artículo 5 del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, ordenó: "La nación adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular, federal."

Artículo que repite la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre del mismo año, en su artículo 4 y las constituciones posteriores de 1857 y 1917.

b) Los que han sostenido que el federalismo fue cosa extraña a nuestras instituciones políticas, siendo su adopción "una descentralización artificial del país». Lo cual no nos impide considerar que fue a través del federalismo como se logró la unidad institucional del país y aunque el desenvolvimiento ha sido precario, ha llenado una etapa importante de la vida nacional.

Compartimos esta última y discutida opinión pensando que el federalismo obedeció a un proceso de imitación extra lógica, tal como lo expresó Antonio Caso, pero sin dejar de insistir con Francisco Javier Gaxiola en que «nuestra patria debe su unidad al régimen federal, como España debe la unidad nacional a la religión católica y que el sistema de gobierno adoptado por los constituyentes de veinticuatro, tiene raíces en nuestros antecedentes coloniales, en nuestra ascendencia española y nuestra fisonomía demográfica» (F. Javier Gaxiola, *Crisis del pensamiento político, y otros ensayos*, pág. 48).

El Estado federal al cual alude el actual artículo 40 de la Constitución, está organizado, con sus elementos básicos, en el conjunto de las leyes vigentes constitucionales y ordinarias, que regulan la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones públicas nacionales. En

las diversas formas de Estado, nuestro régimen corresponde al Estado federal.[3]

Para que se realicen los principios del Estado federal es menester que se combinen dos objetivos importantes: a) Asegurar que la Federación pueda llevar a cabo con efectividad las funciones que le han sido asignadas; b) En el desempeño de sus propias funciones, la Federación debe al mismo tiempo tener en cuenta debidamente los intereses de las diferentes secciones de la nueva comunidad, y la continua responsabilidad de los Estados miembros en puntos importantes de gobierno (Bawie y Friedrich, *Estudios sobre federalismo*. Ed. Bib. Arg., pág. 49).

Este régimen asegura el respeto y la supremacía de la Constitución, la autonomía de los poderes, la descentralización política entre la Federación y las entidades federativas y el mantenimiento de los principios democráticos como base de nuestro sistema político.

El Estado –como expresión de la voluntad del pueblo mexicano– tiene en consecuencia los elementos siguientes derivados de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución:

1. El Estado mexicano es soberano: la soberanía es el poder de mando supremo, un derecho que corresponde al pueblo mexicano. El artículo 39 de la Constitución ordena: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

2. El pueblo se constituye en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (Art. 40 Const.) Se llama república al sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo, que lo ejerce directamente o por medio

[3] B) El gobierno presidencialista es aquel que más rígidamente realiza el principio de la división de poderes a los cuales están dedicados los tres primeros artículos de la Constitución federal norteamericana de 1787 (modelo típico en cuestión). El Poder Ejecutivo tiene, así, su vértice en el presidente, que nombra todos los funcionarios principales (tomándolos en gran parte de entre los componentes del partido triunfante, según el *spoils system),* incluyendo a los jefes de los diferentes ministerios (llamados secretarios de Estado) que están a él subordinados estrictamente, sin formar gabinete, y el mismo Presidente es controlado por el Senado sólo en cierto número de atribuciones, ya que se requiere su aprobación únicamente para algunos nombramientos de mayor relieve (Secretarios de Estado, embajadores y cónsules, jueces del Tribunal Supremo, etc.) y (con la mayoría de dos tercios) para la ratificación de los tratados internacionales... "Paolo Biscareti. *Derecho Constitucional.* Ed. Tecnos, S.A., pág. 241.

de sus representantes legítimos. Estos son el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los gobernadores y diputados de los Estados y los Ayuntamientos; que son elegidos directamente y con carácter temporal por el pueblo.

En este sistema de renovación periódica de las personas de elección popular debemos encontrar la estabilidad del régimen político mexicano.

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, la república es aristocrática cuando las altas magistraturas del Estado están reservadas a las clases oligárquicas y privilegiadas, como la antigua República de Venecia. La república es democrática cuando las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos sin distinción, como la actual organización política de México. El sistema republicano es un sistema de abajo a arriba, siendo falsas las doctrinas políticas de democracia dirigida o de seudo interpretación de la voluntad popular.

3. *La república es representativa*. En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de representantes legítimos. El Poder Ejecutivo Federal por el Presidente de la República; el Poder Legislativo Federal por los senadores, representantes de los estados miembros (artículo 56 de la Constitución) y por los diputados, representantes del cuerpo electoral (artículo 51 de la Constitución). Durante el receso de las Cámaras actúa con facultades limitadas la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (Artículos 78 y 79 de la Constitución).

***4. Democracia y Federalismo*.**

La democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo, todo poder público dimana de él, apoya la acción gubernamental y es un medio poderoso para dilucidar los graves conflictos del Estado moderno.

El poder público es legítimo cuando emana del pueblo o de sus representantes. La democracia, además de su legitimidad de origen, somete la acción del poder público al constante enjuiciamiento de la opinión ciudadana, sin mitificaciones, malabarismos o subterfugios políticos.[4]

En las primeras formas democráticas el pueblo ejerció directamente su soberanía, en tanto que, en la democracia representativa, el pueblo ejerce su soberanía por un grupo de representantes. La democracia es una técnica de organización que asegura a la comunidad el cumplimiento de

[4] Agustín Basave Fernández del Valle. *Teoría de la democracia,* 1963. Centro de estudios humanísticos de la Universidad de Nuevo León. “Antes que una forma de gobierno, la democracia es una forma de convivencia humana y antes que una forma de convivencia humana es una vocación del hombre.” Intr.

sus aspiraciones en un medio propicio al mantenimiento de la libertad y la dignidad humana.[5]

A un mundo de masas, y de problemas de complejidad y de crecimiento continuo, deben corresponder instituciones que afronten la reforma social. Enlazados los problemas democráticos con graves problemas internacionales, la presencia de la opinión pública nacional debe hacerse más precisa y frecuente. El referéndum es una consulta al cuerpo electoral para la definición de una política a seguir en los Estados que lo aceptan constitucionalmente.

El criterio de nuestra Constitución es democrático, porque así lo reconoce el artículo 41 de la misma que confirma una aspiración del pueblo mexicano. El criterio que orienta la educación nacional es democrático, "considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Artículo 3, párrafo I, inciso a) de la Constitución.[6]

De acuerdo con la historia política mexicana, el pueblo escogió el sistema del Estado federal como forma política de gobierno y le corresponde, en los términos del artículo 39 de la Constitución, este derecho fundamental: "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

De esta manera, la fórmula política de democracia y federalismo, se ha vinculado estrechamente al desarrollo institucional mexicano.

El federalismo se construye en un sistema de principios contenidos en un pacto federal, o conjunto de reglas fundamentales que regulan el modo

[5] Esta es la tradición constitucional que debe ser sostenida invariablemente, afirmando que la democracia se basa en el reconocimiento de la dignidad del hombre. La democracia sostiene el ideal de libertad y es "la única y verdadera expresión del cristianismo». La democracia es primordialmente social, moral, "espiritual y tan sólo secundariamente política», afirma William J. Kerby.

[6] Pero la democracia es también una técnica de organización del poder de autoridad en el Estado y como tal una forma de gobierno, que asegura al pueblo la libertad y la igualdad y excluye toda forma de opresión y arbitrariedad. Con la fórmula "gobierno del pueblo" o "gobierno del pueblo por el pueblo" se enuncia un principio y un propósito, pero no se dan los mecanismos institucionales ni la técnica gubernativa. Esta debe, proporcionar los instrumentos mediante los cuales se expresa la dirección gubernamental que enuncia la fórmula o principio y que haga efectivo el pleno dominio del pueblo sobre sí mismo. Además de idea, de forma de vida y forma de gobierno, la democracia es un régimen político que, en cuanto a ideología, ofrece tanto una interpretación del pasado y del presente y un método de captación del poder, como un sistema de expectativas. Pero que es tributaria de las ideologías polares, tales como el liberalismo y el socialismo particularmente de este último, en nuestro tiempo, por la acentuación de la igualdad en la configuración de sus objetivos sociales y económicos. Por último, la democracia ha pasado a ser el único principio de la legitimación del poder, con la sola exclusión del totalitarismo de derecha." Carlos S. Faytt. *Derecho político.* Abeledo-Perrot, 1962, Buenos Aires, pág. 339.

de elección de los gobernantes, las garantías individuales o posición del hombre frente al Estado, la organización y funcionamiento del poder político, las funciones del Estado y los principios de derecho público básicos de la vida nacional como el régimen del dominio del Estado, la materia agraria y los principios de las relaciones laborales.

Waline alude a esta *superdescentralización* que es el federalismo. El Estado mexicano es una forma política de Estado federal, que además reúne las condiciones siguientes:

a) Un territorio unitariamente considerado, que es la suma de los territorios de las entidades o provincias que concurrieron a suscribir el pacto federal; en la organización inicial del año de 1824, refrendando más tarde en las siguientes constituciones y en la actual en los artículos 42 a 48 de la Constitución;
b) Una población sujeta a una *ciudadanía nacional* y con derechos de ciudadanía local respectivamente; Art. 30 constitucional;
c) La subordinación a una entidad general, *la Federación*, con derechos y deberes específicos de carácter general; Arts. 40 y 41 constitucional;

   La Federación es una entidad política,[7] que es parte del Estado Federal total, creada por la decisión de los estados, que le asignaron en el pacto federal, facultades expresas para asegurar la unidad política y atender los propósitos políticos y administrativos federales. El conjunto de leyes federales forman un orden jurídico general que se aplica en toda la república, junto a los órdenes jurídicos parciales delimitados territorialmente de las entidades federativas.
d) Se integra con varios Estados o entidades federativas, que conservan su independencia administrativa y son libres en todo lo concerniente a su régimen interior.[8] Arts. 40, 41 de la Constitución. Los estados forman el conjunto de las comunidades locales y municipales con limitada "autonomía" constitucional;

---

[7] "¿Qué debe entenderse por Federación?", *Sem. Jud, Fed.* 6ª. época, Ejec. del Pleno. Tomo IX, pág. 41. "Por Federación debe entenderse para los efectos del citado artículo 105 constitucional, la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de Gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la nación, ni menos aún con algunos de los órganos cualquiera de esos poderes."

[8] "Dos cosas hay que considerar para formarse el cabal juicio de la influencia que los estados puedan ejercer en el sistema general de nuestro gobierno, puesto a la hora por la acción libre de las leyes; su organización interna, para calcular su valer como unidad política; sus relaciones activas y pasivas con el poder central, para apreciar su peso como elementos de equilibrio. Con variaciones de detalle, que no alteran la esencia de su constitución, pueden considerarse un tipo común para uno y otro aspectos; y por lo que hace a su desenvolvimiento intelectual y económico, la suposición de un término equidistante del más favorecido y el más atrasado, sirve bien para estimarlos a todos." Emilio Rabasa. *La Constitución y la Dictadura.* "Estudios sobre la organización política de México." Ed. Rev. de Revistas, 1912, pág. 306, México.

e) Los estados ponen en común determinados intereses que se aseguran constitucionalmente, y se subordinan a las leyes federales, cuando nuestra Constitución emplea la expresión "Federal" debemos entender que es una facultad que corresponde al Congreso de la Unión.

La Constitución es la ley suprema de la nacion, lo mismo que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados; Artículo 133 de la Constitución.

5. La distribución de competencia en el Estado Federal Mexicano.

El Estado federal mexicano atiende a sus elevadas finalidades por medio de dos entidades jurídico-políticas, con diversas esferas de competencia: por una parte, la Federación, que es la expresión de los intereses generales de la nación; y por la otra las entidades federativas o Estados, a quienes se encarga la administración de los intereses locales.[9]

La competencia que le corresponde a la Federación, históricamente es aquélla que han renunciado o cedido los estados, para realizar sus propósitos federativos. El poderoso impulso de la Federación acumulando mayores y más importantes facultades, pone en peligro el cada día más reducido campo de acción de los estados.[10]

En nuestro sistema de reparto de competencia el criterio general establecido es el de una enumeración taxativa de las facultades que le corresponden a la Federación. El artículo 124 de la Constitución ordena: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.»

De esta manera, el remanente o saldo de los derechos generales del Estado se entienden reservados a las entidades federativas.

---

[9] En la realidad sociológica de las instituciones mexicanas la nación vive un centralismo político y administrativo creciente, pues la Federación deja un campo de acción muy limitado de las entidades federativas.

[10] "Nuestra Federación no nació lógica y fatalmente como la norteamericana, sino que nuestro Primer Congreso Constituyente pudo haber perfectamente organizado un Estado central, o un Estado federal, a su arbitrio, lo que sin duda ya no pudo hacer el Congreso Constituyente de 1917, sin haber ocasionado una catástrofe política de consecuencias incalculables, y sin que a la postre se hubiera impedido el restablecimiento, tarde o temprano, del régimen federal, que ya hoy es una necesidad imprescindible del pueblo mexicano." Miguel Lanz Duret. *Derecho constitucional mexicano,* México, 1936, pág. 29.

Por otra parte, no debemos olvidar la competencia que el artículo 115 de la Constitución le asigna a los municipios, a quienes se les encomienda la atención de los servicios públicos locales, que son aquéllos no asignados a la competencia de los gobiernos de los Estados o de la Federación.

El problema de la competencia federal, local y municipal, es muy complejo, porque del sistema original de la Constitución y de las sucesivas reformas que se le han hecho, surgen numerosas facultades al gobierno central por la continua tendencia a la federalización.

El Estado federal mexicano se sitúa históricamente, desde la Constitución de 1824, hasta el texto actualmente vigente de ella. En ese desarrollo hay un dato objetivo indiscutible y es el propósito constante de asumir facultades que corresponden a los Estados y se convierten en competencia federal.

6. Las formas de organización administrativa federal

Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: *la centralización y la descentralización*, referidas ambas a la materia federal.

I. El régimen de la *centralización administrativa*, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes:

   a) El régimen de *centralización administrativa propiamente dicha*. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal, y
   b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.

La desconcentración administrativa -sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada- conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad, pero sin desvincularse del poder central. Su posición de órgano centralizado lo obliga a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa. Nos dice el profesor Buttgenbach (página 109). "La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio",

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independientes, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad central en una organización general que es la Administración pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

II. El régimen de la *descentralización administrativa* o formas administrativas descentralizadas o paraestatales, que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

La diferencia entre un régimen administrativo centralizado y uno descentralizado, se encuentra en las características legales que el orden jurídico asigna a una u otra de dichas formas.

"Descentralizar, dice Waline, es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general: ya sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto''.[11]

[11] Se llama autodeterminación, a la organización jurídica descentralizada del Estado, donde los poderes de decisión transforman a un ente administrativo que está sustraído del poder disciplinario y de la revocación del poder central y no se comprende en la jerarquía administrativa.

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes: con un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propio:

a) La descentralización administrativa por región o territorial que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales, y
b) La descentralización técnica o por servicio que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

De una manera general, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquélla que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

El régimen que regula las relaciones entre el poder central y los entes descentralizados, es muy variado y sujeto a las modalidades que les señalen sus leyes de organización. Pretender referirse en nuestra legislación a una forma pura de centralización o descentralización es sólo un escarceo literario, mas no una realidad.

Los organismos centralizados o descentralizados administrativamente, que cumplen con sus funciones con eficaz diligencia, mañana pueden no responder a los propósitos de sus creadores. La sabiduría del legislador debe limitarse a crear estructuras administrativas útiles o necesarias para la realización de los fines del Estado. Es posible que más adelante, con una mayor educación administrativa de gobernantes y gobernados, pueda triunfar una institución que ha fracasado o se crearán nuevos moldes jurídicos para problemas cada vez más complejos.

Las formas de organización administrativa o paraestatales, estuvieron al reclamo de la moda, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución de difíciles problemas de la acción gubernamental. Nada más inexacto, porque esas formas deben emplearse con discreción y cuidado, sobre todo las formas descentralizadas que fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas, y correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos.

El signo de los tiempos que corren -amenazantes y atormentados-, se manifiesta en una fuerte centralización en el orden político, frente a una

creciente descentralización en el orden administrativo, que no entorpezca la acción inmediata de los poderes públicos. Por otra parte, comienza a presentarse una descentralización económica, que comprende el manejo de grandes actividades de la economía nacional, a través de la empresa pública, la sociedad anónima de Estado, la empresa de participación estatal, los fideicomisos y otras formas recientes.

7. Los Órganos del Poder Ejecutivo Federal: Gobierno y Administración Pública.

El poder público es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, principalmente la realización del bien público. El orden, la coordinación y unidad de una sociedad sólo se logra por la acción eficaz de la administración pública y la obediencia de los gobernados acatando las órdenes gubernamentales.

La primera tarea importante del poder público es *la tarea de gobierno*. Consiste en la dirección u orientación en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas. Consiste en elaborar mensajes, interpretaciones generales no condicionadas a las leyes, mandatos o actitudes que originan la realización de actividades administrativas con vistas al interés general de la nación o con una determinada proyección internacional.

La segunda tarea importante es *la Administración*. Ella se encamina a la ejecución de las leyes, en la organización y atención de los servicios públicos y los fines que se encaminan a la satisfacción de las necesidades colectivas. El principio de legalidad domina la vida administrativa y sus actos están sometidos a recursos y revisiones jurisdiccionales.

Gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias: el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas: y la administración requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos. El poder público es gobierno y es administración.

El gobierno dirige la vida de la nación impulsado por motivos e intereses políticos, y su función esencial es velar por el mantenimiento de los preceptos constitucionales. El gobierno orienta la acción administrativa a manera de un órgano moderador fijando su intensidad. El gobierno estimula la tarea de mantener o reformar el orden jurídico de acuerdo con las conveniencias políticas del Estado.

La fuerza material de que dispone el Estado es un medio para asegurar la ejecución o cumplimiento de sus determinaciones. La principal fuerza de que dispone el Estado está en la adhesión de los gobernados que integran

la opinión pública y orientan la acción pública de los gobernantes. La fuerza material es necesaria, pero es una medida transitoria y de excepcion. Un gobierno apoyado en la fuerza siempre es un gobierno inestable y tiránico.

8. La Administración Pública Federal.

La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. Personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.

La administración selecciona el personal técnico y se dirige siempre a proporcionar un servicio eficaz, es decir, a velar por los intereses de una comunidad.

El gobierno es irreemplazable e imprescindible si tomamos en cuenta los caracteres reales de una sociedad. La administración en cambio puede suponerse, en ciertos aspectos, en manos particulares, como en el caso de los servicios públicos atendidos por empresas privadas y las empresas privadas de participación estatal, o de economía mixta.

Debemos referirnos a la Administración Pública Federal, enunciando los organismos que la forman y que actúan en toda la República o en el Distrito Federal, en materia federal. Ellos son los siguientes, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Federal: DOF., del 29 de diciembre de 1976, que estabece las siguientes bases de organización de la administración: centralizada y paraestatal.

A. *Administración Pública Centralizada:* Arts. 10 a 25 de la Ley orgánica:

    1. La Presidencia de la República. Arts. 80 a 93 de la Constitución y 1 de la Ley Orgánica.
    2. Consejo de Ministros. Art. 29 de la Constitución y 6 de la Ley Orgánica.
    3. Secretarios de Estado. Arts. 90 a 93 de la Constitución y 2, 26 a 42 de la Ley Orgánica.
    4. Departamentos de Estado. 92 y 93 de la Constitución. Arts. 2, 26, 37, 43, 44 de la Ley Orgánica.

5. Procuraduría General de la República. Art. 102 de la Constitución y Art. 4 de la Ley Orgánica.[12]
6. Gobierno o Departamento del Distrito Federal. Art. 73 fracción VI de la Constitución y Art. 5 de la Ley Orgánica.
7. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Art. 21 de la Constitución y Art. 5 de la Ley Orgánica.
8. Dependencias administrativas centralizadas. Tít. II, Cap. I de la Ley Orgánica.
9. Dependencias administrativas desconcentradas. Art. 17 de la Ley Orgánica.

Comisiones Especiales: Comisiones administrativas intersecretariales. Art. 21 de la Ley Orgánica.

Comisiones administrativas Internacionales. Art. 28, fracción III de la Ley Orgánica.

B. *Administración Pública Paraestatal:* Arts. 1, 3, 45 a 54 de la Ley Orgánica.

1. Instituciones administrativas descentralizadas. Artículo 45 de la Ley Orgánica.
2. Empresas de economía mixta. Empresa Pública, Empresas de participación Estatal, Sociedad Anónima de Estado. Arts. 46, 47 y 48 de la Ley Orgánica.
3. Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito. Arts. 3 y 46 de la Ley Orgánica.
4. Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas. Arts. 3 y 46 de la Ley Orgánica.

C. *Tribunales:*

1. Tribunal Fiscal de la Federación.
2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.
3. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Los organismos federales corresponden, como en seguida se estudia: unos a la organización centralizada y otros a la organización descentralizada.

El Estado moderno se desenvuelve en formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesidades colectivas y los

[12] La Procuraduría General de la República no es autoridad administrativa federal. Ejecutoria. *Bol. de Inf. Jud.* año XVII, núm. 173, pág. 18. Olvida esta ejecutoria las importantes facultades administrativas de la Procuraduría, digamos por vía de ejemplo, cuando actúa como consejero jurídico del gobierno.

grandes problemas sociales que lo rodean. Desde el punto de vista jurídico demanda la organización de estructuras o formas que coordinen, den unidad y eficacia a un conjunto de órganos que se nos presentan a la manera de un árbol genealógico o de una estructura piramidal.

Es a través de la idea de persona jurídica como se logra la unidad y la acción del Estado en su conjunto, y de las numerosas instituciones u organismos públicos que son pequeños o grandes círculos de competencias que reparten o distribuyen la competencia total del poder público.

Desde sus orígenes, el poder de las altas magistraturas se ha ejercido por un pequeño grupo de funcionarios que ha centralizado toda la fuerza de una organización, en lo político y en lo administrativo. Sólo por excepción la historia contemporánea nos ofrece pequeños oasis de realización democrática. A partir de la Revolución Francesa el poder tiende a descentralizarse, aspirando el régimen democrático a la adopción de ciertas formas desvinculadas del poder central. Es un hecho que las democracias con vinculaciones democráticas, están o aspiran a estar bajo la tendencia descentralizada administrativa.

A pesar del auge de estas últimas formas, hasta mediados de este siglo el Estado moderno vuelve a estar dominado por la fuerza centralizadora -política y administrativa- tratando de fortalecerse con entidades de acción eficaz y directa. Nada podríamos asegurar sobre esas formas políticas y administrativas del futuro porque cada pueblo las empleará en la medida de sus propios intereses de acuerdo con las circunstancias históricas que lo rodean. Un hecho notorio de nuestra vida administrativa es la multiplicación de los organismos administrativos.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 33, 1978

LA POSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE MÉXICO

Gustavo Martínez Cabañas*

Somos una República Federal, representativa y democrática, compuesta por 31 Estados y un Distrito Federal; que tiene en su seno más de dos mil trescientos municipios (2,375). La Constitución que actualmente nos rige data de 1917, anteriormente a ésta, tuvimos otra en 1857 y desde 1824 hemos tenido diversos ordenamientos constitucionales.

En México ha habido movimientos hacia la centralización enmarcados en sus respectivas constituciones y ha habido movimientos tendientes a la descentralización.

Desde 1857, en la Constitución anterior a la que nos rige actualmente, tenemos una República descentralizada en el sentido de que la soberanía de los Estados está reconocida por la Carta Magna. Cada una de las Entidades Federativas tiene su propia Constitución y dentro de cada una de ellas se establece el régimen legal de los municipios. El Municipio es libre, cada estado es soberano y la República es Federal. El Municipio tal como lo tenemos actualmente, es una institución que data desde los principios de la Independencia de México. Tiene sus antecedentes en la

* Gustavo Martínez Cabañas es graduado en Ciencias Económicas en la Universidad Nacional Autónoma de México; ha realizado estudios posteriores en la American University, Washington, D.C. y en la propia UNAM. Ha sido funcionario en diversas Secretarías de Estado y participado en repetidas ocasiones en Delegaciones y Comités Técnicos de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública, en el Banco Interamericano de Desarrollo y en la Organización de Estados Americanos, Presidente del Instituto de Administración Pública (1961-1968) y Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1974·1977). Ha sido Catedrático en la Escuela Nacional de Economía (1937-1941), en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (1963-1973). Actualmente es asesor del Gobierno del Estado de Guerrero y Miembro del Consejo de Honor del Instituto Nacional de Administración Pública.

Legislación y costumbre españolas, en la cual existió y existe todavía el Municipio y toda la tradición grecolatina de las ciudades.

El Municipio es una entidad político-administrativa que forma la unidad básica dentro del sistema federal mexicano; los municipios están regidos, como lo indicaba antes, por la Constitución Federal y por la Constitución de cada uno de los estados y además, existen en cada estado, leyes orgánicas municipales, en donde se define la autoridad y su forma de gobierno.

El Artículo 115 de la Constitución Federal determina la forma en que se distribuye la autoridad en México, a nivel estatal y municipal. En este Artículo, se consagra la soberanía de cada estado y se asegura también la libertad y digamos, la autodeterminación del Municipio.

La autoridad del Municipio reside en el Ayuntamiento; el Ayuntamiento es el órgano máximo del Gobierno Municipal. El Ayuntamiento está formado por un Presidente, por un Síndico y por varios Regidores, según su población.

Hay municipios que comprenden las capitales de los Estados en que su población sobrepasa cien mil, doscientos, quinientos mil y más habitantes. Hay otros municipios de menor importancia. El Municipio por su circunscripción geográfica es una unidad territorial que comprende no solamente las ciudades, sino también los pueblos y comunidades que se encuentran dentro de su territorio. Para el gobierno de las pequeñas comunidades que están fuera de las ciudades existen las “Comisarías”, que son realmente Delegaciones de la autoridad municipal.

La vida municipal en México, es muy desigual, hay municipios importantes que constituyen las Capitales de los Estados; estos municipios comprenden muchas delegaciones o circunscripciones y representan gobiernos mucho más complejos. Hay municipios en donde la actividad económica preponderante que los caracteriza es de tipo agrícola, industrial o turística. Nuestra legislación no distingue entre ellos, las reglas son uniformes, no importa la actividad primordial a que la población del Municipio se dedique.

En México, el Municipio es importante porque es la unidad político-administrativa que está más cercana a la población, que ve por sus necesidades más inminentes como son los servicios públicos, que en todas las comunidades casi siempre son los mismos, como: el servicio de agua potable, el alumbrado público, el servicio de limpia, los mercados, los panteones, etc., y hay una serie de otros servicios que

constituyen todo un conjunto de acciones y de funciones que tienen por objeto conservar la seguridad y el bienestar de la población, tal como es el Servicio de Policía, el Servicio de Bomberos y en algunos Estados –porque esto no es regla general en México–, también tienen la función de la educación elemental y los centros de salud.

Existe una constante emigración que se ve en casi todos los países: del campo a las ciudades, constituyendo grandes aglomeraciones en los municipios urbanos, generando una serie de problemas derivados de la gran concentración y acumulación de gente que reclama mayores servicios, mejor calidad de los mismos y naturalmente, todos los problemas concernientes a los asentamientos humanos, es decir, lugar donde tengan habitación, donde haya escuelas, donde establecer centros de salud para todas las poblaciones que caóticamente emigran de las áreas rurales a los centros urbanos.

Este problema de los asentamientos humanos no había sido contemplado en la Constitución que nos rige desde 1917 y fue necesario, para que pudiéramos tener una Ley General de Asentamientos Humanos, introducir reformas a dicha Constitución para conceder atribuciones concretas a los estados y a los municipios en materia de asentamientos humanos y preservación del ambiente.

Gracias a esas medidas pudo el Congreso de la Unión de México, aprobar la Ley General de Asentamientos Humanos que tiene esta característica importante: define las atribuciones de la Federación, de los Estados y de los municipios en materia de asentamientos humanos, en forma concurrente, en la que las tres esferas administrativas y políticas tienen perfectamente bien definidas cuáles son sus responsabilidades. *(Véase diagrama pág. 1097)*

En los Gobiernos Federales hay varias maneras de establecer la relación que existe entre Federación-Estado-Municipio; los autores que más se han ocupado de este problema, el distinguido profesor Tena Ramírez de la Facultad de Derecho, reconoce tres posibilidades: una, en la cual se encuentran definidas en la Constitución cuáles son las atribuciones que se otorgan al Gobierno Federal, dejando para los Estados todo aquello que no haya sido concedido al Gobierno Federal. En otras palabras, los Estados no tienen límite, en sus atribuciones son libres y soberanos para legislar en toda materia que no esté específicamente asignada a la Federación.

La segunda posibilidad es aquella, en que la definición existe tanto para los Estados como para la Federación y se encuentran específicamente detallados en el texto constitucional.

Y la tercera hipótesis, es aquella en la cual se definen los derechos y atribuciones de los Estados y se deja a la Federación el resto que no ha sido expresamente concedido a los Estados.

Dentro de las tres hipótesis, el sistema mexicano es el primero, o sea, que en la Constitución están definidos los derechos y las atribuciones de la Federación y todo lo demás corresponde a los Estados.

Las conclusiones son obvias: un Gobierno Federal fuerte, el cual tiene como obligación primordial –en nuestros tiempos– impulsar y orientar el desarrollo socioeconómico de la Nación y requiere para ello, de mayores facultades, consecuentemente, necesita también mayores recursos fiscales.

Esto ha provocado naturalmente, una gran concentración económica y de poder en manos de la Federación y una marcada debilidad económica y política en los Gobiernos de los Estados y asimismo, en los municipios.

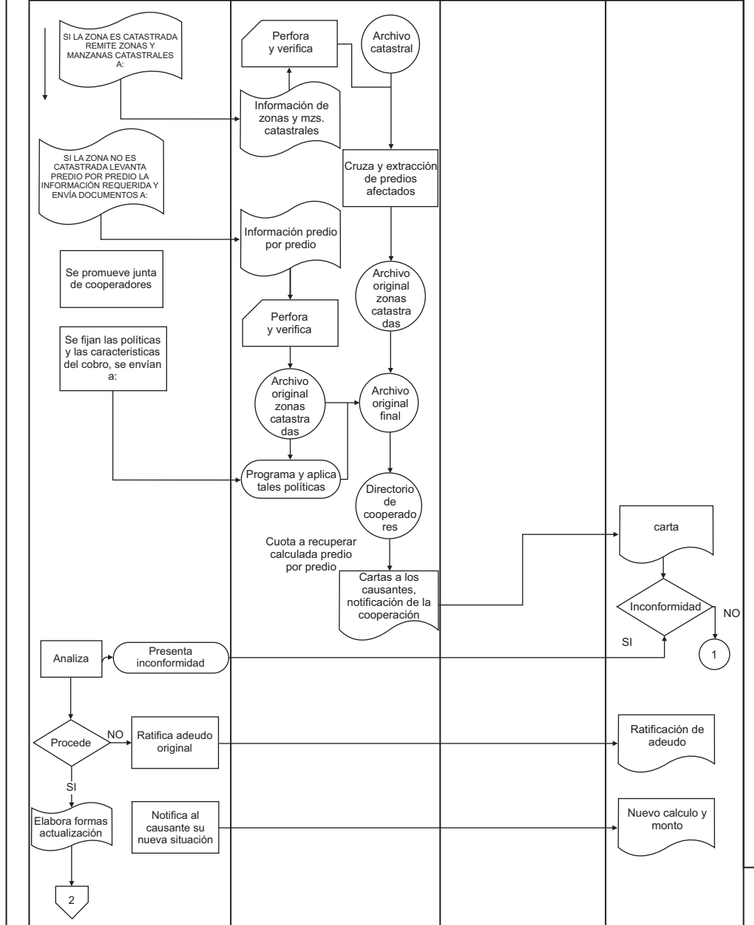
La distribución del ingreso fiscal nacional, es muy desigual; un enorme porcentaje de los ingresos que se perciben en la Nación van a parar al Ministerio de Hacienda. Un pequeño porcentaje que oscila entre el 15 y el 17% del total se distribuye entre todos los Estados y solamente, entre un 2 y 3% participan los municipios.

La primera consecuencia que derivamos de esto, es que no obstante que en la Constitución se establecen derechos y atribuciones bien delimitados a la Federación y el resto a los Estados y municipios, en la práctica, debido a condiciones históricas y políticas de este país, fue necesaria esta concentración inicial y llegamos a nuestros días frente a una situación en la cual hay una Federación fuerte, hay unos Estados que podríamos clasificar entre débiles o medianamente débiles y la casi totalidad de los municipios muy pobres.

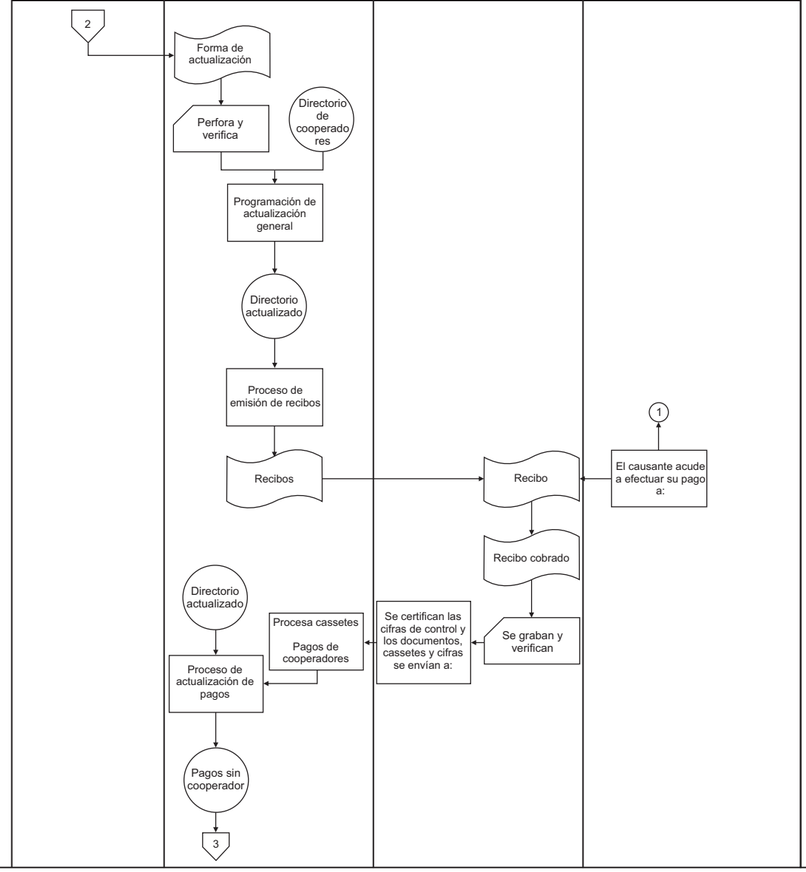
Ha habido en el transcurso de los años impulsos y programas hacia la descentralización; la primera descentralización la encontramos en la propia estructura del sistema mexicano como una República Federal, en donde existen 31 Entidades Federativas, cada una de ellas con su gobierno propio, con sus tres poderes integrados: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En más de 60 años que lleva la Constitución vigente, ha habido dos corrientes: una corriente de gran centralización para salir del caos económico en que se encontró el Gobierno de la República a raíz de la Revolución Mexicana en 1917 y un movimiento de descentralización a partir de los años 30, hasta nuestros días. Puede decirse que ha habido intentos serios de descentralización especialmente en los últimos tres sexenios, en el del expresidente Díaz Ordaz, en el del expresidente Echeverría y en el del actual Presidente López Portillo.

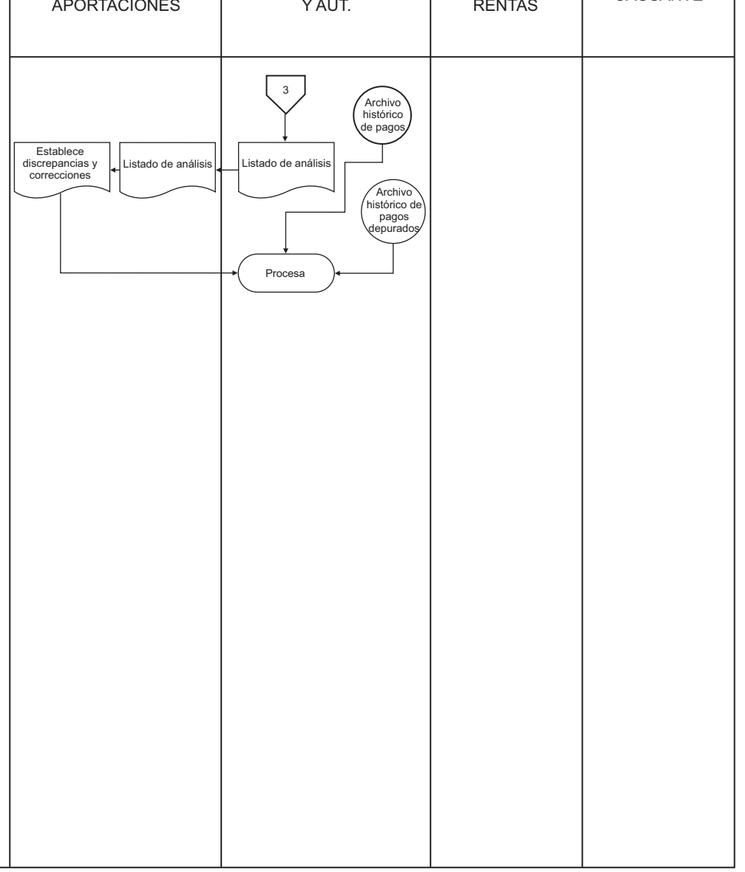
APORTACIONES PARA MEJORAS
FLUJO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO



APORTACIONES PARA MEJORAS
FLUJO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO



APORTACIONES PARA MEJORAS
FLUJO DEL PROCESO ADMINISTRATIVO



La descentralización que estamos experimentando en estos momentos, es un producto de esta corriente general de descentralización que empieza como ya se ha indicado, en la misma estructura de la República. Ahora bien, cuando un país concentra su potencial económico en grandes centros de población con grandes recursos, es muy difícil operar políticamente la descentralización.

El panorama que presenta la República Mexicana es aquel en el que hay Estados que han avanzado más rápidamente, más eficazmente y con mayores resultados que otros. En los 31 Estados, su división política no obedeció a causas de agrupación por criterios de orden económico o social o de vías de comunicación, en su mayoría imperaron criterios de tipo geográfico-político, los que condicionaron la presente división territorial de la Nación.

No se diga la de los municipios, en cuya división se encuentran las más grandes arbitrariedades. Hay un Estado de la República que tiene más de 500 municipios y otro que sólo tiene 4 Municipios, el primero es el Estado de Oaxaca y el Estado de Baja California Norte, el segundo. Hay un Municipio en Baja California Norte, que puede albergar a uno o varios países europeos dentro de su propio territorio.

Persiste en México la intención y el impulso de darle al Municipio cada vez más suficiencia económica y más autonomía política, sin embargo, la situación no podemos decir que es enteramente satisfactoria, todavía existen grandes desigualdades, una inmensa variedad de modelos de desarrollo entre las Entidades Federativas; hay Entidades muy minúsculas que no tienen casi recursos y las hay inmensamente grandes, que ha habido necesidad de regionalizar su territorio para atacar sus problemas fundamentales.

La Federación habiendo concentrado tal cantidad de recursos y atribuciones ha podido desarrollar su capacidad administrativa y de ejecución de programas en mucho mayor escala y con mayor eficiencia. Los programas de electrificación, de caminos, de obras de irrigación, los programas destinados al fomento de la agricultura, la ganadería, la minería, los transportes, etc., han requerido enormes inversiones de parte del Gobierno Federal. Uno de los principales problemas para poder hacer la redistribución de recursos entre las Entidades ha sido el de la determinación de criterios; a quién se le da más: al que es más pobre, al que está más abandonado o a aquel que tiene una capacidad de obtener el mayor provecho por peso invertido.

Cuando se tiene un país cuyo desarrollo económico está a veces condicionado a ayuda externa, siempre hay que tomar en cuenta estos criterios que varían mucho de institución a institución y de país a país. En la práctica se emplean todos los criterios: los de costo-beneficio, los de rentabilidad, los de necesidad, los de sobrepoblación y los de mantener la unidad política del país y otros.

No se puede basar en principios rigurosamente científicos la distribución equitativa de las rentas de la inversión pública, en su distribución general. Los servicios de educación se han descentralizado, los servicios de sanidad se han descentralizado, los servicios correspondientes al impulso a los programas de la agricultura, la ganadería, la minería lo mismo; pero lo más importante que constatamos en la presente Administración y es una referencia digna de mencionarse porque es una novedad; es que se han formulado Convenios Únicos de Coordinación entre la Federación y los Estados, mediante los cuales la Federación cede a los Estados la prerrogativa de poder desarrollar dentro de sus territorios determinados programas con fondos provenientes de la inversión pública federal.

Los Estados han quedado en libertad de decidir en dónde, para qué, cómo y quién hace esos proyectos y esto también se ha trasladado en menor escala a la capacidad ejecutiva de los propios municipios.

Los Convenios tienen apenas un año de actualidad, no se puede saber con certeza si han dado un resultado positivo, todas las indicaciones parecen manifestar que efectivamente a través de los Convenios se fortalece el Federalismo Nacional en el sentido de que los Estados van a gozar de mayores recursos y de más autoridad para la ejecución de sus propios programas.

Esto naturalmente va a tener una repercusión política, fortaleciendo las Entidades en lo económico y habrán de fortalecerse también en lo político.

Queda el tercer nivel, al cual todavía no ha llegado esta forma de traslación de atribuciones, de recursos, de programas de los Gobiernos de los Estados a los Gobiernos de los municipios.

Hay municipios en capacidad de poder desarrollar sus propios programas, Acapulco es un Municipio y tiene alrededor de 400,000 habitantes, Guadalajara es Cabeza de Municipio y tiene una gran población, Monterrey, Veracruz, Hermosillo, Mexicali, Tijuana; hay gran cantidad de áreas urbanas que cuentan ya con recursos técnicos, económicos y con una mayor libertad política para la selección de programas propios y de decidir sobre sus destinos.

Resumiendo la posición del Municipio en el marco constitucional, podemos afirmar que está definida en la Constitución en términos generales; el Municipio en principio es libre, puede hacer uso de su Hacienda Pública y debe tener los ingresos suficientes para mantener los servicios más indispensables.

Tiene la facultad de gastar, pero no tiene la facultad de fijar, ni los rubros de sus ingresos ni el monto de los mismos, por lo tanto, la absoluta libertad económica del Municipio no existe, está parcialmente limitada por las legislaturas locales, o sean, los Congresos locales de los Estados que son los que aprueban las leyes de ingresos y las leyes de egresos de los municipios.

Los municipios tienen facultades bien definidas en materia de conservación del ambiente y en materia de asentamientos humanos; aquí de nuevo nos encontramos con una Legislación muy moderna, muy nueva, que todavía no ha sido posible aplicar porque todavía no existe formalmente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del País, ni existen los planes estatales, ni tampoco los planes Municipales.

Nuestra legislación es muy reciente y su puesta en práctica es una labor probablemente de varios sexenios; en lo económico los municipios por lo general carecen de recursos suficientes para hacer frente a los problemas de la convivencia en las grandes urbes. En los municipios rurales el problema se presenta por la escasez de recursos económicos para hacer frente a lo más indispensable.

En lo político, la situación es muy diversa también. Hay Estados que han logrado una significativa independencia política y que son susceptibles de manejar internamente sus cuestiones político-electorales.

En materia de política electoral municipal, no creo que se haya avanzado en la misma forma y todavía la institución Municipio sigue sumamente controlada por las autoridades estatales, es decir, no ha llegado a realizarse el sistema tal cual aparece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siempre se nos ha presentado este dilema, debemos seguir con la institución Municipio o debe desaparecer por no poder cumplir con sus obligaciones, ni con sus atribuciones. La verdad de las cosas es que, no ganaríamos mucho con su desaparición, porque nada nos garantizaría que pudiéramos generar otra institución más efectiva.

¿Qué hemos hecho en algunas Entidades? hemos podido realizar programas de Fortalecimiento Municipal; hay Entidades como en el Estado de México, donde estos programas se vienen desarrollando desde hace más de tres sexenios; hay Entidades como Jalisco, Nuevo León, especialmente las Entidades de la frontera norte, que probablemente han sido influenciadas por la autonomía de la vida municipal del sur de los Estados Unidos de Norteamérica, en que también se ha ganado mucho en el Fortalecimiento Municipal; ha habido programas y existen actualmente funcionando más o menos eficazmente.

Y por qué les hemos llamado «fortalecimiento»; porque se quiere a través de estos programas llevar asistencia, ayuda, recursos a los municipios, sin que los municipios pierdan en absoluto su integridad, su autonomía y su libertad. Claro que estas tres palabras tenemos que tomarlas en su valor relativo, si no tienen su correspondiente expresión en términos económicos y políticos.

En estos programas, por ejemplo en el Estado de Guerrero, donde me ha tocado participar, y es una de las razones por las cuales estoy aquí en

este tema, lo primero que hicimos fue una encuesta de 75 municipios que comprenden el Estado y tener un diagnóstico de cuál era su situación desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades en la comunidad, sus recursos fiscales, su organización interna y sus posibilidades de mejoramiento. El resultado de esa encuesta reveló cosas sumamente interesantes.

De 75 municipios, solamente una docena de ellos tenían ingresos mayores de 1 millón de pesos por año; había doce municipios que tenían cuatrocientos cincuenta mil a un millón de pesos; había otros veinticinco que iban de 100 mil a 450 mil y había veintiséis municipios que tenían ingresos anuales de $6,000.00 hasta $100,000.00.

¿Qué puede hacer un Municipio con $6,000.00 anuales de ingresos para cubrir todas sus necesidades, entendiéndose que Municipio no es nada más la ciudad capital del Municipio, sino que es toda la circunscripción geográfica? No había recursos siquiera para pagar los sueldos de los Presidentes Municipales.

Véanse las transformaciones que se han efectuado en los municipios del Estado de Guerrero, en parte gracias a la acción del Programa de Fortalecimiento Municipal;

CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE GUERRERO

PARA 1975: 26 municipios: menos de $100,000.00.
25 municipios: $100,000.00 a $450,000.00.
12 municipios: $450,000.00 a 1 millón de pesos.
12 municipios: más de 1 millón de pesos.

PARA 1976: 14 municipios: menos de $100,000.00.
32 municipios: $100,000.00 a $450,000.00.
17 municipios: $450,000.00 a 1 millón de pesos.
12 municipios: más de 1 millón de pesos.

PARA 1977: 36 municipios: $100,000.00 a $450,000.00
17 municipios: $450,000.00 a 1 millón de pesos
20 municipios: 1 millón de pesos a 10 millones de pesos
2 municipios: más de 10 millones de pesos.
Que son Acapulco y Zihuatanejo.

Se ha conseguido también una mayor concientización de parte de las autoridades respecto de su papel dentro del Municipio como institución. En la actualidad ya hay un mayor conocimiento de cuáles son sus obligaciones frente a la comunidad y se han podido establecer mejores

canales de comunicación entre ésta y sus autoridades, que es una de las debilidades más serias del Municipio, como institución universalmente considerada.

El Programa ha podido capacitar a los Tesoreros Municipales para tener mayores ingresos sin aumentar las tasas de sus impuestos ni crear otros nuevos, simplemente con mejoras en la administración tributaria.

Tenemos casos de municipios que solamente en un año han quintuplicado sus ingresos, hay municipios en que solamente con un censo de los causantes han duplicado sus rentas, pero no solamente la parte de ingresos ha sido la única preocupación del Programa de Fortalecimiento, sino también la aplicación de los gastos.

La mayor parte de los municipios, si no es que la inmensa mayoría de ellos, carecen de recursos suficientes para poder dar los servicios elementales. ¿Qué ha sucedido? Que han tenido que recurrir al Estado o a la Federación para poder suministrarlos. Actualmente se está pensando muy seriamente en una reforma a fondo de la distribución de los ingresos nacionales para dar a los municipios mayor capacidad económica, especialmente a través de los impuestos sobre la propiedad territorial.

Para concluir, podemos resumir diciendo: la institución «Municipio» está definida en la Constitución; no está bien dotada de recursos económicos; por lo general no está bien organizada. Por esa razón hemos tratado de romper el círculo vicioso a través de programas y de estímulos que lo fortalezcan en su organización, su administración y sobre todo, de la selección de sus mejores gentes.

Ahí, ya nos salimos de lo administrativo y económico y se pisan los umbrales del problema político, que es muy complejo en el área municipal. Problema que ameritaría un Seminario dedicado exclusivamente a su planteamiento, análisis y a la búsqueda de soluciones.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 25 ANIVERSARIO, 1980

MECANISMOS DE COORDINACIÓN. FEDERACION-ESTADOS-MUNICIPIOS

José Natividad González Parás[1]

LA ORGANIZACIÓN FEDERAL DEL ESTADO MEXICANO Y LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

En una organización, la coordinación podría convencionalmente ser entendida como la búsqueda de fórmulas que permitan la unidad de acción. En ocasiones se reduce la coordinación en la organización del Estado a una mezcla confusa de poder jerárquico y concertación, que asume diversas y variadas formas. Sin embargo, más que por sus formas, vale referirse a la coordinación administrativa por sus propósitos que consisten en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración pública en torno a objetivos comunes.

En la organización política del Estado la coordinación es un elemento fundamental. Esta aparece desde que Montesquieu concibe la división y equilibrio de poderes entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, y se instrumenta conforme a las modalidades de régimen centralizado o federal que adoptan los Estados. En el segundo caso, la coordinación se impone entre las autoridades o gobiernos de los estados miembros y el Gobierno Federal, es decir, entre los "niveles" estatal y federal de una organización denominada Federación o república federal.

Tanto en el Estado central como en el federal la administración pública representa el principal instrumento del gobierno para satisfacer, mediante la generación de bienes y servicios, las demandas de la colectividad. Sólo que en el Federal la administración se organiza estructural y funcionalmente por niveles que, disfrutando de cierta autonomía son al mismo tiempo independientes.

[1] Coordinador Adjunto de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México.

La coordinación se impone entonces como elemento fundamental de racionalidad y congruencia para que los diversos "niveles" de gobierno sirvan, en armonía, a una misma población.

México está organizado política y administrativamente como una república federal, que al decir de nuestra Constitución, está compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unida en una federación establecida según los principios de esa ley fundamental de la que derivan dos órdenes jurídicos, el de la Federación y el de los estados. Esos órdenes son "coextensos", es decir, aunque distintos en cuanto a su competencia, son iguales entre sí en el sentido de que ambos están subordinados a un orden jurídico superior.

Existen tres métodos distintos que determinan, la distribución de competencias entre la Federación y los estados miembros. En el primero se especifican detalladamente las atribuciones de cada uno. El segundo consiste en una enumeración parcial de atribuciones donde únicamente se especifican o detallan las de las entidades federativas, dejando el poder central las atribuciones no mencionadas o facultades restantes. El tercero, a la inversa del anterior, señala las atribuciones del poder central, correspondiente a las entidades federativas las facultades residuales.

El tercer método presupone que son las entidades federativas las que delegan el ejercicio de ciertas facultades al poder central, reservándose para sí el ejercicio de las facultades residuales. Esta última forma es la que ha adoptado el mayor número de Estados federales, entre los cuales se encuentra el nuestro. En efecto, nuestra Constitución, en el sistema de distribución de competencias que encierra el artículo 124, anuncia "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados".

A los niveles de gobierno federal y estatal debemos agregar el municipal que, según lo establecido por la Constitución en el artículo 115, representa la base de la división territorial con su libre organización política y administrativa.

Dentro del contexto que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen, en consecuencia, facultades o áreas "exclusivas" de competencia y facultades o áreas concurrentes, en donde por la autonomía de los niveles, pero también por la interdependencia o el interés común, se generan puntos de contacto que exigen la coordinación administrativa para asegurar la coherencia y la congruencia de las acciones del Estado mexicano en su conjunto.

La necesidad de coordinación, administrativa entre los niveles de gobierno puede provenir, en consecuencia, de la concurrencia, la interdependencia y el interés común, o por la combinación de las causas.

La concurrencia surge cuando existen facultades compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo, establecidas en forma explícita en diversos ordenamientos jurídico-administrativos, como es el caso de la educación, la salud, las obras públicas, la resolución de problemas agrarios, el desarrollo urbano o el fomento agropecuario, industrial o turístico, por citar algunos casos.

La interdependencia se origina en la naturaleza misma de los procesos técnicos y administrativos relacionados con la realización de obras o con la prestación de servicios públicos que, por facultades exclusivas, efectúa cada uno de los niveles de gobierno que forman parte de un todo mayor que es el Estado federal y que obliga el establecimiento de relaciones de coordinación entre funcionarios federales, estatales y municipales.

Finalmente, el interés común por emprender y desarrollar acciones en beneficio de una misma población, lleva a coordinarse entre sí a las tres jerarquías del gobierno, independientemente de competencias y jurisdicciones, con el propósito de racionalizar los esfuerzos desplegados y de aprovechar en forma óptima los recursos disponibles.

Es evidente, por todo lo anterior, la importancia que reviste en el momento actual el estudio de las áreas, mecanismos y políticas de coordinación administrativa en el gobierno mexicano.

A nadie escapa que nuestro sistema federal se ha caracterizado en las últimas décadas por una centralización política, económica y administrativa que ha concentrado recursos, decisiones y responsabilidades en el nivel federal en detrimento de los niveles estatal y municipal de gobierno. Para hacer frente a los retos de un acelerado, pero al mismo tiempo desequilibrado desarrollo económico y social, la administración pública federal ha experimentado, en efecto, un crecimiento exponencial que, sin llegar a contrariar las normas constitucionales, ha desvirtuado la concepción original de equilibrio político y administrativo que se suponía para el federalismo mexicano.

Resolver este problema de desequilibrio en la organización y de irracionalidad en el aparato administrativo para responder mejor a las demandas de la comunidad, obliga a estudiar no sólo las acciones encaminadas a revitalizar los niveles estatal y municipal de gobierno, sino también los mecanismos mediante los cuales se deban dar esos procesos de cambio.

LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS TRES NIVELES DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

Las acciones administrativas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, han dado lugar en México a una amplia gama

de formas o mecanismos de coordinación. Dicha coordinación puede establecerse a través de "órganos específicos", de "programas", de "reuniones nacionales", de actos contractuales o "convenios" y de otras modalidades.

"Órganos Específicos"

La coordinación administrativa entre los niveles de gobierno se da, en primer término, con la creación y operación de órganos que bien pueden ser "mixtos" por la participación en ellos de dos o más instancias gubernamentales, o bien, dependencias o unidades de la organización administrativa del ejecutivo federal o de los ejecutivos estatales, con la responsabilidad de fungir como canales particulares de comunicación o como áreas de asistencia técnica intergubernamental.

Entre los órganos "mixtos" se pueden mencionar aquellos que se han constituido para realizar tareas en las que hay concurrencia de autoridades, como es el caso, entre otros, de las comisiones *agrarias mixtas;* los *servicios coordinados de salud pública en los estados;* las *juntas locales de caminos;* las *juntas estatales de electrificación;* las *comisiones o juntas para la administración y operación de sistemas de agua potable;* y los *comités de promoción económica* de la Comisión Coordinadora del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres. En algunas ocasiones, la presidencia de estos órganos recae en el gobernador del estado, pero siempre el gobierno federal, el estatal y eventualmente el municipal, acreditan sus respectivos representantes.

Dentro de los órganos promovidos por el nivel federal, merecen especial mención los *comités promotores del desarrollo socioeconómico* de los estados (COPRODES), que son órganos colegiados de consulta y apoyo técnico para la promoción y planeación del desarrollo y para la coordinación de programas y proyectos específicos de inversión entre el gobierno federal, los estados y municipios. Por su importancia, este mecanismo será tratado en capítulo especial.

También, por su carácter colegiado, deben citarse como órganos de coordinación intergubernamental las *comisiones de conurbación*, creadas conforme a lo señalado en la legislación sobre asentamientos humanos para formular los planes de ordenamiento territorial de las zonas conurbadas del país, y en cuya integración participan autoridades federales, estatales y municipales. Cuando la conurbación se circunscribe a municipios de una misma entidad federativa no participa el Gobierno Federal.

Entre las dependencias o unidades administrativas del ejecutivo federal responsables de proporcionar asesoría técnica, en sus respectivas áreas de competencia, a los otros niveles de gobierno, o de establecer vínculos

de trabajo coordinado, pueden mencionarse, como algunos de los casos más ilustrativos, la *Dirección de Coordinación Fiscal* y la *Comisión Coordinadora de Relaciones Financieras y Fiscales con Estados y Municipios* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; las direcciones generales de *Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social* y la *Coordinadora de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material* de la Secretaría de Gobernación[2]; las direcciones generales de *Planeación Territorial de los Asentamientos Humanos,* de *Carreteras en Cooperación,* de *Operación de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado* y de *Obras de Mejoramiento Urbano*, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; y la *Dirección General de Asesoría a Estados y Municipios* de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

En el caso de los gobiernos estatales, se han creado también ciertos tipos de unidades para apoyar a los municipios en diferentes formas [3].

"Programas"

Una segunda forma de coordinación entre los tres niveles de gobierno en México, opera mediante el diseño e instrumento de programas especiales orientados a articular competencias compartidas o a convenir transferencias de recursos.

Dicha vinculación programática suele hacerse, generalmente, mediante la estructuración de esquemas administrativos y financieros. En el caso de estos últimos se involucran aportaciones económicas convenidas en modalidades bipartitas (Federación-estado, o estado-municipio) y tripartitas (Federación-estado-municipio o Federación-estado-particulares). Las acciones específicas para la ejecución de tales programas pueden realizarse a través de alguno de los órganos "mixtos" mencionados anteriormente *–junta local de caminos, junta estatal de electrificación–* o a través de organismos federal o estatal *–Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas; Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria* de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, o el *Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres,* que opera a través de comités de promoción económica y de una Unidad de Coordinación del Programa ubicada en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

---

[2] La desaparición de este organismo ha sido anunciada recientemente por el titular de esa dependencia.

[3] Entre otros ejemplos pueden mencionarse a Guerrero con su Dirección de Fortalecimiento Municipal; Tabasco con su Dirección de Asistencia Técnica Municipal; Jalisco con su Dirección de Orientación Municipal; y Nuevo León con su Dirección de Gestiones Municipales.

"Convenios"

Los compromisos contractuales o convenios de coordinación representan una tercera forma de concertación de voluntades entre los niveles de gobierno. A la fecha, en uso de sus facultades soberanas, los estados y los ayuntamientos, han suscrito entre sí convenios en un gran número de áreas de trabajo, concurrentes o afines. Independientemente de la materia, las actividades que suelen convenirse se refieren a ejecución de obras, prestación de servicios, coordinación administrativa, asistencia técnica y financiamiento.

En materia fiscal, se registra una larga experiencia en la adopción de compromisos establecidos bilateralmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por las tesorerías estatales o sus equivalentes, en lo que se refiere a la administración de diversos impuestos, tales como el de ingresos mercantiles; el de renta para causantes menores y bases especiales de tributación en los sectores agrícola, ganadero, pesquero y actividades conexas, el de uso o tenencia de automóviles y camiones; y el de embasamiento de bebidas alcohólicas con el cual se acordó adoptar el marbete único. También se llegaron a firmar convenios para la realización conjunta de visitas domiciliarias y otras prácticas de fiscalización relacionadas con los impuestos coordinados entre la Federación y los estados, así como convenios entre la Tesorería de la Federación y las administraciones fiscales locales para la compensación de fondos, tendientes a evitar movimientos innecesarios de numerario cada mes, por el pago que un nivel de gobierno efectúa a otro por sus receptivas participaciones siendo sustituido dicho esquema por un sistema de ajustes semestrales para determinar adeudos entre los fiscos involucrados.

A partir de 1978 los convenios en materia fiscal fueron integrados en los denominados *convenios uniformes de coordinación fiscal*, que ha suscrito la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con cada uno de los gobiernos estatales, a efecto de simplificar las obligaciones y los derechos de las partes en relación con cada aspecto convenido. Dichos convenios, y los que se formalizaron recientemente en ocasión de la XII Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, para lograr la adhesión de los gobiernos de los estados al nuevo sistema nacional de coordinación previstos en la ley sobre la materia, en vigor desde 1980, constituyen uno de los ejemplos más representativos de las ventajas que derivan de la coordinación establecida en el uso libre y autónomo de las facultades que en nuestro régimen constitucional competen a cada nivel de gobierno.

En correspondencia a los procesos de coordinación y redistribución fiscal acordados entre el gobierno federal y los estados, algunos gobernadores han delegado la administración el impuesto predial –y en ocasiones incluso su rendimiento– y los municipios de su jurisdicción.

Otros convenios establecidos han tenido propósitos varios: abatir el rezago agrario en primera instancia, armonizar los planes estatales con el Nacional de Desarrollo Urbano; realizar obras de electrificación y de telecomunicación en comunidades rurales, incorporar al régimen de prestaciones médicas del IMSS o del ISSSTE a burócratas estatales; contribuir a resolver el problema de vivienda mediante la constitución de institutos Indeco-estados, dirigidos a grupos de la población no beneficiados por alguno de los esquemas institucionalmente establecidos con tal fin; unificar el sistema de expedición y registro de títulos y grados académicos de las instituciones de enseñanza superior; remitir reos del orden común a la Colonia Penal de las Islas Marías; financiar la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos; y promover actividades deportivas, entre otros de interés común para los niveles federal y estatal de gobierno. En cada caso, se encuentran implicadas en la formalización del convenio respectivo, dependencias y entidades federales conforme a las competencias asignadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por otras disposiciones jurídicas inherentes al área de trabajo convenida, así como por las respectivas autoridades estatales o municipales.

Generalmente, estos convenios precisan los antecedentes que llevan a establecerlos y fijan los derechos y obligaciones para cada una de las partes que los suscriben, reservando casi siempre al nivel federal la interpretación de la legislación involucrada en cada caso y la normatividad correspondiente y delegando a las administraciones estatales la mayor parte o la totalidad de los aspectos operativos. Dependiendo de cada materia convenida, se establecen compromisos comunes o exclusivos para cada parte.

A partir de la actual administración gubernamental, se ha venido realizando un esfuerzo por tener un solo canal de adopción de compromisos. Para ello, se ha concebido y puesto en marcha el denominado ***Convenio Único de Coordinación***, nueva e importante modalidad de coordinación única que integra ya un número considerable de convenios, los cuales anteriormente se establecían por separado. El Convenio Único de Coordinación, que pretende convertirse en un convenio integral para el desarrollo, será tratado en capítulo especial más adelante.

“Reuniones Nacionales”

Las reuniones nacionales, donde participan funcionarios responsabilizados de tareas comunes o afines a los tres niveles de gobiernos y que se han formalizado jurídicamente o se efectúan habitual o periódicamente, constituyen la cuarta forma de coordinación intergubernamental. El antecedente más remoto de este tipo de coordinación se halla en las ***convenciones nacionales fiscales*** realizadas en los años de 1925, 1932 y 1947.

En la actualidad se organizan reuniones nacionales en varias áreas de trabajo con el propósito de armonizar acciones y programas en materias concurrentes o de interés común, así como para intercambiar experiencias e información, tanto entre autoridades federales, estatales y municipales, como entre estas últimas entre sí. Al respecto deben mencionarse, entre las más representativas de este tipo de reuniones, las de ***Funcionarios Fiscales*** (reconocidas legalmente como autoridad u órgano mixto en materia fiscal por la Ley de Coordinación Fiscal); de *Procuradores Generales de Justicia,* de *Oficiales Mayores,* de *Jefes de Informática,* de *Oficiales del Registro Civil,* de *Responsables de Archivos Administrativos e Históricos,* de *Directores de Prevención y Readaptación Social, y de Delegados Federales y Directores Estatales del Trabajo*. La denominada *Reunión de la República*, que se ha realizado durante tres años consecutivos con la participación de todos los gobernadores de los estados, el presidente de la República, su gabinete en pleno y los representantes de los poderes legislativo y judicial, constituye el nivel más alto que se ha alcanzado dentro de esta modalidad de coordinación.

Otras Formas de Coordinación Administrativa

Por último, cabe mencionar otros mecanismos de apoyo entre niveles de gobierno que implican también relaciones de coordinación y que, sin constituir sistemas generalizados, son importantes como práctica administrativa en áreas de trabajo fundamentales. Tal es el caso de los fondos especiales establecidos con recursos federales para apoyar a estados y municipios, por la vía del crédito, y a las entidades federativas de menor desarrollo relativo a través de subsidios. En este contexto se inscriben el *Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal* y el *Fideicomiso para Agua Potable y Alcantarillado*, que administra el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.; el *Fondo Financiero Complementario de Participaciones* y los subsidios que maneja la Secretaría de Programación y Presupuesto.

También se han establecido relaciones formales de coordinación, a través de la participación de los gobiernos estatales en los órganos colegiados de dirección y de gobierno –consejos de administración, juntas de gobierno, comisiones, comités técnicos– de las entidades paraestatales y en organismos desconcentrados que tienen una especial relevancia en sus respectivos territorios, ya sea por su importancia en el desarrollo regional o por haberse desconcentrado territorialmente.

En este sentido puede mencionarse la participación de gobernadores en organismos tales como la *Comisión de la Malinche;* el *Patronato Indígena del Valle del Mezquital;* el *Patronato del Maguey; Tabacos Mexicanos, S.A.;* los *consejos de administración de los bancos regionales* que integran el sistema nacional del Banco de Crédito Rural; los *comités técnicos y de*

distribución de fondos de los fideicomisos que administran las ciudades industriales o *centros comerciales* que existen en algunas entidades federativas bajo la coordinación operativa de Nacional Financiera, S.A., a través del Fideicomiso de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales y Centros Comerciales.

Para apoyar al nivel municipal de gobierno, se ha diseñado e instrumentado una amplia serie de acciones por parte de diversas dependencias y entidades federales. Entre éstas son de citarse la disposición de la nueva Ley de Coordinación Fiscal, consistente en asegurar a los municipios el 20% del total de las participaciones federales que corresponden a la entidad federativa de que forman parte; los apoyos financieros establecidos por BANOBRAS para el otorgamiento de créditos en paquete; y la liquidación de las juntas federales de mejoras materiales, que representaban una invasión a las funciones de los municipios fronterizos y portuarios, por donde fluye nuestro comercio con el resto del mundo.

LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN PARA LA PROGRAMACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL Y PARA PROCURAR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO

De los mecanismos de coordinación expuestos hay dos que merecen particular atención, puesto que se han concebido como formas integrales de coordinación para el desarrollo económico y social, y para el fortalecimiento de la capacidad económica y administrativa de los niveles estatales y municipales de gobierno. Estos mecanismos están constituidos por los *comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados como órganos mixtos de coordinación* y por los *convenios unidos de coordinación para el desarrollo.*

Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados

En los esfuerzos de programación económica y social promovidos por el nivel federal, se han dado importantes pasos encaminados a una participación más activa de los estados y municipios en las tareas del desarrollo. Así, a partir de marzo de 1977, fueron reestructurados los mecanismos de coordinación que apenas en el sexenio anterior empezaron a organizarse con ese fin. Los comités promotores de desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES) son ahora considerados, en virtud de un decreto presidencial, como organismos públicos de participación federal, estatal y municipal, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación del desarrollo a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

Los COPRODES se hallan integrados como órganos colegiados en los cuales están representados los gobiernos federal, estatal y municipal, los grupos activos y sociales de la vida económica de la entidad de que se trate, así como los diputados federales y senadores respectivos. Los preside el gobernador de cada entidad federativa, quien designa un coordinador que lo representa en las tareas operativas. La Secretaría de Programación y Presupuesto está responsabilizada, a nivel nacional, de emitir lineamientos y coadyuvar en las tareas de coordinación de las actividades de los COPRODES, en tanto que a nivel de cada entidad federativa desempeña, a través de sus delegaciones estatales, las funciones propias del secretario técnico de cada órgano colegiado.

El artículo del segundo decreto que regula la vida de los COPRODES establece que tienen a su cargo, entre otras, las siguientes funciones:

I. Promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la población de la entidad para impulsar el desarrollo socioeconómico de la misma;
II. Proponer al gobierno federal y a los locales, los convenios que consideren necesarios para la consecución del desarrollo socioeconómico, y coordinarse entre sí para el desarrollo integral de alguna región donde exista interés económico y social;
III. Acordar el establecimiento de subcomités y grupos de trabajo sectoriales o regionales cuando el cumplimiento de sus objetivos y de sus programas lo requiera;
IV. Levantar un inventario de los recursos humanos y naturales de la entidad;
V. Proponer programas a corto, mediano y largo plazo, para el desarrollo social y económico de la entidad, tendientes al mejor aprovechamiento de sus recursos naturales y humanos;
VI. Elaborar proyectos concretos de inversión, con base en una adecuada jerarquización de las necesidades que deben ser atendidas,
VII. Fomentar el aprovechamiento racional, entre otros, de los recursos agrícolas, ganaderos, hidráulicos, energéticos y turísticos, así como impulsar el desarrollo de las regiones y la comercialización de sus productos;
VIII. Asesorar a las autoridades y a los sectores de las poblaciones de la entidad correspondiente, en la preparación y ejecución de estudios de factibilidad económica para el establecimiento de empresas cuya finalidad sea el aprovechamiento de los recursos de los estados;
IX. Incrementar el empleo productivo en el campo y en la ciudad y procurar la capacitación de los recursos humanos.

X. Fungir como órgano de consulta tanto del gobierno estatal como del federal sobre la situación socioeconómica de la entidad; y
XI. Evaluar e informar trimestralmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, sobre el desarrollo de los convenios únicos de coordinación que se celebren con los ejecutivos estatales.

A efecto de cumplir con sus funciones, los COPRODES formulan anualmente una propuesta de inversión pública federal por entidad federativa, misma que es desglosada a nivel de obras y servicios, y jerarquizada, atendiendo los criterios de complementariedad y puntos de vista de las administraciones estatales y municipales, por su mejor conocimiento de la problemática local. Las propuestas de inversión deben ser presentadas a la consideración del presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a más tardar el 15 de agosto de cada año.

Actualmente se realizan esfuerzos encaminados a lograr una mayor armonización entre las propuestas surgidas en los estados a través de los COPRODES, y las que presentan consolidadas –a nivel nacional y con carácter sectorial– las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Los COPRODES también han coadyuvado recientemente a la formulación de planes estatales de desarrollo, con base en lineamientos metodológicos y técnicos establecidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el contexto de la articulación de un sistema nacional de planeación que establezca el marco de referencia para la programación anual del gasto público. Corresponde a dicha Secretaría integrar los planes estatales dentro de un esquema de planeación global que procure conciliar los objetivos y las políticas de desarrollo nacional, regional y sectorial.

Otras tareas que desarrollan los COPRODES tienen que ver con la coordinación del Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), que se ejecuta actualmente en un total de 106 microrregiones marginadas distribuidas en las 31 entidades federativas. Este Programa representa una experiencia de carácter piloto de la administración pública mexicana porque integra, en un esquema unitario, todas las acciones y programas de infraestructura económica de beneficio social y de apoyo a la producción agropecuaria que ejecuta el gobierno federal.

Finalmente, los COPRODES tienen una gran participación en la programación de la inversión pública federal que se canaliza a los estados a través del Convenio Único de Coordinación.

Hasta ahora los COPRODES, a pesar de haberse enfrentado a dificultades que se han ido superando con el paso del tiempo, han evidenciado sus

bondades como mecanismos de coordinación intergubernamental y de participación ciudadana. Un mejor aprovechamiento de sus tareas reclama introducir algunos ajustes en sus procesos operativos y precisar lo que se espera de ellos como elementos del sistema nacional de planeación económica y social, de la programación del gasto público y de la promoción del desarrollo estatal.

Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo

El presidente López Portillo, durante su campaña electoral, propuso el establecimiento de un canal único de concertación de programas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales, el cual evitase a los gobernadores tener que recorrer las dependencias del Ejecutivo y "tocar un sin número de puertas" para procurar recursos federales de inversión y apoyos de diferente naturaleza para sus respectivas entidades.

El propósito de establecer el Convenio Único de Coordinación (CUC) no consistía solamente en unificar la acción de las dependencias federales, eliminando así la dispersión del apoyo que brinda el Gobierno Federal al desarrollo de los estados, sino que pretendía –objetivo todavía no alcanzado– adoptar criterios y acciones integrales que contribuyan a armonizar y equilibrar el desarrollo de las distintas regiones del país.

En efecto, el 6 de diciembre de 1976, se emitió el "Acuerdo por el que el Ejecutivo celebrará Convenios Únicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común". En dichos convenios se establecen 14 programas federales de obras en los cuales se transfiere a los estados la responsabilidad de ejecutarlos y los recursos correspondientes para hacerlo, en materia de: 1) agua potable y alcantarillado rurales; 2) obras en cabeceras municipales; 3) mejoramientos de la vivienda y espacios públicos; 4) construcción y rehabilitación de viviendas populares; 5) casas de cultura; 6) instalaciones deportivas; 7) cárceles y penitenciarias; 8) caminos de mano de obra; 9) caminos vecinales; 10) carreteras estatales; 11) carreteras urbanas; 12) aeropistas; 13) construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares; y 14) construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales.

Asimismo, en dicho Acuerdo se fijan las bases para el otorgamiento de asistencia técnica en diversas materias (administrativa, fiscal, de planeación urbana, programática y presupuestal), con el fin de que los gobiernos estatales mejoren sus sistemas y procedimientos para poder desempeñar adecuadamente sus funciones.

En 1979, el CUC permitió transferir a los estados recursos federales por 7 mil 326 millones de pesos, los cuales aportaron en conjunto 4 mil 517 millones para integrar un total de 11 mil 843 millones operados a través de esta modalidad de coordinación.

La experiencia acumulada durante los tres primeros años de su existencia, permite afirmar que se han logrado avances importantes en la programación y en la ejecución de obras, cuya magnitud y características básicas hacen que las administraciones estatales sean más eficientes y eficaces que el pesado aparato burocrático federal, que ocasionalmente se ponía en movimiento para realizarlas. Por ello, se sugirió incluir en este esquema de trabajo un mayor número de programas a partir de 1980, lo cual exige de los estados una mayor capacidad para programar y construir.

Adicionalmente a los compromisos contraídos en el CUC, en términos de transferencia de tareas y de recursos para los 14 programas mencionados, se han venido adoptando los así denominados compromisos programáticos, mismos que no involucran recursos de inversión, pero que permiten a las entidades federativas conocer las acciones y los recursos previstos por la federación para los programas más importantes del ámbito estatal. Este tipo de compromiso programático se ha establecido ya en materia agropecuaria, pesquera y laboral.

Si bien es cierto que la configuración de un gobierno federal poderoso fue históricamente una necesidad para que México pudiese iniciar su proceso de desarrollo, ahora, cuando las circunstancias han cambiado radicalmente el centralismo constituye uno de los principales cuellos de botella que obstaculizan nuestro crecimiento armónico, el camino de fortalecer a los estados y municipios, vigorizando nuestro régimen federal por la vía de la desconcentración y de la descentralización de funciones y recursos, es sin duda alguna el más indicado. Evidentemente que el hacerlo realidad supone vencer muchas resistencias e intereses de quienes ven el fortalecimiento de la provincia mexicana una amenaza para sus privilegios políticos y económicos. Sin embargo, la nueva realidad de México reclama impulsar el fortalecimiento de estados y municipios en forma determinante, y para ello cuenta ya con mecanismos de coordinación y apoyo como los comités promotores del desarrollo socioeconómico de los estados (COPRODES) y los convenios únicos de coordinación (CUC), que bien aprovechados pueden marcar el rumbo hacia esos objetivos impostergables.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 119, 2009

LA MODERNIZACIÓN CONTRAPRODUCENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Raúl Olmedo*

La gran megatendecia que determinará el destino del mundo y, por lo tanto, de México y de sus municipios, es el calentamiento global, que es, a su vez, la resultante de un conjunto de causas, entre las que destacan el incremento del consumo de combustibles fósiles (petróleo y carbón) y de la agricultura extensiva. En el fondo causal del todo, es el modelo industrial capitalista mundializado el que conduce a la humanidad al holocausto.

El "crecimiento económico", medido monetariamente como Producto Interno Bruto (PIB), aparece –en el discurso político e incluso académico– como el actor principal del "progreso". Pero este progreso es, al mismo tiempo, la tragedia mundial, en la medida en que crecer equivale a depredar el planeta y a acelerar el exterminio de la humanidad.

"Crecer" ha significado multiplicar los eslabones de las cadenas para producir, distribuir y consumir cada mercancía y agrandar cada vez más la distancia geográfica entre el punto de producción y el punto de consumo, en la medida en que la economía se mundializa. Cada eslabón y cada distancia geográfica incrementan el consumo de energía. Y la suma de todas estas "innovaciones" envenena al planeta y nos encaminan al suicidio global.

* Politólogo y Administrador Público, UNAM. Doctor en Filosofía, Universidad Sorbonne de París, Francia. Profesor de tiempo completo, titular "C", en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública. Miembro del Consejo Directivo del INAP. Líneas actuales de investigación: Gobierno y administración municipal; Estudios para comprender a México; Crítica al crecimiento. "Descrecimiento". Autor de numerosas obras de filosofía política, economía, descentralización, gobierno municipal y desarrollo de la comunidad. Publicaciones más recientes: *Participación ciudadana y organización vecinal* (UNAM, México, 2007); *Filosofía y ciencias sociales* (Comuna, México, 2008); ¿Crecer o *descrecer? Megatendencias* (UNAM, México, 2009); *El crecimiento económico contraproducente* (en prensa, UNAM, México.

Cuando yo era niño, hace seis décadas, llegaba el lechero a la puerta de mi casa con su burro cargado en cada costado de un gran bote de leche. Tocaba a la puerta y el cliente salía con una, dos, tres botellas de vidrio de un litro cada una en la que el lechero vaciaba la leche del bote que cargaba el burro.

De este pequeño ejemplo, anecdótico, se desprenden varias lecciones:

1) El establo de las vacas lecheras estaba muy cercano a la zona urbana del poblado donde vendía la leche;
2) La energía que utilizaba para ordeñar a la vaca y extraer la leche era energía humana;
3) La energía que utilizaba para distribuir la leche era la energía animal del burro y del propio lechero, y
4) Las botellas de vidrio recibían la leche, luego se lavaban para que al día siguiente recibieran otra vez la dosis de leche que el lechero del burro entregaba en el domicilio del cliente.

Este modelo de economía se basaba en la cercanía o proximidad geográfica entre el lugar donde se producía y el lugar donde se consumía. Podría decirse que era un modelo de autosuficiencia local, municipal o comunitario. El consumo de energía fósil (petróleo o carbón) para la producción y la distribución de la leche era casi nulo. Y todos estaban contentos y satisfechos con ese modo de producción y distribución de la leche fresca, así como del aire limpio y transparente. El lechero extraía la leche de las vacas con su propia energía humana y luego, con la energía biológica de su burro y de sí mismo, la conducía al mercado local.

Hoy, gran parte de la leche que consumimos en México proviene de otros países, por ejemplo Nueva Zelanda, en Oceanía, a 15 mil kilómetros de distancia. El forraje que alimenta a las vacas se produce de manera industrial y mecanizada, las vacas se producen de manera industrial, la ordeña, igual, casi sin intervención humana. La leche líquida es transformada en polvo de manera industrial, luego es vaciada en contenedores que son transportados en barco, ferrocarril, y camión, hasta México, donde, de manera industrial es transformada, ahora, en leche líquida, "enriquecida" con sustancias químicas y conservadores; se envasa en cajas de cartón cubiertas de plástico, las cuales se envían a los supermercados, en cuyos estantes refrigerados se expenden. El cliente viaja en su automóvil para ir a comprar la leche, la paga en el cajero mecanizado, regresa en su automóvil al edificio donde vive, sube por el ascensor para llegar a su departamento y la mete al refrigerador.

Todo este proceso industrial se realiza con un alto consumo de energéticos fósiles que contaminan y calientan el planeta, además de que lo depredan. Cada nuevo eslabón de la cadena producción-distribución de la leche

incrementa el consumo de energéticos fósiles y, además, multiplica los desechos o basuras (por ejemplo, los envases son desechables y, al mismo tiempo duran años o siglos en degradarse). Asimismo, cada eslabón de la cadena constituye una porción del "crecimiento" económico y del Producto Interno Bruto, que genera salarios para los que tienen empleo y ganancias para los empresarios. La ganancia del capital es, así, el motor del crecimiento económico con sus dos caras: la producción de bienes y servicios y la destrucción del planeta y de la propia humanidad. Y lo mismo que decimos de la leche es válido para los múltiples productos industriales como la ropa, los zapatos, los utensilios, la maquinaria, etcétera.

Cada país y cada municipio que contribuye a ensanchar la distancia entre el punto de producción y el punto de consumo de cualquier mercancía contribuyen al calentamiento global y a la aceleración del fin de la humanidad. A esto le llaman "modernización", de manera que la modernización está ligada íntimamente con la globalización y la transnacionalización. Las políticas gubernamentales, así como las políticas de las organizaciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otras, han enfocado sus esfuerzos en impulsar las exportaciones y las importaciones entre países, minando así la autosuficiencia de las naciones y de los municipios y, en consecuencia, ensanchando cada vez más la distancia entre el punto de producción y el punto de consumo de las mercancías y multiplicando la cantidad de mercancías que deben recorrer miles de kilómetros, quemando cada vez más combustibles fósiles que contaminan, calientan y destruyen el planeta.

Con el fin de reducir el calentamiento global, la destrucción del planeta, la contaminación y el peligro del holocausto de la humanidad, sería necesario eliminar progresivamente los múltiples eslabones de la cadena producción-consumo de cada mercancía que circula en el mundo, de manera que el punto de la producción se ubique territorialmente lo más cerca posible del punto de consumo, como en el ejemplo de la leche. Así, el municipio se convierte en la clave para la salvación del planeta y de la humanidad, pero al mismo tiempo para el desarrollo municipal y local, pues la globalización ha arrasado con el desarrollo económico y social de los municipios de los países subdesarrollados, particularmente en los rurales.

Si el crecimiento económico implica la multiplicación de eslabones de la cadena producción-consumo de cada mercancía y el alejamiento del punto de producción respecto al punto de consumo, entonces la eliminación de eslabones y el acercamiento territorial de la producción y el consumo significa "descrecimiento", es decir, desmontar progresivamente el crecimiento y construir otros modos de producción-distribución-consumo diferentes al crecimiento económico.

La idea de que pasar del crecimiento al "descrecimiento" es cuestión de vida o muerte para la humanidad, más allá de las diferencias de clase social, se está extendiendo con rapidez en muchas partes del mundo. Una búsqueda en la Internet del término "descrecimiento" o "decrecimiento", en diferentes idiomas, ilustrará sobre la importancia que tiene ya este movimiento.

En el mundo, el crecimiento económico ha ampliado las desigualdades: en 1960, la brecha entre el 20% de la población más pobre y el 20% de los más ricos era de 1 a 30; hoy es de 1 a 80. La presión sobre el planeta ("huella ecológica"), es decir, sobre la superficie necesaria para todas las actividades humanas sin destruir los equilibrios ecológicos, alcanza ya el 120% del planeta, rebasando el 100% desde 1985, de manera que se necesitarían varios planetas para que toda la humanidad pudiera tener los niveles de consumo de Estados Unidos, con los consecuentes volúmenes de desechos contaminantes.

Ello significa que los países subdesarrollados están condenados a seguir siendo subdesarrollados y nunca más podrán alcanzar el nivel de los países desarrollados. La idea de que el mayor crecimiento económico conducirá al país subdesarrollado a subir los peldaños de la escalera hacia el desarrollo es una mera ilusión, alimentada por los intereses de los propios países altamente industrializados y por los organismos financieros internacionales.

De manera que si queremos que México sea un mejor país y una sociedad menos desigual y más satisfecha, tenemos que cambiar de perspectiva y pensar en otras vías para el desarrollo que no sean las del crecimiento económico. Descrecer no es empobrecer; por el contrario, es aumentar el nivel y la calidad de la vida. ¿Cómo lograrlo? Estudiando desde ahora las otras vías, los otros modos de vivir, de producir, distribuir y consumir. Necesitamos prepararnos para sobrevivir al colapso. Recordemos que las grandes transformaciones sociales son precedidas por grandes movimientos de pensamiento que rompen los modelos y paradigmas de pensamiento existentes. La globalización económica empuja hacia el fin de la era del crecimiento. En cambio, el localismo, es decir, la municipalización de la producción, la distribución y el consumo, tiende al descrecimiento, pero al mismo tiempo al verdadero enriquecimiento material y espiritual de la sociedad, como lo plantean los teóricos del movimiento por el descrecimiento.

Algunos autores utilizan indistintamente los términos "decrecimiento" y "descrecimiento". Sin embargo, para el habla hispana "decrecimiento" significa el descenso de la tasa de crecimiento del PIB, mientras que la palabra "descrecimiento" se aparta de la noción de crecimiento del PIB para imaginar y practicar una sociedad que prescinda de los eslabones superfluos

en la cadena producción-distribución-consumo. El decrecimiento del PIB tiene efectos negativos sobre el empleo, los ingresos de las personas y las desigualdades sociales; en cambio, el descrecimiento implica la eliminación de los procesos económicos innecesarios para así elevar el nivel y la calidad de vida de la sociedad. Para ampliar el conocimiento del movimiento y de las tesis del descrecimiento, leer el libro de Raúl Olmedo *Para comprender a México* (I). *¿Crecer o descrecer? Megatendencias*, UNAM, México, 2009.

Ya en 1974, el economista brasileño Celso Furtado, que influyó en el pensamiento económico de América Latina, escribió *El mito del desarrollo económico*, libro en el que expresaba, en el contexto de entonces, la imposibilidad de los países subdesarrollados para convertirse en desarrollados: "El estilo de vida promovido por el capitalismo industrial ha de ser preservado para una minoría, pues toda tentativa de generalizarlo para el conjunto de la Humanidad provocaría necesariamente un colapso global del sistema. Esta conclusión es importantísima para los países del Tercer Mundo, pues pone en evidencia que el desarrollo económico que viene siendo preconizado y practicado en esos países es un simple mito. Sabemos que las naciones del Tercer Mundo jamás podrán desarrollarse, si por desarrollo debe entenderse ascender a las formas de vida de los que ya están desarrollados."

Hoy, en 2010, la mayoría de los municipios, en particular los rurales, que siguen siendo la mayoría de los municipios de México, están peor que en 1983, cuando el Congreso de la Unión legisló la reforma constitucional de 1983 para fortalecer y desarrollar a los municipios. Entre 1935 y 1980 el Producto Interno Bruto (PIB) de México creció al 6.5% en promedio anual. Después de 1980, el crecimiento del producto por habitante ha sido prácticamente nulo, como efecto de la globalización neoliberal. Y así ha ocurrido con casi todos los países subdesarrollados de todos los continentes. La crisis que estalló en 2008 llevó a México a una caída de 7.5% por debajo de cero en 2009, lo que repercute en un mayor deterioro de la vida nacional y municipal en los años que le siguen.

En el cuarto de siglo que va de 1983 a 2009 el proceso de acumulación y centralización de la riqueza a nivel mundial avasalló todos los esfuerzos nacionales destinados a la descentralización y al desarrollo local. Lo peor de todo es que la ideología hegemónica convenció a la gran mayoría de que si no avanzábamos al ritmo de la globalización nos rezagaríamos en nuestro desarrollo nacional.

El trabajo teórico esencial en esta hora decisiva no es ver cómo la administración pública puede ser más eficaz y eficiente y divagar sobre cómo modernizarla, sino investigar el porqué estamos, como país y como municipio, peor que en 1983, cuando se legisló para que el municipio fuera

mejor de lo que estaba en ese momento de crisis, y qué necesitamos hacer para revertir ese proceso negativo.

Considero que en el momento actual –en el que confluye la amenaza de la escasez de alimentos, de energéticos, de agua, de depredación de la naturaleza, de contaminación, de bruscos e inesperados cambios climáticos que generan catástrofes– lo absolutamente prioritario para nosotros es reeducarnos para contribuir a revertir esos procesos negativos. Agilizar un trámite administrativo es importante para seguir nuestra vida cotidiana, pero revertir las tendencias destructivas es de vida o muerte, más allá de lo inmediato cotidiano.

Así, la modernización, cuyo supuesto objetivo sería mejorar el bienestar de la humanidad, destruye en realidad tanto al planeta como a la humanidad. En otras palabras, la modernización es contraproducente: produce lo contrario de lo que ideológicamente dice querer producir.

La modernización se asocia con el incremento de la productividad, de la eficacia, de la eficiencia y de la competitividad internacional, así como con el crecimiento económico y la creación de empleo. Este conjunto de conceptos conforma la ideología dominante, impuesta por los grandes intereses económicos y políticos mundiales que se benefician del crecimiento económico, pero que afectan negativamente a los países subdesarrollados. Las sociedades y los gobernantes nacionales, locales y municipales, bombardeados por los medios de comunicación de masas, acaban persuadidos de que lo importante es crecer. Los partidos políticos, tanto de derecha como de centro y de izquierda, prometen crecimiento y modernización. La promesa de crecimiento se convierte en la fórmula mágica para ganar votos. Las sociedades acaban deseando crecimiento económico y, con ello, acaban deseando su propio exterminio, en la medida en que el crecimiento no sólo profundiza las desigualdades sociales y las desigualdades entre naciones sino que destruye al planeta y más adelante a la humanidad, sin distinción de clases sociales.

Las escuelas que forman administradores públicos, los institutos creados para apoyar y capacitar a los administradores públicos federales, estatales y municipales, las empresas de consultoría, todos se fijan como objetivo contribuir a la modernización y al aumento de productividad y de competitividad de las administraciones públicas, para que así éstas contribuyan a impulsar el crecimiento económico. En el imaginario ideológico se identifica modernización, con eficiencia y eficacia, con incremento de la productividad y competitividad internacional, con incremento de las exportaciones y con crecimiento económico.

Sin embargo, los resultados han sido lo contrario a lo que se promete. Aumentan la pobreza, el desempleo, las desigualdades sociales y la

ineficiencia de la administración pública federal, estatal y municipal y del país entero. Es por ello que la modernización de la administración pública, en particular en el orden municipal, ha resultado contraproducente.

El gran teórico que descubrió y sistematizó la lógica contraproducente de las instituciones de la sociedad industrial fue Ivan Illich, que vivió en México treinta años. Y no es casual que en los años recientes, ante la evidencia de un sistema mundial contraproducente, tanto en Francia como en México se publiquen sus obras completas y se vuelva punto de referencia de múltiples movimientos teóricos en muchas partes del mundo. La crisis económica mundial que estalló en 2008 es la expresión actual de la lógica contraproducente del sistema económico y social del capitalismo industrial. La crisis en México ha sido la más intensa de América Latina, a pesar de la modernización de su administración pública, o tal vez a causa de su concepto de modernización.

Vivimos una época de cambios insospechados y de incertidumbre, de "transición". ¿Hacia adónde? Difícil saberlo. En todo caso, usamos con demasiada frecuencia, y hasta con abuso, las palabras "modernización", "democratización", "liberalización", para tratar de darle sentido y dirección a los cambios y compensar así nuestra incertidumbre. Pero si analizamos esas palabras veremos que están lejos de tener un significado único y que en realidad son tan ambiguas que se prestan al significado que cada quién quiera darle. Por eso las usamos tanto. Y en lo que se refiere al Estado, al gobierno y a la administración pública, esas palabras sirven para justificar cualquier cambio político-administrativo. Se han vuelto ideologías al servicio de todos los intereses, por opuestos que sean entre ellos. Así, a la incertidumbre se añade la confusión.

La idea de modernización aparece con el surgimiento del industrialismo, hace aproximadamente tres siglos. Lo moderno figura como lo opuesto a lo tradicional; es lo que cambia con rapidez, en comparación a lo tradicional que cambia tan lentamente que parece no cambiar. El proceso de industrialización que se desarrolla apoyado en el capitalismo cambia las cosas a una velocidad que no se había visto en toda la historia anterior de la humanidad. Destruye lo existente para construir lo nuevo. "Todo lo sólido se desvanece en el aire", reflexiona Marx. Y Marshall Berman retoma esa frase para dar título a su bello libro *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad* (Siglo XXI, México, 1998), en el que narra la historia de la idea de modernización permanente. Las sucesivas revoluciones tecnológicas acrecientan la velocidad del cambio y de la obsolescencia de lo existente. La modernización se vuelve la esencia de la sociedad industrial, al igual que de la angustia provocada por el perpetuo desvanecimiento de lo sólido y por la incertidumbre de la existencia efímera.

La modernización se ha convertido en la gran ideología que envuelve a las demás ideologías. A tal punto que las más diversas y aún opuestas ideologías coinciden en una idea: modernizar. Quien no se modernice está fatalmente destinado a perecer. No se puede volver hacia atrás, a lo obsoleto, a lo anterior, a lo que ya no es moderno. La ideología de la modernización es la fuerza omnipresente que encauza, orienta y adapta las conductas de los individuos y de las sociedades para que el proceso de industrialización se desarrolle sin problemas, sin oposiciones, sin resistencias. Aún más, hace que las personas *deseen* la modernización y le tengan horror a lo obsoleto. Por eso es tan poderosa la ideología de la modernización.

La idea de modernización se asocia con la idea de progreso. Los cambios hacen progresar. Modernización, cambio y progreso son valorados como buenos y positivos por sí mismos. Detener el flujo incesante de destrucción-construcción equivaldría a detener el progreso. Por ser una ideología englobadora de otras ideologías (de derecha, de izquierda, de centro), la modernización tiene significados múltiples que se adaptan a las circunstancias políticas de cada momento. Es como la democracia: todos postulan a la democracia como su bandera, tanto el que gobierna con dictadura como el que ha perdido gobernabilidad.

Por lo general, todo cambio político y administrativo en el Estado es revestido de democrático y modernizador. Así logra pasar como un cambio bueno y positivo. Las reformas del Estado y de la administración pública, especialmente las de los dos últimos decenios del siglo XX y el primer decenio del XXI (neoliberalismo), se han hecho en nombre de la modernización y de la democracia. En nuestra época *no* se puede *no* ser moderno ni democrático. Instituciones internacionales fomentan y apoyan la modernización y la democratización de nuestros países, aunque la sociedad se empobrezca y sus niveles de vida sufran retrocesos.

Pero paralelamente a la idea de modernización surge la crítica del Estado y del proceso de industrialización. Los filósofos de la Ilustración en el siglo XVIII desarrollan profundas reflexiones acerca de cómo el Estado se divorcia de la sociedad y se le impone como un ser extraño, autónomo, que lo esclaviza. Étienne de La Boétie llega a explicar cómo el ser humano acaba deseando su esclavitud (*La servidumbre voluntaria*, Sexto Piso, México, 2003. Publicado por primera vez en 1576). En el siglo XIX estas ideas son retomadas por discípulos de Hegel y por socialistas. En el siglo XX el socialismo, que quería que el Estado se "extinguiera" para terminar con este divorcio del Estado y su tiranía sobre la sociedad, acaba engendrando un Estado todavía más opresivo que derrumba al propio régimen socialista.

Hoy en día el derrumbe del socialismo "realmente existente" (no el de la teoría original de Marx) ha terminado con la oposición entre la ideología

capitalista y la ideología socialista, y en lugar de esta oposición reina ahora la ideología única de la modernización. Es el fin de las historias. No hay más que un solo camino en la historia de la humanidad: la modernización. Y en un mercado crecientemente globalizado, internacionalizado, la modernización se abre paso mediante la libertad y la democracia, es decir, derrumbando los obstáculos y las fronteras económicas, políticas y culturales de las naciones para que el mercado, sin trabas, se amplíe incesantemente. Por eso, la libertad y la democracia son el complemento y el correlato de la modernización.

La administración pública municipal ha sido en México objeto de un interés creciente, especialmente a partir de la reforma del Artículo 115 Constitucional en 1983. La literatura que se ha generado sobre el tema es hoy abundante no sólo en el aspecto teórico sino en estudios de casos concretos, lo que le da una riqueza que contrasta con la literatura sobre la administración pública federal y estatal, donde, paradójicamente, se elaboran menos estudios de caso y se tiende más a la reflexión general.

Sin embargo, dentro de este auge del interés por la administración pública municipal, existe una propensión a aislar el análisis de la administración municipal respecto de los múltiples factores externos que la condicionan y hasta la determinan, con lo cual se derivan conclusiones dudosas si no es que erróneas. Veamos algunas de ellas.

Las dos conclusiones dudosas más importantes en la coyuntura actual, porque son objeto de debate y de reformas legislativas, tanto en el Congreso federal como en los congresos locales, son las siguientes:

1) La administración pública municipal funciona mal porque el periodo de gobierno de tres años es muy corto. En consecuencia, es necesario introducir la reelección o bien ampliar el periodo de gobierno a cuatro, cinco o seis años, con el fin de asegurar la continuidad de políticas y de obras de mediano y largo plazos, y
2) La administración pública municipal funciona mal porque los funcionarios públicos tienen bajo grado de escolaridad, escasa capacitación y alta rotación en los puestos (ya que cada tres años el nuevo gobierno los cambia de puesto o los despide y los sustituye por otras personas). En consecuencia, es necesario intensificar la capacitación e introducir el servicio profesional de carrera, con el fin de asegurar la capitalización y la acumulación de experiencias, la continuidad y la mejora continua de la administración.

Ciertamente, estas dos afirmaciones tienen argumentos fundamentados. Tal vez la ampliación del periodo de gobierno o la reelección sean positivos. Sin duda, es mejor que los funcionarios públicos tengan capacitación a que no la tengan. Pero de ahí no puede derivarse la conclusión de que

por esas razones la administración pública municipal funciona mal y, por lo tanto, de que los municipios, particularmente los rurales, no logran desarrollarse en lo económico y lo social. Veamos por qué.

Después de la Revolución de 1910 México ha pasado por un periodo de 47 años (1935-1982) de agrandamiento progresivo del Estado y de alto crecimiento económico y posteriormente por un periodo de reducción progresiva del Estado y de bajo crecimiento económico (1983 en adelante).

Es indudable que en el periodo de 1935 a 1982 el grado de escolaridad de los presidentes municipales, de los regidores y de los empleados municipales, era sustancialmente más bajo que en el periodo de 1983 a la fecha. Sin embargo, en este periodo la economía creció mucho más que la población, México logró construir la enorme infraestructura nacional de educación, salud, comunicaciones, irrigación, que hoy tiene y la población elevó notablemente sus niveles de vida y bienestar.

Es decir, los municipios lograron desencadenar procesos de alto crecimiento económico y desarrollo social, a pesar de que autoridades y funcionarios municipales tenían un bajo grado de escolaridad, de que no había sistemas de capacitación municipal y de que el periodo de gobierno era de tres años sin reelección inmediata. En cambio, en el periodo siguiente, de 1983 a la fecha, el grado de escolaridad de autoridades y funcionarios municipales ha sido mucho mayor, existe una abundante oferta y demanda de capacitación, hay una literatura sobre asuntos municipales que aumenta día con día, y sin embargo la economía del país crece menos que la población, la pobreza se extiende y los municipios, especialmente los rurales, se subdesarrollan.

En consecuencia, ni el corto periodo de gobierno de tres años, ni el grado de escolaridad, ni la falta de capacitación de autoridades y funcionarios, es lo que determina el desarrollo de los municipios. Suponiendo que se alargara el periodo de gobierno o hubiese reelección y que el grado de escolaridad y de capacitación administrativa se elevaran sustancialmente, los municipios, particularmente los rurales, estarían igual o peor.

Lo que determina en lo fundamental el desarrollo del país –y de los municipios, en la medida en que el país está compuesto de municipios– son las políticas económicas y sociales que establece el gobierno federal, las cuales, a su vez, están determinadas en buena parte por la economía mundial, por los intereses de los grupos más poderosos del país y por los intereses de los grupos de poder internacionales, en particular de Estados Unidos.

Concentrar la culpa de que los municipios no marchen bien al deficiente funcionamiento de la administración pública municipal, y querer encontrar

la causa principal del mal funcionamiento administrativo en el bajo grado de escolaridad y de capacitación, así como en el corto periodo de gobierno de tres años, es una falacia. De buena o de mala fe, esta falacia cubre la función de disculpar a las políticas económicas y sociales del gobierno federal, determinadas por los grandes poderes nacionales y transnacionales y de hacerle el juego a la ideología dominante y a los poderes que generan esa ideología. O por lo menos es pecar de ingenuidad.

No se trata de menospreciar el papel de la capacitación municipal, pues siempre es mejor el conocimiento que la ignorancia y el saber hacer bien el trabajo que el hacerlo mal. Pero sí se trata, en todo caso, de discutir qué tipo de capacitación se requiere para afrontar los estragos que provoca la política económica federal en los municipios, y particularmente en los sectores sociales más vulnerables de los municipios. Hay capacitación inútil que sólo derrocha recursos monetarios y humanos porque no va a servir para mejorar los niveles de vida de la comunidad municipal, y que enajena. Hay capacitación que hace tomar conciencia de cuáles son los verdaderos problemas y que sirve para resolverlos o por lo menos para defenderse de sus efectos negativos.

Otra manera de razonar que sesga la comprensión de las causas que determinan el desarrollo o el subdesarrollo del municipio es la tendencia a asociar el grado de desarrollo de la administración pública municipal con el grado de desarrollo urbano del municipio. Se piensa así que un municipio rural necesariamente tendrá una administración pública deficiente y mala, ineficiente e ineficaz, y que, en cambio, un municipio urbano y grande tendrá necesariamente una mejor administración porque tiene recursos monetarios, humanos y técnicos.

Esta manera de pensar se traduce en una actitud de menosprecio *a priori* de la capacidad de los miembros del ayuntamiento y de los funcionarios de la administración del municipio rural, pequeño y pobre, para gobernar y administrar y, más aún, para impulsar el desarrollo de su comunidad. Es una especie de prejuicio casi racial que parte de los dogmas de que lo urbano es bueno y lo rural es malo, de que el progreso consiste en la transformación de lo rural en urbano, y de que lo grande es apreciable y lo pequeño despreciable.

Subyace así un sistema de valores y de valoración que orienta y dirige no solamente el análisis y las actitudes de los estudiosos, sino de quienes elaboran las políticas gubernamentales para los municipios rurales.

Estos prejuicios generan círculos viciosos tautológicos: el municipio rural es pobre porque es pobre. Es decir, el municipio rural es pobre porque su administración pública es pobre, rudimentaria, deficiente, y porque sus autoridades y su personal administrativo son incapaces de modernizarse

y promover el progreso. El prejuicio llega al extremo de afirmar que estos gobernantes y funcionarios municipales ni siquiera saben lo que quieren ni lo que necesita su municipio para salir adelante. A estos prejuicios se añaden otros sobre el "caciquismo" y sobre la corrupción como causas del atraso.

En el fondo, todos estos prejuicios militan en contra de la federalización, de la descentralización y de la municipalización, y refuerzan la convicción de quienes concentran y centralizan el poder, las decisiones y los recursos, de que es mejor, más funcional, más eficaz, más económico, seguir centralizando y monopolizando el poder. De esta manera, el demagógico discurso político sobre el federalismo tiene esta otra cara que es la visión prejuiciosa que prolonga la herencia colonialista: el pueblo todavía no es capaz de gobernarse a sí mismo.

En consecuencia, estos círculos viciosos tautológicos conducen a la conclusión de que no hay nada qué hacer con los municipios rurales, de que no vale la pena estudiarlos ni invertir en ellos, y de que, por lo tanto, es mejor apoyar a los municipios urbanos, que sí son capaces.

La eficacia o ineficacia de la administración pública municipal depende de muchos factores externos. El fuerte grado de centralismo en el gobierno federal hace que los planes municipales de desarrollo sean un reflejo del Plan Nacional de Desarrollo y de sus programas sectoriales, limitando el margen de autonomía en las decisiones del municipio. Las aportaciones federales al municipio (Ramo 33 del presupuesto) han aumentado pero son etiquetadas y controladas por el gobierno federal. En cambio, las participaciones federales, que el municipio maneja con autonomía, no han aumentado.

Los programas de las diferentes secretarías del Gobierno Federal y del gobierno estatal que aterrizan en el municipio marchan en general desfasados unos de otros, descoordinados. Este es un defecto estructural del funcionamiento de los Estados modernos, muy bien explicado por Michel Crozier para los países desarrollados (*Estado moderno, Estado modesto*, FCE, México, 1989) y por Bernardo Kliksberg para los países de América Latina (*¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Grupo editor latinoamericano, Buenos Aires, 1989 y *Pobreza, un tema impostergable*, FCE, México, 1993). La descoordinación y el desfasamiento de los programas y de su aplicación en el municipio tiene efectos desestructurantes y desintegradores sobre la toma de decisiones y sobre el funcionamiento de la administración pública municipal, y un bajo rendimiento de los recursos humanos, materiales y financieros aplicados (y muchas veces, hasta rendimientos negativos y contraproducentes, particularmente en los municipios rurales). La planeación sectorial acaba subordinando a la planeación regional; las necesidades de quienes deciden las políticas sectoriales federales acaban

subordinando a las necesidades de la comunidad municipal y utilizando al municipio para cumplir las finalidades sectoriales federales, en primer término, y estatales, en segundo.

Vista desde esta perspectiva, no puede atribuirse a la administración pública municipal y a su personal las limitaciones, ineficiencias y desestructuraciones que le impone el funcionamiento de la administración pública federal y estatal. Más bien hace falta profundizar en el estudio y análisis de estos mecanismos intergubernamentales para procurar soluciones o, por lo menos, para tener un conocimiento objetivo de las causas del rezago municipal, especialmente en el medio rural.

En cuanto a la capacitación municipal, aparte del peso exagerado que se le quiere dar como factor determinante del desarrollo, existe la tendencia a imitar y aplicar criterios y modelos externos y hasta "recomendados" por organismos internacionales. La "normalización" y "certificación" de los programas de capacitación por organismos transnacionales eliminan la autonomía del municipio para decidir cuáles son los conocimientos y las destrezas que requiere para las necesidades específicas de su desarrollo. Son ahora poderes ajenos los que "califican" si los contenidos y programas de capacitación cumplen o no los requisitos impuestos desde fuera por los "normalizadores" y "certificadores". Y en la medida en que la "calificación" que obtenga un municipio cuenta, por ejemplo, para el otorgamiento de crédito, el gobierno municipal se ve obligado a seguir los criterios que le imponen los "certificadores" y los "calificadores" y no las necesidades de su comunidad.

En nombre de la globalización, de los tratados de libre comercio, de la supuesta "intercambiabilidad" y "equivalencia" que deben tener los conocimientos y destrezas del trabajador mexicano con los trabajadores de Estados Unidos y de Canadá, y más adelante, de los países europeos, se impone a la capacitación municipal una orientación decidida por poderes cuya finalidad es someter a la fuerza de trabajo y a la administración pública municipal a sus intereses.

En este contexto, se ha sobrevalorado el "servicio civil de carrera" y la "profesionalización" de la administración pública municipal en cuanto a su incidencia en el desarrollo económico y social de los municipios. Pero la capacitación, que sería el requisito para aspirar a una plaza en la administración pública y para ascender en el escalafón, es sometida cada vez más a las orientaciones, "certificaciones" y "calificaciones" que hemos señalado. El desempeño del funcionario público es juzgado también con esos criterios.

En la mayoría de los estados de la República los congresos locales ya han legislado para establecer el "servicio civil de carrera" municipal, sin que se haya reflexionado suficientemente sobre sus pros y sus contras.

En primer lugar, el "servicio civil de carrera" fue implantado en países desarrollados, que son países ricos, y además durante el periodo de alto crecimiento económico, que coincidió con el periodo de estatización. México es un país subdesarrollado con enclaves urbanos semejantes a los de los países desarrollados. Las profundas desigualdades regionales y la polarización de las clases sociales es muy aguda, pues la pobreza se extiende. Las finanzas públicas tienden a debilitarse año tras año y el proceso de desestatización ha sido acelerado. Además, resulta paradójico que mientras en el ámbito laboral no estatal se busca "flexibilizar" los contratos de trabajo, se esté intentando al mismo tiempo "rigidizar" el ámbito laboral estatal estableciendo el "servicio civil de carrera", a la vez que se intenta extender el método del "*outsoursing*" (en lugar de que la burocracia haga las cosas, contratar a empresas privadas).

En segundo lugar, en los países desarrollados donde se ha implantado el "servicio civil de carrera" la población ha decrecido o, por lo menos, permanece igual. En México, por el contrario, la población todavía crece a un alto ritmo de por lo menos 1.5% y no se prevé un descenso drástico. Cada año nace por lo menos millón y medio de niños (el Estado de Tlaxcala tiene un millón de habitantes). En consecuencia, la lucha por los puestos de trabajo será muy intensa, dentro de la tendencia mundial a suprimir empleos. El "servicio civil de carrera", al establecer la permanencia de los funcionarios y empleados públicos, clausuraría las posibilidades de "capilaridad social" y frustraría la realización de muchos jóvenes, lo cual agudizaría el conflicto social. Lo mismo ocurrirá si se establece la reelección de presidentes municipales y de legisladores, que pretende ser el equivalente del servicio de carrera.

Existen otros aspectos del "servicio civil de carrera" que debieran tomarse en cuenta y que en los países donde se ha implantado están obligando a revisiones: la burocratización del personal, la rigidización que impide introducir innovaciones, los inevitables conflictos ideológicos entre los gobernantes y los funcionarios cuando no pertenecen al mismo partido político. Implantar el "servicio civil de carrera" puede no ser tan difícil, pero suprimirlo sería muy difícil.

Finalmente, existe, como parte de la modernización de la administración pública municipal, la tendencia a trasladar los conceptos de la administración de empresas privadas a la administración pública municipal.

El libro de David Osborne y Ted Gabler, *La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (Paidós, Barcelona, 1992), inició a principios de la década de 1990 un enfoque interesante para ampliar la acción de la administración municipal. Los autores sostienen que el municipio ha sido en Estados Unidos el motor de la innovación en administración pública y describen una gran cantidad de estudios de

caso. Al mismo tiempo, tomó fuerza la idea de aplicar a la administración municipal el concepto de "gerencia pública", proveniente de la empresa privada. Más allá de lo que pudiera significar en el plano de la eficacia administrativa, la "gerencia pública" dirige su atención únicamente al municipio urbano.

En su libro *Gerencia pública municipal: conceptos básicos y estudios de caso* (Porrúa, México, 1999), Enrique Cabrero y Gabriela Nava señalan cómo "la idea de gerencia pública se comienza a desarrollar desde la década de los sesenta y setenta en Estados Unidos bajo la denominación de *Public Management*." También comienza a aplicarse a la planeación municipal la idea de "planeación estratégica". Cabrero señala que "el concepto de planeación estratégica es uno de los conceptos que se han desarrollado fundamentalmente en el ámbito empresarial". Este traslado del enfoque de la administración de la empresa privada a la administración municipal tiene como objetivo que el municipio avance en su autosuficiencia económica. Pero el municipio rural carece de esta posibilidad. Dice Cabrero: "Difícilmente en un municipio rural pequeño están dadas las condiciones para incrementar sustancialmente los espacios de autonomía, mientras que en municipios urbanos medios, grandes o metropolitanos, las posibilidades de ampliar dichos espacios de autonomía son mayores."

Sin embargo, hoy en día el 85% de los municipios de México es rural, al igual que en 1983, cuando se inició la reforma municipal. Ello significa que los esfuerzos de innovación y modernización en administración pública municipal se orientan sólo a los municipios urbanos, dejando al municipio rural absolutamente relegado, no solamente en la práctica sino en la reflexión teórica que se realiza en las instituciones de enseñanza e investigación en administración pública del país.

El municipalismo es una actitud positiva que busca la innovación en todos los aspectos como motor del desarrollo de la comunidad. Si no fuera por este espíritu de innovación muchos municipios habrían naufragado por el embate de la crisis mundial y nacional. Sin duda, el gobierno municipal es el nivel más imaginativo del Estado federal, no sólo en México sino en muchos países, incluyendo Estados Unidos, como lo muestran Gabler y Osborne en su libro *Reinventando el gobierno*. Y es que el orden municipal tiene un recurso que no tienen los otros órdenes de gobierno: la participación social (participación ciudadana, participación de la comunidad vecinal).

Es justamente en razón de la participación social, que la administración pública municipal es diferente de la administración pública federal y estatal. La diferencia específica de la administración pública municipal radica en la posibilidad de combinar directamente su acción con la acción de la sociedad. Existen muchos ejemplos que muestran cómo obras municipales son realizadas conjuntamente por el ayuntamiento y por la

comunidad. Incluso, de cómo la comunidad decide las prioridades del gasto municipal y controla y da seguimiento al gasto y a la realización de la obra (contraloría social).

La crisis económica tan prolongada y la pérdida progresiva de capacidad presupuestal de los gobiernos federal y estatal han obligado a recurrir en forma creciente a la participación social para poder hacer más obra pública municipal con menos recursos presupuestales. La participación social representa un cambio cualitativo tanto en las formas de gobernar y de administrar como en las formas de reproducir la economía local. Si se sumara el trabajo de todas las personas de todos los municipios del país que realizan trabajo voluntario y gratuito en las obras y servicios que promueven los ayuntamientos, comprenderíamos que su equivalente en dinero y en presupuesto federal es inmenso y determinante para que la economía nacional funcione.

La creciente participación social va de la mano con el reclamo de las comunidades interiores del municipio para que se les dote de autonomía, de recursos y de facultades municipales para su ámbito microlocal. En 1985 el Congreso del estado de Tlaxcala legisló para que las comunidades eligieran a su autoridad propia y para que esta autoridad fuese integrada al ayuntamiento como "regidor de pueblo". Introdujo así el principio de la "representación comunal y territorial". Los ayuntamientos de los municipios del estado de Tlaxcala se componen desde entonces de regidores de "mayoría relativa", regidores de "representación proporcional" y de regidores de "representación comunal-territorial. Diez años después, en 1995, el Congreso local legisló para dotar a la autoridad comunal de competencias municipales y de recursos para cumplirlas, denominando a la autoridad comunal "presidencia municipal auxiliar". Hoy en día, esta autoridad se denomina "presidencia municipal comunitaria", reafirmando su autonomía comunal y conformando lo que pudiera ser un "cuarto orden de Estado y de gobierno", después de los órdenes federal, estatal y municipal.

Esta modalidad de descentralización municipal transforma, a su vez, el modelo de administración municipal tradicional. En la medida en que el presidente municipal comunitario es al mismo tiempo "regidor" del ayuntamiento, el proceso de toma de decisiones se amplía hacia todas las comunidades. En la medida en que el presidente municipal comunitario ejerce funciones de administración pública municipal en el ámbito de su microlocalidad, extiende la acción del estado a todo el territorio y a toda la población del municipio. En la medida en que la comunidad se organiza en "comités" (de obras, de seguridad pública, de festejos, de educación) y trabaja de manera voluntaria para realizar sus finalidades, la acción administrativa y ejecutiva es efectuada por la propia comunidad. Estas son las diferencias específicas de la administración pública municipal en relación a la administración pública estatal y federal.

En muchos estados las legislaturas han reformado la Ley Orgánica Municipal para dotar de mayor autonomía y poder a las comunidades interiores del municipio, así como para ampliar la representación territorial-comunal en los ayuntamientos (representación proporcional, regidores de pueblo, regidores de distrito).

En el Distrito Federal se operó una reorganización política y administrativa que se basaba en los "comités vecinales", que es una figura creada por la Ley de Participación Ciudadana emitida en 1998 por la Asamblea de Representantes –equivalente al Congreso local– de la capital de la República. Existen 1,352 "comités vecinales" que durante dos años ejercieron varios programas que antes ejercían las delegaciones o directamente el Gobierno del Distrito Federal.

Tanto las "presidencias municipales comunitarias" de Tlaxcala como los "comités vecinales" del Distrito Federal no son formas de administración pública municipal burocráticas, es decir, con perfiles, puestos, salarios, escalafones, como en la administración pública "formal". Es una administración pública "participativa", flexible, "informal" pero legal, puesto que es creada por el Congreso local. Se trata de nuevas formas de administración pública municipal que han surgido como expresión de la creciente vida vecinal.

Es evidente que estas nuevas formas de administración pública municipal, que son expresiones de la participación social, no serían objeto de una capacitación equivalente a la de la administración "formal" ni de un servicio civil de carrera.

Pero así como el municipalismo ha venido adquiriendo riqueza y consistencia, el *federalismo,* en cambio, se ha convertido en una ideología dominante y enajenante porque desvía la atención de los ciudadanos y oculta las verdaderas causas de los problemas del país y de los municipios. En efecto, desde hace dos décadas y media se han puesto demasiadas esperanzas en una más equilibrada distribución de facultades y competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, particularmente en materia fiscal y presupuestal. Y la realidad es que no se ha avanzado. En su lugar, ha habido una descentralización de funciones en varios sectores de la administración pública, sobre todo en educación y salud. Y también una asignación mayor de recursos presupuestales, especialmente hacia el municipio, pero definidas y controladas por el gobierno federal (el Ramo 33), que sin duda ha sido en beneficio económico –que no político– del municipio.

La administración pública municipal, que hasta ahora se ha limitado a la administración de los servicios públicos municipales, tiene que ampliar su acción hacia el ámbito de la economía local y ser promotora del desarrollo

de sus comunidades, como se ha venido insistiendo desde hace tres décadas; es decir, tiene que crear las bases que les permitan a sus comunidades organizarse para producir, distribuir y consumir de manera autónoma ("economía solidaria", "sistemas de intercambio local") y poder defenderse de los estragos de la globalización. Los municipios tienen que prepararse para ser autosuficientes, iniciando con la producción de sus alimentos, en vez de importarlos, y contribuir así al "descrecimiento". Pero para ello requiere una administración pública municipal y una capacitación radicalmente diferentes a las existentes, que están basadas en el objetivo del "crecimiento" del Producto Interno Bruto monetarizado.

La crisis desatada en 2008 ha mostrado que es absurdo pensar en una administración pública municipal muy moderna y eficaz en cuanto al orden administrativo, pero con un municipio que se está hundiendo. Pareciera que hasta ahora la función primordial de la administración pública municipal ha sido la de administrar el aparato administrativo y los escasos recursos presupuestales que obtiene. Pero, ante la persistencia de la crisis económica (veinticinco años con producto por habitante negativo), es necesario que, en adelante, la administración pública municipal –con el atributo que le dio la reforma del artículo 115 constitucional en diciembre de 1999 de ser *gobierno*– asuma la función de administrar la energía social de la colectividad y las potencialidades territoriales del municipio.

Ante un sistema económico que *excluye* del mercado a porciones cada vez más amplias de la sociedad, que no sólo no pueden vender los productos de su trabajo (porque no son "competitivos" frente a la competencia mundial globalizada) sino tampoco su fuerza de trabajo (desempleo), es necesario que el Estado ponga en práctica sistemas económicos alternativos que permitan *incluir* a esa parte de la sociedad excluida del sistema predominante. El sistema predominante obedece a la lógica de la economía mundial ("macro"). Los sistemas alternativos deberán obedecer a las diversas lógicas de las economías locales, regionales y comunitarias ("micro"). Pero la economía, siendo política (economía política), implica una base de poder. Si se quiere generar una economía local se necesita previamente generar un poder local. Donde no hay poder local establecido de manera institucional no existen las condiciones para establecer una economía (producción-distribución-consumo) local.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP119, 2009

ELEMENTOS DE UN SISTEMA DE PROFESIONALIZACIÓN MUNICIPAL

Arturo Pontifes Martínez*

Introducción

Este artículo contiene la propuesta de integración de un Sistema de Profesionalización Municipal. Para su elaboración se ha considerado la experiencia propia del autor en procesos de capacitación dentro del INAP y otras instituciones, y en su participación activa en el Foro Nacional Permanente de Profesionalización para Servidores Públicos de las Administraciones Estatales y Municipales, auspiciado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), de la Secretaría de Gobernación. En atención a la naturaleza del artículo, como propuesta, su contenido se concreta a aportar elementos metodológicos, de organización y de mecanismos para la acreditación de programas del Sistema, por consiguiente se ha decidido prescindir de referencias a otras fuentes documentales.

Perfil de la problemática en materia de formación y capacitación de servidores públicos municipales

A partir de la Reforma Municipal de 1983, la producción de materiales de estudio, consulta y capacitación relacionados con la administración del municipio mexicano se ha enriquecido con diversas obras que se aprecian como simiente de formación de académicos, servidores públicos y analistas de esta instancia de gobierno.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, posgraduado del Instituto Universitario Ortega y Gasset de España, con estudios de maestría en Administración Pública por la UNAM. Ha sido docente de diversas universidades e institutos del país y en el INAP desde 1983. Consultor en materia de Administración Pública desde 1991. En materia de profesionalización ha sido asesor de distintas dependencias y organismos federales, entidades federativas, municipios y en el INAP, con diversos trabajos publicados y otros difundidos en la Internet.

En el ámbito de instituciones que han sido pioneras y dedicadas en forma importante al municipio, se encuentran el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), el Centro de Análisis Municipal de BANOBRAS, el Centro de Estudios de Administración Municipal, del Instituto Nacional de Administración Pública, el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación (y sus transformaciones en Centro Nacional de Desarrollo Municipal e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal –INAFED–), y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

En los años noventa del siglo pasado, se sumaron otras instituciones de corte diverso: la Universidad Iberoamericana con una serie de Diplomados; la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán de la UNAM, con un programa difundido por señal vía satélite; la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad Nacional; el Instituto Hacendario del Estado de México; la Fundación Cívitas, A.C., del Estado de Guanajuato; los Institutos de Administración Pública de las entidades federativas; el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y universidades de los estados de Guanajuato, Querétaro, México, Tlaxcala, y Zacatecas, entre otras.

En el presente siglo, el trabajo de estudios municipales se ha sectorizado en consonancia con especialidades de la administración federal, y en atención a diversos programas descentralizados, además de aquellos que fungen como generadores de recursos transferidos a las comunidades de los municipios. En este rubro destacan por su labor el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el INCA Rural, que han generado un acervo importante de materiales vinculados a las relaciones del municipio con la federación mediante los programas federales.

Puede afirmarse que, de los años ochenta hasta nuestros días, el municipio, su gobierno y su administración, ha sido el ámbito de gestión pública más analizado en disciplinas tales como la administración pública, las políticas públicas, el derecho de comunidades, los servicios públicos, las relaciones intergubernamentales, la gerencia pública, y los enfoques del estudio de gobernanza, entre otros.

A pesar de estos avances y como alto contraste, se aprecia que no se ha generado en la práctica un basamento de funcionarios municipales permanente y profesional en la mayor parte de los municipios del país, salvo en aquellas administraciones con una mayor sistematización de sus marcos normativos, organizacionales y de procesos, así como en otros donde la continuidad de gobiernos de un mismo partido han asegurado la persistencia de servicios y rutinas institucionales más o menos estable. En la actualidad, la dependencia del municipio es no solamente de corte

económico y político, también se ha generado una relación subordinada con la federación y su entidad federativa, en aspectos de gestión de programas y recursos procedentes de fondos y transferencias presupuestales de dichos órdenes de gobierno.

En lo que el municipio ha avanzado en términos formales en materia de su autonomía como poder político, ha retrocedido en la formación, gestión, y reproducción de sus propios parámetros de planeación, así como de sus recursos hacendarios, limitando su avance en procesos de modernización administrativa.

Por otra parte, tampoco se ha logrado un sistema de empleo de servidores públicos municipales capaz de resistir y trascender los cambios trianuales; en contraste, ahora las sucesiones institucionales se han visto contaminadas por la presencia de poderes fácticos, que no solamente inciden en la designación de candidatos sino en la imposición de equipos completos a favor de intereses ajenos a los que están prescritos en la ley para el municipio y sus comunidades.

Ciertamente, la amplia producción de estudios y de material de formación y capacitación de autoridades y servidores públicos municipales ha sido enriquecida con la labor de instituciones como las mencionadas, pero también siguen incidiendo factores que limitan u obstaculizan su efectividad.

Puede recurrirse al imaginario de los lectores interesados en temas de administración pública para dar explicación a causas diversas e interpretaciones casuísticas sobre las razones de persistencia de limitantes para la profesionalización en el ámbito municipal, merced a lo cual podemos avanzar en esta reflexión que no pretende hacer la monografía o recapitulación puntual de las fuentes de estudio del municipio, sino llamar la atención a la ausencia de un Sistema o varios sistemas que permitan un acompañamiento y soporte de formación y capacitación que atempere los vicios de la rotación de personal en las nuevas administraciones municipales, así como la pérdida de los aprendizajes por el retiro del personal que fue logrando un acervo de conocimiento, práctica y dominio de sus rutinas y gestiones públicas.

En este orden de ideas, es posible partir de un supuesto que nos permita llegar a una propuesta articulada y viable como orientación metodológica a los hacedores de políticas y programas de profesionalización.

El supuesto es el siguiente: “La profesionalización de servidores públicos municipales tiende a ser resultante de una adecuada sistematización de las rutinas institucionales de su gobierno y administración, y de una estabilidad del empleo público; sin embargo esta condición no se manifiesta como

generalidad, por lo cual es necesario replantear la formación y capacitación de los servidores públicos del municipio, mediante un sistema curricular que ordene, previo análisis de conocimientos y experiencia laboral, los planes de formación colectivos e individuales, que sea preciso impartir en cualquier ayuntamiento, según el grado de congruencia entre los perfiles de sus funcionarios y las materias, estándar y de especialidad de dicha instancia de gobierno. Por consiguiente, el diseño curricular de la capacitación, debe hacerse a la medida de la realidad del perfil de los servidores públicos municipales".

Diseñar una oferta de planes y programas de formación y capacitación que no responda a un sondeo mínimo de perfiles y requerimientos de servidores públicos municipales es reincidir en esquemas que, por su generalidad, aportan información, pero no afirman capacidades. Se refrenda aquí que es necesario proveer en un corto espacio de tiempo y a veces con recursos magros, una oferta de formación capaz de moldear una mejor práctica en el trabajo municipal.

La condición básica de este sistema es la necesaria existencia de un conjunto de trayectorias de aprendizajes posibles, requeridos para desempeñar las distintas funciones y gestiones del gobierno y la administración municipal. Es decir, disponer de un esquema perfectamente diferenciado por materias, temas, subtemas y vínculos de conocimientos antecedentes y consecuentes que permitan al diseñador de programas de capacitación la prescripción de los conocimientos idóneos según el perfil que presenten los servidores públicos de cualquier municipio.

Por obvia que parezca la aseveración precedente, es necesario reconocer que en la mayor parte de programas de corte clásico, impartidos en materia de administración municipal, en distintas épocas, se aprecia un contenido con temas primarios y nociones generales, en lugar de prácticas y aprendizajes reflexivos.

Sin incurrir en el error de abordar algún programa impartido o por impartirse a cargo de alguna institución, pública, social o privada, es casi un hecho que se incluyan las siguientes áreas temáticas: concepto de municipio, marco jurídico del municipio, organización del gobierno y la administración municipal, planeación del desarrollo, hacienda municipal, servicios públicos y algunos temas con prurito académico, como políticas públicas, modernización administrativa, liderazgo, y participación ciudadana, entre otros. También pueden ir acompañados de tópicos de cultura gubernativa: gobernanza y sociedad civil, derechos humanos y equidad de género; en otros casos su combinación se realiza con rubros que responden a contextos y problemas actuales, como son la seguridad pública, protección civil y medio ambiente.

En la mayor parte de programas enfocados con la visión clásica, los componentes de subtemas se restringen a generalidades y a enunciados sumarios derivados o secundarios que, en algunos casos estarían más vinculados a la realidad operativa del trabajo municipal.

En programas específicos de distintos sectores del ámbito federal y estatal, más de un tercio de sus contenidos se destinan a repasar componentes municipales de corte clásico: marco jurídico, organización y mecanismos de participación comunitaria, entre otros; el siguiente tercio por lo general describe reglas de operación o condiciones de método normadas por la instancia cabeza del sector y el último tercio está referido a prácticas o aspectos de instrucción operativa.

Desde otro ángulo, se aprecia la ausencia de programas que evalúen condiciones estructurales del municipio, por ejemplo, los obstáculos que impiden al gobierno municipal convertirse en eje y promotor del desarrollo económico y social de sus entornos, temas relacionados con aspectos de carácter estratégico para mejorar capacidades de gestión gubernativa, como puede ser la administración del desarrollo urbano municipal u otros que significan oportunidades para la sustentabilidad del país, como ocurre en el caso del papel del municipio y la protección ambiental.

Tampoco es generalidad la oferta de programas que incidan en la reflexión de investigadores e inteligencias municipalistas para avizorar nuevas perspectivas del municipio en los mundos reales y posibles: el nuevo diseño institucional del municipio, las relaciones cibernéticas entre el ciudadano y la administración municipal; la defensa administrativa del municipio en sus relaciones programáticas con otros órdenes de gobierno; corporaciones intermunicipales de servicios públicos; la gestión condominal presente y futura; las relaciones municipales globales; los riesgos de la feudalización del ámbito urbano por estratos socioeconómicos; las relaciones verticales de abajo hacia arriba: municipio-estado-federación; el municipio y la formación de ciudadanía; el municipio y la preservación de la cultura vernácula, etcétera.

En múltiples ocasiones la capacitación se reduce a una especie de entrenamiento sobre reglas de operación de programas federales, lo cual se traduce en la revisión y hasta memorización de procedimientos administrativos, llenado de formatos y elaboración de informes de seguimiento y avance físico–financiero de las acciones comprometidas en dichos programas.

Se advierte que en los últimos diez años la profesionalización de servidores públicos municipales, encabezada por instituciones como el INAFED, ha explorado la vía del Servicio Civil de Carrera, mismo que ha tenido escasos resultados con menos de diez municipios que han intentado su

aplicación, como son Aguascalientes, Aguascalientes; Torreón, Coahuila; Benito Juárez, Quintana Roo; y Morelia, Michoacán. Por otra parte, se ha intentado abordar la Certificación de Competencias como medio de aseguramiento de capacidades de servidores municipales, teniendo como casos emblemáticos los de certificación en materia de gestión de la hacienda pública municipal en al menos dos instituciones: el INDETEC y el Instituto Hacendario del Estado de México, así como en municipios del estado de Querétaro.

Otra vía de profesionalización es la oferta de cursos gratuitos de cobertura nacional, así como de programas de capacitación sectorial, tanto presenciales como "en línea" y materiales de auto aprendizaje impreso, videograbado y electrónico. La variante de estos programas ha consistido en su acreditación por parte de instituciones educativas públicas y del sector privado, como se aprecia en los Diplomados en Gobierno y Administración Municipal del Instituto Nacional de Desarrollo Social, auspiciados durante los dos últimos años por la Universidad Autónoma Metropolitana.

No obstante la formalidad y esfuerzo de planeación que cada institución asume al diseñar sus programas de formación y capacitación, en su mayoría se parte de referentes teóricos, antes que de evidencias de la práctica o de la consulta directa a servidores públicos que enfrentan con sus propios medios los distintos frentes de la gestión de sus áreas, tanto en programas propios desarrollados por el propio municipio, como de otros regulados con normas y procedimientos dictados por la Federación o el Estado.

Puede afirmarse con énfasis que la oferta de capacitación municipal ha sido constante y variada, pero también desarticulada y reiterativa en algunos casos, al no existir un basamento genérico sistemático y con reconocimiento interinstitucional que permita planificar un proceso de formación incremental, según las características necesidades propias del grado de desarrollo de distintos municipios.

La alternativa de un sistema de profesionalización de servidores públicos municipales

De vuelta al tema objeto de estas notas: la necesidad de crear un sistema de profesionalización municipal, en su segmento vinculado a la formación y capacitación de servidores públicos, es posible replantear algunos de los términos mediante los cuales se ha ensayado la integración de programas y oferta a sus destinatarios.

Los elementos de un sistema de profesionalización que pueden destacarse como necesarios son los siguientes:

Componentes metodológicos del Sistema

- Marco de referencia para la planeación de trayectorias de formación y capacitación, integrado como mínimo por: la compilación documentada de prácticas y procedimientos de las administraciones municipales de la República Mexicana; el sumario de materias y atribuciones propias del municipio, derivadas de la legislación vigente, y el perfil de los programas federales y estatales transferidos o encomendados en su gestión o administración a los ayuntamientos.
- Tipología municipal con perfiles del grado de desarrollo económico y social del municipio y de su desarrollo institucional (capacidades reales de gestión y administración pública);
- Modelos municipales reales de estructuras ocupacionales. Perfiles de los puestos y ámbitos de gestión municipal por tipo de municipios;
- Perfil de áreas estratégicas de operación del municipio, en función de sus características de desarrollo;
- Sumario de asuntos o materias gubernativas, divididas por periodo de gestión de la administración municipal (por año y semestre);
- Listado de temas o materias estratégicas del desarrollo municipal;
- Inventarios de necesidades de capacitación de servidores públicos de los municipios destinatarios de programas de formación y capacitación;
- Métodos de planeación curricular propios de procesos de formación y capacitación de servidores públicos, distintos a los que se aplican en aquellos vinculados a la formación académica y con programas de educación superior, procurando que los primeros aseguren la integración de contenidos con un adecuado equilibrio entre aspectos teóricos y de aplicación en el ámbito de la realidad municipal, y
- Reglas, sistemas y procedimientos de operación de las etapas de planeación, coordinación institucional, instrucción, acreditación, evaluación y reconocimiento formal de resultados de programas.

En lo que concierne a los anteriores componentes de método, las variantes que se pretenden, con respecto a sistemas tradicionales de formación y capacitación, son: considerar como punto de partida, distintos elementos objetivos de referencia para el análisis y diagnóstico de la realidad municipal, y programar trayectorias de profesionalización que se fundamenten en requerimientos reales de sus servidores públicos.

Para lograr este cometido, dentro de dichos componentes y como insumo necesario, se precisa la compilación en un documento “Marco” de los actuales sistemas organizativos y de procedimientos reales de la administración municipal. En la actualidad, en ninguna institución de las mencionadas, se ha generado un Manual General de la administración real de municipios, ni siquiera uno que resulte emblemático o modelador de una gestión pública sistematizada.

En atención a esta evidencia y como herramienta fundamental de la planeación de trayectorias y contenidos de los programas del Sistema, se precisa la compilación del "Manual general de procedimientos de las administraciones municipales de la República Mexicana". Asimismo, será necesario esquematizar un sumario de materias y atribuciones propias del municipio, e integrar un catálogo de procesos generales de operación de programas federales, que permitan orientar las áreas de formación y capacitación generales de área o materia de gestión y de especialidad, como tipología mínima de los programas propios del Sistema.

En un siguiente plano para dar sustento a la planeación de programas de profesionalización, es necesario actualizar las tipologías municipales vigentes y enriquecerlas con nuevos perfiles de ponderación y caracterización de los distintos grados de desarrollo de los municipios mexicanos, entre los cuales destacan los que se relacionan con el perfil del desarrollo institucional del municipio y los correspondientes al adecuado análisis de funciones y puestos principales de sus administraciones. Con esta información, reforzada con el estudio de diversos modelos reales de estructuras orgánicas y ocupacionales, se está en posibilidad de lograr diseños de programas en congruencia con las materias que manejan los servidores públicos y, por consecuencia, aproximarlos a información, situaciones y experiencias semejantes a las que ellos mismos enfrentan en su ámbito de actuación.

Como referente complementario, en el proceso de planeación de trayectorias de profesionalización, es necesario integrar y catalogar los temas de carácter estratégico e indispensable para generar mayores capacidades institucionales del municipio; como aquellos vinculados a la gestión de la zona federal marítimo terrestre; planeación del desarrollo del medio rural; operación del catastro como instrumento del desarrollo urbano; gestión del patrimonio inmobiliario municipal; sistemas de sustentabilidad ambiental, mediante ordenamiento urbano; transporte público interurbano y otros que se vinculen directamente a la realidad de municipios emblema, que sean considerados para los programas del Sistema.

Los componentes anteriores sirven para catalogar materias y áreas de conocimiento mejor clasificadas y vinculadas necesariamente con la realidad de la práctica municipal. De manera correlativa será de suma utilidad incorporar a los procesos de planeación los resultados de diversos inventarios de necesidades de capacitación aplicados en municipios destinatarios de programas de formación y capacitación, así como el pleno reconocimiento de la dinámica de las administraciones municipales en su gestión semestral y por cada uno de los tres años de duración de su periodo constitucional.

Finalmente, entre los componentes metodológicos del Sistema, es necesario desarrollar métodos de planeación curricular propios de

la formación y capacitación que tengan características, referentes, y abordajes de planeación articulación y desarrollo de experiencias de instrucción y aprendizaje, perfectamente diferenciados a los que se utilizan en las carreras impartidas en educación superior.

Se trata de marcar un deslinde adecuado en método, diseño, planeación y medios del proceso de instrucción y de la aprehensión y ejercicio de aprendizajes adecuados a la formación y capacitación de servidores públicos. En este sentido, las modalidades de la instrucción pueden abarcar los formatos ahora conocidos: programas de larga y mediana duración (especialidades y diplomados); programas incrementales o secuenciados (acreditación de competencias); programas de actualización (cursos cortos, seminarios); programas de adiestramiento (talleres, conferencias, prácticas); programas de gestión municipal de programas federales y estatales; programas de cultura organizacional y de cultura política municipal; programas de temas selectos de la gestión municipal; programas especiales (inducción de autoridades municipales); programas de formación ciudadana, entre otros.

La impartición de los distintos programas no es limitativa para que se centralice u opere bajo condiciones impuestas a las instituciones que formen parte del Sistema, el compromiso general se ceñiría al empleo de normas metodológicas y procedimentales estandarizadas y al registro estadístico en las bases de datos del Sistema.

Componentes organizacionales del Sistema

Como parte de la operación interinstitucional del Sistema se reconocen los siguientes componentes:

- Formación de un consejo consultivo de autoridades municipales para la profesionalización;
- Concertación para la formación de una Comisión técnica de planeación del Sistema integrada por instituciones con capacidad y experiencia en materia de planeación y gestión de programas de formación y capacitación de servidores públicos;
- Integración de la Red de instituciones coordinadas en materia de profesionalización de servidores públicos municipales;
- Desarrollo de programas interinstitucionales de profesionalización, creados en diversas modalidades: para nuevas autoridades, sectoriales, de gestión de programas intergubernamentales, de especialidades de la administración municipal, etc;
- Formación del Banco nacional de programas de formación y capacitación y acervo público de materiales de instrucción, práctica y aprendizaje, y
- Creación del Catálogo nacional de instituciones de servicios de formación y capacitación municipal y de un Directorio de instructores y facilitadores de programas de capacitación.

Pautas de organización y operación del Sistema

El concepto de profesionalización que se aprecia como posible en municipios con alta rotación de cuadros medios y superiores, es el de un Sistema que asegure una rápida inserción e inducción de personal a sus respectivos puestos y responsabilidades, principalmente de tipo jurídico, programático y de ejercicio de recursos, con base en el perfil real que esté presente en cualquiera de las etapas del periodo gubernativo. Por consiguiente, la formación de capacidades y referentes de la profesionalización debe partir de un conocimiento preciso, es decir, normativo, técnico y de los principales procedimientos y rutinas establecidas a cargo directo de las áreas de la administración municipal.

Como parte de los componentes de organización del Sistema, es necesario integrar mecanismos de concertación y coordinación interinstitucional, de tal manera que se logre tener un marco de colaboración y una adecuada planificación de programas.

Como propuesta orgánica del Sistema, se platea como factible crear un Consejo consultivo de autoridades municipales, (probablemente mediante concurrencia de las asociaciones de autoridades locales existentes) para que funja como instancia de orientación de las prioridades y requerimientos de formación y capacitación.

Para generar los trabajos de diseño de trayectorias de profesionalización, integración de programas y diseño de contenidos y materiales de instrucción, aprendizaje y aplicación, se propone constituir una Comisión técnica de planeación del Sistema, integrada por instituciones con capacidad y experiencia en materia de planeación y gestión de programas de formación y capacitación de servidores públicos. En concreto, se vislumbra la posibilidad de convocar la participación de instituciones como el INAFED, el INAP, el CIDE y el INDESOL, para la formación de un cuerpo de técnicos en planeación curricular que tengan como cometido la formación de un mapa curricular general que incluya las trayectorias de profesionalización posibles, con las características de adaptabilidad a los tiempos reales de los periodos gubernativos, a las especialidades que han desarrollado las administraciones municipales, las materias estratégicas requeridas para su desarrollo integral, y los programas especiales, susceptibles de tener un impacto eficaz y una operatividad eficiente en la profesionalización de servidores públicos.

Este planteamiento se fundamenta por la evidencia de los programas desarrollados e impartidos por dichas instituciones y en atención a los importantes acervos de materiales de instrucción, así como por los múltiples recursos técnicos y de competencia en materia de capacitación que en conjunto pueden asociar.

El Sistema operaría mediante la promoción y empleo del mapa curricular general y por la operación de programas, en estricta coordinación con las autoridades estatales responsables del fortalecimiento municipal y con los ayuntamientos destinatarios de los mismos. La participación de otras instancias no sería restringida ni condicionada, ya que, según la modalidad de los programas, puede considerarse, desde la invitación a instituciones vinculadas a determinadas especialidades que se programen, hasta la convocatoria en procesos de contratación de instancias y profesionales que tengan relación con los temas programados.

En estricto sentido, el objetivo estratégico es lograr la máxima eficiencia en la programación y revisión de temas útiles y proactivos a la profesionalización de los servidores públicos municipales en estricto apego a su realidad y requerimientos de desempeño.

Al disponer de un Mapa Curricular General, que acometa la mayor parte de los supuestos y evidencias de necesidades de formación y capacitación y su proyección en trayectorias de profesionalización, sería ocioso e improbable que se insistiera en el diseño de cursos y eventos bajo parámetros meramente hipotéticos o en supuestos requerimientos, vigentes en la mente de algún estudioso o en el interés de alguna instancia que persiga fines de mercado.

Según puede apreciarse, la viabilidad orgánica del Sistema depende de una concurrencia interinstitucional de las partes que se asumen como practicantes del desarrollo municipal y como proveedoras de programas de formación y capacitación. Como alternativa con mayor probabilidad de éxito, se requiere que la convocatoria y gestión de reuniones para la concreción de acciones en el marco de un Sistema como el que aquí se propone, sea efectuada por instancias como el INAFED.

Como elementos articuladores del sistema, en materia organizacional, es factible constituir al menos tres mecanismos que aseguren la coordinación de las diferentes instancias que se dedican a la profesionalización de servidores públicos municipales. El primero es la Red de Instituciones coordinadas, tanto las que se encuentran en el rubro de prestadores de servicios de capacitación como de otras que tengan en sus respectivos alcances la investigación, el fomento de la cultura municipal o el auspicio de la profesionalización mediante fondos y programas de soporte presupuestal para la misma materia.

El segundo mecanismo es el desarrollo de programas interinstitucionales de profesionalización, que puede efectuarse en forma participativa e interinstitucional y, más aún, sustentarse en el rediseño o ajuste de los acervos programáticos y de materiales disponibles en las instituciones participantes. Puede aseverarse que en la actualidad hay pocas cosas a

desarrollar desde un punto cero, lo cual significa que la mayor parte de la temática de profesionalización de servidores públicos ha sido tratada por alguna instancia en un momento determinado de ésta década.

El tercer mecanismo es la formación de catálogos nacionales de carácter público y difundidos bajo normas de "transparencia", con modalidades como las que se enuncian: Banco nacional de programas de formación y capacitación y acervo público de materiales de instrucción, práctica y aprendizaje; Padrón de instituciones en el área de servicios de profesionalización de servidores públicos municipales, y Directorio de Instructores y Facilitadores.

Componentes de acreditación y reconocimiento de los programas del sistema

Como parte normativa y para dar crédito institucional a los programas, se reconocen diversos componentes de acreditación en el Sistema:

- Esquemas de convenios de colaboración y acreditación de programas con instituciones educativas, centro de estudios e investigación, institutos nacionales de desarrollo, asociaciones y sociedades civiles;
- Registro Nacional Estadístico de Programas de Formación y Capacitación de Servidores Públicos Municipales, y
- Normas de evaluación para la certificación de capacidades de desempeño en funciones y puestos de la administración municipal.

Los anteriores componentes están dirigidos a la maduración del Sistema, procurando que cualquiera de sus programas tenga un reconocimiento oficial, aun en modalidades no académicas o escolarizadas, de tal manera que las autoridades federales, estatales y municipales que suscriban convenios de colaboración en el marco del Sistema y sus programas, reconozcan el tipo de curso acreditado, los temas tratados, su duración, su modalidad y, en su caso, según sea convenido en específico, su valor curricular.

Uno de los medios destinados a asegurar la gestión abierta del Sistema y su carácter público, no lucrativo, es el Registro Nacional Estadístico de Programas de Formación y Capacitación de Servidores Públicos Municipales, cuya naturaleza es la de un instrumento de compilación de programas y actividades en materia de profesionalización de las instancias que accedan a inscribirse en el mismo. Su carácter legal corresponde al de un instrumento de difusión de datos de profesionalización, sin interferir en el ámbito de las competencias de las instituciones que forman la estadística oficial del país.

El registro no busca condicionar algún programa para que sea impartido, ni siquiera bajo los parámetros del Sistema; en cambio, compila, da seguimiento y deja evidencia de las distintas modalidades de la formación y capacitación de servidores públicos. Al mismo tiempo puede fungir como un localizador de instancias que se encuentran activas en uno o varios temas, así como la recurrencia de sus programas en el marco de la oferta, la demanda y también de la concurrencia y colaboración de instituciones públicas, sociales y del sector privado.

El otro componente enunciado está referido al desarrollo de Normas de Evaluación para la certificación de capacidades de desempeño en funciones y puestos de la administración municipal, cuyo diseño, integración y formalización se llevaría a cabo en el marco de los propios convenios, sin depender de un registro ante las instancias que tienen a su cargo la certificación de competencias laborales. En este caso, el Sistema auspiciaría normas que orienten y guíen programas de capacitación con enfoque en competencias, por lo cual, en caso de aplicarse en procesos de certificación, tendría que generarse el marco de coordinación institucional requerido.

Conclusiones

De conformidad con lo expuesto en este artículo, producto de un proceso de reflexión y mención de perfiles sobre programas de formación y capacitación de servidores públicos municipales y en atención al esfuerzo programático y presupuestal que representa un trabajo cíclico, que no ha reportado en todos los casos la persistencia de personal competente en muchos municipios de nuestro país, y ante la evidencia de una actividad sectorial aislada, sin referentes arbitrados bajo parámetros de evidencias de requerimientos reales de las administraciones municipales, la propuesta que se planteó en este espacio induce a una reflexión institucional seria y de alcances interinstitucionales para subsanar, al menos en el plano metodológico el diseño de programas de profesionalización municipal.

Sin lugar a dudas, pueden ser varias las vías para lograr una formación consistente, congruente y suficiente, con los perfiles del personal municipal sujeto a pautas de una persistente rotación, este artículo propuso una más que, seguramente invita a las instituciones mencionadas a tomar la iniciativa, revisar la idea, darle forma y proceder a lo que, seguramente, llegará a ser una sólida alternativa, arbitrada por las capacidades de sus estudiosos que les han dado prestigio y solvencia.

CONTROL ADMINISTRATIVO Y AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 22, 1971

LA FUNCIÓN DE CONTROL EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA

José López Portillo y Pacheco*

Se ha dicho reiteradamente que la Reforma Administrativa exige autoridad, tiempo y técnica.

La primera condición, está dada: el Presidente ha renovado la decisión de realizarla, e independientemente de su dinámico estilo de gobierno –en sí mismo una básica reforma fundada en la apertura del Gobierno al pueblo mediante sistemas de comunicación sin precedente– ha creado, además, las condiciones formales para que la Reforma se sistematice: la Dirección de Estudios Administrativos en la Secretaría de la Presidencia, para promoverla y coordinarla, y las Comisiones internas que con aquélla se responsabilizan en cada una de las entidades del Ejecutivo Federal. De este modo la Reforma queda instrumentada en forma unitaria y puede ser concebida de modo sistemático.

El tiempo está abierto y será nuestra actividad la que acierte a llenarlo con utilidad.

La técnica es una responsabilidad que se enriquece y renueva. Jóvenes generaciones, mejor preparadas enfrentan tareas en las que nuestra improvisación acertó a echar piedras debajo del agua, y que ahora, de algún modo, podrán ser apoyo para estructuras mejor concebidas y dirigidas.

---

* Obtuvo el grado de licenciado en Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNAM, en el año de 1946. Ha sido profesor de Teoría General del Estado en la propia Facultad de Ciencias Políticas y Sociales al establecerse ahí –en 1954– la cátedra. Ha publicado varias obras sobre teoría del Estado y ha representado a México en diversos congresos internacionales. En 1960 fue nombrado Director General de las Juntas Federales de Mejoras Materiales de la Secretaría del Patrimonio Nacional, cargo que desempeñó hasta 1965 cuando fue designado Director Jurídico Consultivo de la Secretaría de la Presidencia. Se hizo cargo más tarde de la Subsecretaría de esa misma Dependencia. Es en la actualidad Subsecretario del Patrimonio Nacional.

La Reforma Administrativa, pensada como problema, es propósito de optimización, de perfectibilidad: aumentar la eficiencia del instrumento más idóneo de que dispone la organización política, el Poder Ejecutivo, para cumplir las responsabilidades de su época: servir intensamente –que tal es la etimología de "ad-ministración"–, a la creación de riqueza pública y a su equitativa distribución, en un mundo de acelerados cambios, intensa comunicación y crisis de estructuras.

A esa creación de riqueza y a esa distribución equitativa la llamamos desarrollo. Esa es, además, la responsabilidad específica de un Estado nacional, que, como el nuestro, ha encontrado respuesta a la crisis del Estado Moderno, revivificando la democracia en el encuadre de nuestro credo institucional; responsabilidad que se destaca sobre las otras responsabilidades básicas, sustanciales, como característica del momento histórico. Es el compromiso actual de su concepción de servicio. No es sólo un regulador, no sólo un gendarme: es y debe ser el más importante agente del cambio y el cumplimiento de los valores sociales.

Por ello, en la actual etapa de nuestra revolución nacional, importa fundamentalmente mejorar al máximo viable de eficiencia, el órgano administrativo del gobierno: a él corresponde responder por el crecimiento económico y por la justicia que no se litiga en los tribunales; que no tiene que ver con las capacidades individuales, sino con el solo hecho de pertenecer a una sociedad en la que sus miembros se solidarizan en torno a ciertos valores políticos, que tal es el sentido de nuestra concepción democrática: la búsqueda del mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Creemos que una Reforma Administrativa con mayúsculas, sólo merece tal nombre y se justifica, si se orienta sistemáticamente al desarrollo; de otra manera no merece el nombre. Sería un tipo de esfuerzo técnico no plenamente orientado al objetivo más importante. Tenemos que entender que la Administración Pública es el instrumento fundamental de la Justicia Social. Todo intento de perfeccionamiento debe orientarse a ese propósito.

Las decisiones del desarrollo, nos llevan a uno de los aspectos que actualmente más se debaten: el de su planeación como necesidad racional, sus fracasos y expectativas. A ese carro está amarrada la concepción de la Reforma Administrativa, así, con mayúsculas.

Las alternativas fundamentales, son:

Reforma Administrativa en función de la planeación del desarrollo.
Reforma Administrativa aún sin planeación.

Me atrevo a ocuparme de este asunto, porque, en razón del planteo y la concepción, se siguen las cuestiones de que se ocupa mi intervención

en este acto. El control de la Reforma Administrativa, y el control en la Reforma Administrativa.

Como alternativas, aquéllas dos son posibles; lo importante está en determinar cuál es la óptima viable. Y esa es no sólo cuestión de fijar objetivos, sino de concebir una estrategia.

Es posible introducir reformas administrativas sin vincularlas ni al desarrollo ni al sistema de su planeación. Pero ello no es totalmente satisfactorio. Serían recomendaciones planas, sin profundidad, aunque de innegable utilidad.

La mayor parte de los problemas serios de la administración pública, se localizan en los sistemas de información y comunicación (pueblo, centros de interés, gobierno, instituciones entre sí), compatibilización de decisiones institucionales y su coordinación ejecutiva; en el establecimiento de una ordenación y una coordinación de acciones en el tiempo, en el espacio, en función de objetivos comunes de desarrollo y disponibilidad de recursos. En otras palabras: los más serios problemas administrativos derivan de la insuficiencia de los instrumentos de programación, tanto ordenadores, como coordinadores.

No podrá haber Reforma Administrativa, si no se ataca ese problema. Podrá haber reorganizaciones, adecuaciones, mejoramientos. No reforma.

Estamos conscientes de los problemas que la planeación significa en los regímenes democráticos que establecen marcos legales y garantías de valores individuales y sociales que explican regímenes de economía mixta. Sabemos que así como de moda estuvo hablar de planeación como panacea, ahora se estila hablar de los fracasos de la planeación y de sus insuficiencias. Es frecuente oír la afirmación de que la planeación sólo es posible en dictaduras tecnócratas.

No lo consideramos así; creemos en la planeación democrática, reto a la técnica, a la imaginación y a la buena voluntad.

Creemos que los fracasos se deben, precisamente, a que se trató de ejecutar una idea en forma *a priori,* sin revisar sus supuestos ni adecuar las estructuras administrativas existentes, con criterios realistas, etapas viables y estrategias oportunas.

En otras palabras: los fracasos de la planeación se deben en buena medida a que no se planeó la planeación, entre otras cosas porque en forma paralela al propósito de realizarla, no se intentaron reformas administrativas que directamente la propiciaran.

Han faltado los instrumentos administrativos que operen en los reales centros de interés y fuerza.

Ha faltado una estrategia para crear y conducir las condiciones de la planeación. Y tales condiciones son básicamente administrativas.

Por ello me atrevo a afirmar –y ello no es una paradoja–, que no puede entenderse una Reforma Administrativa a fondo, si no se orienta hacia la planeación, y que ésta no será posible si no se intenta la Reforma Administrativa instrumentada con la debida estrategia.

De otra suerte, no se puede romper el círculo vicioso que limita la acción de estructuras que sólo parcialmente se revisan y no aciertan a reestructurarse en función de los grandes e importantes objetivos del desarrollo.

El planteo de la Reforma Administrativa en, y para la planeación, con un diseño realista de estrategia, desata un proceso de autoregeneración: a partir de mecanismos administrativos de participación que den más coherencia a la proyección y acción, se planeará mejor y en la medida que esto se haga, se introducirán mejoras administrativas en un sano proceso de retroalimentación que aumentará la eficiencia ejecutiva.

Obviamente, por lo menos en nuestro país, ni la reforma ni la planeación arrancan de cero.

Para decidirlas, se ha requerido contar con lo que los físicos llaman una masa crítica, sin cuya presencia la Reforma es ilusoria; incluso se dificulta su toma de conciencia.

Existen estructuras experimentadas y eficientes que nos han permitido afianzar sólidamente en ciertas áreas. El progreso del país no es el resultado de una generación espontánea, por lo menos no en todos los casos; es la consecuencia de estructuras de acción, renovadas y eficientes, en distinto grado.

No se trata de arrancar de la tabla rasa; se trata de mejorar lo existente, precisamente porque los niveles a que se ha llegado exigen, por su altura, mayor eficiencia, o toda la estructura padece e incluso corre el riesgo de declinar. El camino recorrido obliga precisamente a una renovación a fondo, y se estima que es ésta la oportunidad histórica para intentarla. Los instrumentos usados han sido innegablemente útiles; pero ya son insuficientes, precisamente porque nos han permitido adelantar y subir de nivel.

Tengo la arraigada convicción de que la única manera de liquidar definitivamente la etapa del feudalismo burocrático que todavía estorba la coordinación institucional y unitaria, es la de fortalecer los instrumentos de

la programación nacional que debe realizar el Estado, porque es el único cuyas decisiones se apoyan en información, en recursos y en autoridad suficiente para organizarla. Esta organización se mejorará cuando se supere definitivamente el estanco medioeval que padece la administración en ciertas áreas críticas.

Pero no podremos dar pasos adelante, si no nos organizamos para organizar, y ese es el problema inicial de la Reforma Administrativa.

Sólo profundizando en ese campo, podemos hablar de ella; claro, esto no significa que se descuiden los aspectos horizontales que pueden iniciarse, con independencia del problema de la planeación del desarrollo.

El solo tratamiento horizontal es insuficiente si no se cuadricula con el vertical, y tengo entendido que así están concebidos los trabajos de la Reforma Administrativa: impulsar el mejoramiento de los sistemas de programación y buscar la correspondencia con los otros que pueden no estar supeditados a aquél, (Información, archivos, administración de personal, recursos, equipos, locales, métodos, procedimientos, etc.) pero que es conveniente que se armonicen en un sistema completo, integrado y orientado, que es la diferencia entre Reforma Administrativa y los procesos ordinarios de reorganización, fundados sólo en la técnica administrativa.

Y así entramos al aspecto central de mi intervención en este interesante ciclo de conferencias: el control.

Una u otra serán las funciones de control dentro de la Reforma Administrativa, si se orienta o no a la planeación del desarrollo.

En el primer caso, sería forzoso el control mismo del plan y la propia reforma orientada a la eficiencia, que se evaluaría en función de objetivos nacionales; en el segundo, simplemente la corrección de las desviaciones específicas.

Así entramos, con lo que podría calificarse, en consciente pedantería, a la Teoría General del Control.

El Poder Ejecutivo, dentro de las estructuras del Estado Moderno, forma parte de la organización política; es en consecuencia una estructura efectiva, ordenada, que supone el obrar social de un conjunto de hombres, basado en una conducta recíproca, cuya cooperación se orienta en el sentido de un orden normativo, que se establece y asegura por órganos especializados.

Tratándose de un orden normativo, estamos en presencia de una conducta contingente, que es posible se aparte del deber ser normado; pero que debe ser asegurada, y ahí entra la función del control.

Un análisis profundo de la necesidad de asegurar conducta contingente, nos lleva a la esencia misma de la normatividad, incluso a la administrativa.

Aunque corro el riesgo de que se me acuse de sufrir una deformación de humanista por profesión, recuerdo que precisamente la diferencia entre las normas y las leyes naturales, estriba en que, en tanto que éstas son ciertas y válidas en cuanto son eficaces, las normas, en la esencia de su naturaleza, tienen la posibilidad de ser violadas, su eficacia no es igual a su valor; valen aunque no se cumplan; por ello el esfuerzo humano se orienta hacia su máximo aseguramiento.

De ahí que pudiéramos concluir que en las funciones de control, está reflejado el esfuerzo característicamente humano de convertir en eficaz, lo contingente, problema básico de su conducta responsable. El control es el esfuerzo orientado a la seguridad.

Es claro que la seguridad en sí, es un valor puramente formal dentro de un sistema normativo. Es importante, pero más lo es el propósito u objeto que se asegura.

La administración como sistema, es normativa de conducta contingente. Por ello debe asegurar los procesos. Así se explica que el control sea una de las funciones de la administración, presente en todas las clasificaciones relativas. La más extendida: organización, planeación, dirección, integración y control. Esta última, seguridad de todo el proceso. El control debe ser tal, que informe sobre el cumplimiento de la decisión, si ésta se cumple.

Pero, también, las decisiones normadas administrativamente pueden no cumplirse por varias razones, encuadradas todas ellas en la naturaleza humana:

No cumplirse por razones circunstanciales, imprevisibles o irresistibles; no cumplirse por defectos de información, errores, negligencias o desperdicios; no cumplirse por fraude o mala fe. Cabrían otras razones.

Todas ellas significan desviaciones, incumplimiento o desajuste en la ejecución de las decisiones administrativas.

El control, como proceso de seguridad formal, debe ser tal, que sea capaz de informar sobre el cumplimiento; de comprobarlo y también de restituir o corregir la desviación, el error, el fraude, o de ajustar la decisión como resultado de la misma información.

Aparecen, así, todas las complejas metodologías y técnicas de control, con sus expresiones institucionales y sus apoyos teóricos o prácticos, construidos sobre las diversas estructuras que proporciona la realidad.

Y así aparecen también las resistencias al control: los eficaces u honestos, porque lo consideran innecesario, inhibitorio o degradante; los ineficaces, porque no se percatan de su utilidad; los deshonestos porque les estorba. Razones políticas, económicas, sociales, o de opinión, son frecuentes antagónicos del control. Ello sin hablar de su posible ineficiencia, abuso o desviación.

De ahí el difícil camino de equilibrio con que el control debe ser conducido y la necesidad de que claramente se oriente a los objetivos que lo justifican; un control que antes debe ser preventivo que represivo; pero que en todo caso debe ser oportuno. Surge de aquí la necesidad de valorar el control; de formular una declaración axiológica que nos permita formular juicios de valor. Nos parece evidente que el control queda calificado por el valor de la seguridad, y ésta es un valor formal.

Ello nos lleva a dos conclusiones:

- Primera: que el control vale por lo que asegura y por la oportunidad con que lo hace, y
- Segunda: Que siendo formal, el control-seguridad no puede prevalecer sobre lo asegurado, que es lo materialmente valioso.

Surgen de ahí dos afirmaciones:

- Primera: Lo original y básicamente importante es la definición de lo que se vaya a controlar, actos u omisiones, en función de fines aceptados.
- Segunda: Los fines no deben ser sacrificados al control, que es su instrumento de garantía.

En suma: el control es vehículo de eficiencia, y ésta sólo puede evaluarse en razón del logro oportuno de objetivos y no simplemente de operaciones de control, que no son fines en sí. La burocracia, definida como vicio, en buena medida consiste en olvidar los fines y sacrificarlos a la forma del control.

De esta manera ratificamos la importancia que tiene para los efectos de la función de control en la Reforma Administrativa, la definición de los objetivos de ésta.

Si, como parece recomendable, el objetivo de la Reforma debe conjugarse con la programación del desarrollo, la seguridad de su control debe procurarse, básicamente, para que el conjunto de actos u omisiones que sistemáticamente se programen, se cumplan de acuerdo con las normas legales que encuadran el proceso, las administrativas que permiten su ejecución, los planes que la contienen y las órdenes que orientan su realización y, de no ser así, se corrija, ajuste o sancione.

Parece oportuno que a grandes rasgos describamos el aparato actual por medio del cual la administración pública en México trata de controlar el cumplimiento de las decisiones, la veracidad de la información, las infracciones legales o administrativas, las desviaciones a planes u órdenes, la prevención y localización del error, la negligencia, el desperdicio o el fraude; la salvaguarda de bienes o recursos, la eficiencia de las operaciones y registros, que constituyen la expresión operativa del control. Nos referimos, claro está, a las grandes estructuras.

Desde luego cabe afirmar que los controles existentes en la administración pública en México, han sido el resultado de series no homogéneas de necesidades que se han venido acumulando y estratificando en un largo período de tiempo; que obedecen a una idea sustancial, aunque a políticas distintas. Su historia los explica y su operación no siempre los justifica. Desde luego no cumplen una sola técnica, ni están adecuados por un solo sistema. Su grado de eficiencia es desigual. Es claro que no podía haber sido de otra manera; sería antihistórico suponerlo.

Las funciones genéricas de control, están a cargo, fundamentalmente, de tres Secretarías: la de Hacienda, la de la Presidencia y la del Patrimonio. Las dos primeras participan, además, en las funciones de planeación que permiten las actuales estructuras. Cada una tiene facultades legales específicas y áreas de competencias concurrentes tanto en el sector centralizado como en el paraestatal. La de Hacienda, elabora y controla el Presupuesto Federal, así como el crédito público; la de la Presidencia planea, coordina, especialmente la inversión pública y vigila su ejercicio. Una y otra concurren para elaborar el programa simultáneo de inversión pública y su financiamiento. La del Patrimonio Nacional vigila y controla los bienes patrimoniales del Estado; controla financiera y administrativamente a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos del Gobierno Federal; los contratos y las obras públicas mediante los cuales se realizan las inversiones públicas y las adquisiciones que éstas exigen, así como las que resultan del gasto corriente.

La sola enunciación, sin entrar al detalle, está significando que estos controles, como se ha dicho, se han establecido a través del tiempo y en distintos instrumentos, leyes, reglamentos, disposiciones administrativas.

Todos ellos, en conjunto y en detalle, corresponden a un cuadro demasiado complejo que en ocasiones es eficiente y en otras, sobre todo en las actividades rutinarias, tiende a sacrificar el objetivo a la forma del control; la certificación formal del hecho, al propósito perseguido, lo que las hace acríticas, como sucede, fundamentalmente, en materia de ejercicio del presupuesto. Otros, compartidos, corren el riesgo de ser duplicatorios, si no es que dan lugar a fricciones y celos. Hay ocasiones en las que la composición de la voluntad para tomar decisiones en materia de control

o simplemente certificarla, consume el tiempo útil en sólo controlar, olvidando la realización de los actos importantes.

De acuerdo con el anterior planteo, parece evidente que la función de control de la Reforma Administrativa, presenta los siguientes aspectos:

- El control de la planeación del desarrollo, y
- El control de eficiencia en las actividades administrativas.

Estos aspectos pueden plantearse en dos etapas:

- Reformas que en materia de control pueden establecerse conforme a la actual estructura legal y que sólo requieren de decisiones administrativas instrumentales.
- Reformas que en materia de control, sólo pueden establecerse si median reformas legales.

Conforme a este planteo, vale la pena estudiar los aspectos que se indicaron:

Control de la planeación del desarrollo. Si se logra combatir el feudalismo burocrático (que todavía batalla en nuestra realidad), con apoyo en la actual estructura legal, es perfectamente posible mejorar tanto el sistema de planeación, como su control.

Bastará adecuar y coordinar las funciones de las tres Secretarías: Hacienda, Presidencia, Patrimonio, para perfeccionar el ciclo, si se armonizan facultades otorgadas por la ley, se ejercen las que no se cumplen y se coordinan competencias.

El sistema semeja un triángulo que será eficiente si es equilátero, y deficiente si está deformado. Este triángulo de eficiencia puede establecerse. Debe establecerse.

Se ha creado, a ese propósito, todavía sin formalidad ni suficiente apoyo, la que se llamó originalmente Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público, a la que ya se aludió en este ciclo de conferencias. Es un primer paso cuyo funcionamiento la acreditará, o no.

Lo importante es dar pasos adelante:

Funciona, con bastante eficiencia ya, la programación de la inversión pública, mediante una coordinación operativa Hacienda-Presidencia a partir de la elaboración, en comisión, del Programa simultáneo de Inversión-Financiamiento que contribuye a resolver algunos problemas sustanciales en tan importante actividad para el desarrollo. Cada vez

afina más sus sistemas. Estoy cierto que en este sexenio el ritmo y la oportunidad de la inversión pública se optimizarán.

Pero es evidente que falta un sistema equivalente complementario que permita resolver, antes de entrar al formal establecimiento de un sistema integrado de Planeación Nacional, sobre la manera de hacer homogéneos y compatibles los programas de operación (ya no sólo de inversiones) de las entidades del sector público. Tarea ésta tanto más importante, cuanto que tales operaciones son las que, en definitiva, conducen a la administración para el desarrollo, si se considera que la inversión está destinada a administrarse. Si a los sistemas para hacer homogéneos y compatibles los programas de operación de las entidades, se les van poniendo en paralelo, sistemas más adecuados de presupuesto, podremos también hacer simultáneo el programa de operación con el de presupuesto, lo que, evidentemente, será un paso adelante y posible, hacia un sistema completo de planeación, y facilitará, el racionalizarse su ejercicio, las funciones de control.

No se trata de abandonar los criterios tradicionales de elaboración y ejercicio del presupuesto, controlado por sistemas básicamente contables. Se trataría de perfeccionarlos; de convertir el presupuesto cada vez en forma más eficiente, en un instrumento de la política económica del Estado para actuar, inductivamente, sobre las actividades económicas del país. Claro que ya realiza esa función, pero puede hacerlo mejor si la inducción posible, se programa a partir de una fijación oportuna de objetivos y una coordinación más completa de actos ejecutivos. Ello no es utópico. Es viable, es urgente.

La integración del monto y la estructura del Gasto Público en forma programada, se facilitará en función de objetivos propuestos y sistemas mejores de programación en que participen también los ejecutores responsables. Ello significaría que el sector público se ha organizado para organizar y, en consecuencia, para afrontar las responsabilidades de la planeación del desarrollo.

Estoy convencido que estas ideas pueden ser un realista objetivo para el sexenio. Su intento no requiere modificaciones en la actual estructura legal; tan sólo decisiones ejecutivas y adecuaciones simples de las actuales estructuras administrativas, mediante mecanismos de participación que permitan aplicar sistemas equivalentes de programación, compatibilizar programas concretos, participar en la preparación de decisiones compartiendo común información, y claro: se requerirá honestidad intelectual y buena fe.

La experiencia que llegare a acumularse con esos simples sistemas de trabajo, permitirá resolver, con pleno conocimiento de causa, si es

recomendable y en qué medida y dirección, modificar el sistema legal que rige la materia. Esto permitiría desterrar las decisiones apriorísticas que por inexperiencia, falta de realismo o exceso de formalización, son tan comprometidas.

De los propios planteos resultarían, asimismo, las medidas de control de los programas de operación puestos en paralelo con los presupuestos. Ello permitiría introducir más eficientes controles técnicos, tanto en materia de inversiones como de operaciones.

Algo similar pudiera decirse del control, como función, en las actividades administrativas.

Un largo camino puede recorrerse con apoyo en la actual estructura legal. Bastará establecer un sistema que permita un severo análisis de los actuales controles, revisando sus objetivos, sus instrumentos, sistemas, procedimientos y evaluando resultados.

Estoy cierto que podrán tomarse, como se están tomando, numerosas e inmediatas medidas de coordinación, como ocurre en el área de adquisiciones, de contratos y obras públicas, y de servicios personales, en el seno de la Comisión Coordinadora del Gasto Público.

Desde otro punto de vista convendría revisar el actual sistema legal para sacar del mismo y reglamentar adecuadamente, funciones no bien, o, aún no realizadas.

Me toca colaborar, por ejemplo, en el control de Organismos Descentralizados. Las modificaciones recientes a la Ley de la materia presentan un amplio campo para la realización de controles orientados al incremento de la eficiencia, que pueden encuadrarse válidamente dentro de los trabajos de la Reforma Administrativa para el desarrollo y que serán tanto más útiles si se entienden en función de objetivos planeados y responsabilidades de operación concretas, fijadas dentro de un único contexto programado y presupuestado.

Del mismo modo, y siguen los ejemplos, el control de adquisiciones puede superar el simple estadio del esfuerzo más o menos fructuoso de controlar precio y calidad para aprovechar la enorme capacidad de compra del sector público, y convertirla en instrumento del desarrollo que propicie la industrialización del país, la mexicanización de empresas, la capacidad de negociación, interna o internacional, y otros efectos posibles que exigen, tan sólo, planteos realistas y esfuerzos coordinados.

No quisiera extenderme demasiado en el detalle que, por si, es un tema específico.

Quisiera, simplemente, concluir mi intervención precisando que el control como función administrativa, es y debe ser concebido como un esfuerzo altamente calificado, para dar seguridad a la norma del desarrollo, tarea fundamental del Estado de Servicio, a cuyo tipo, con excelencias e insuficiencias; pero con plena conciencia de responsabilidad constitucional, corresponde el ESTADO MEXICANO.

Importante función tienen los técnicos y en fundamental medida el éxito de la Reforma depende de ellos, ante un Presidente que la impulsa con toda su autoridad política, y ha dicho:

"La vigencia de las instituciones depende de los hombres que sin cesar la remodelan, la conciencia histórica se fortalece por la conciencia crítica. Nos encontramos muy lejos de haber llegado a una etapa definitiva de nuestra evolución y estamos dispuestos a renovar, en profundidad, cuanto detenga el advenimiento de una sociedad más democrática".

Formulo votos vehementes porque los técnicos estén a la altura de la autoridad que les ha dado oportunidad y apoyo para servir a nuestra democracia.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 24, 1973

CONTROL POLÍTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto

El estudio del "control político" de la Administración Pública es nuevo en el medio mexicano, aun cuando se trata de una expresión antigua y siempre invocada.

Es difícil determinar la materia que comprende el control político de la Administración Pública. Sus límites, contenido y sentido son imprecisos por incluir, en ocasiones, características formales de los controles jurídicos o administrativos, en virtud de que los fines que persigue la Administración, al través de los poderes que tiene atribuidos, tienen una significación política.

El ámbito del control político de la Administración Pública comprende el que se ejerce sobre ella, sea por sus propios órganos, sea por órganos gubernamentales, grupos o personas externos a la misma; además del que a su vez ejerce, la propia Administración Pública, sobre dichos órganos gubernamentales, grupos o personas.

La característica de político del control de la Administración Pública se determina, además de por los fines, en función del sujeto que lo ejerce. En este caso, es político todo control que se ejerce por o sobre la Administración por órganos, grupos o personas exteriores a la jerarquía administrativa normal; es decir, su naturaleza deriva de la ubicación de éstos respecto a la Administración.

En consecuencia, la noción de control político de la Administración Pública es compleja, debiéndose llegar a ella por exclusión. Así, se considerará control de esta naturaleza el que se ejerce por o sobre la Administración Pública sin tener un carácter jurídico o administrativo.

En términos generales, se considera control político sobre la Administración Pública todo aquel que, sin ser jurídico o administrativo, incluye, condiciona

o determina sus decisiones, antes de que éstas existan, para dotarlas de un contenido determinado o para evitar lleguen a tomarse, o una vez tomadas, para verificar o vigilar su cumplimiento o evitar que éste se realice.

La experiencia permite distinguir, en función de los sujetos que intervienen, los siguientes tipos de control político sobre la Administración Pública:

1. Control político interno por funcionarios cuya autoridad deriva de su situación real dentro de la organización o de su condición política, y no de su situación jurídica o administrativa.
2. Control político por el Poder Legislativo.
3. Control político por personas o grupos que colaboran con la Administración Pública, y
4. Control político por personas o grupos externos al poder público.

1. Control político sobre la Administración por sus funcionarios en virtud de su situación real dentro de la organización o de su condición política.

El control político interno de la Administración se caracteriza por la influencia que ejercen factores no jurídicos o administrativos en la toma de decisiones por parte de los titulares de los órganos centrales, desconcentrados o descentralizados de la Administración Pública. Factores que, al condicionar la decisión administrativa, repercuten sobre la organización y el funcionamiento de la Administración Pública.

Es el caso de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento y titulares de organismos descentralizados, cuyos cargos son formalmente administrativos, pero que al ser realmente hombres políticos, están, por lo mismo, sujetos a presiones políticas de toda índole, que condicionan su actuación y, por lo tanto, el control que ejercen adquiere un carácter político en mayor o menor grado.

El control político que los funcionarios ejercen en consideración a su situación real dentro de la organización, se manifiesta cuando su acción se exterioriza fuera de la jerarquía administrativa.

Este control se presenta a dos niveles:

a) El control que ejercen los funcionarios en áreas diferentes de las que son titulares, mediante su influencia en las decisiones del Ejecutivo Federal referidas a dichas áreas, y
b) El control que ejercen los funcionarios dentro de su organización sobre decisiones en materias que no son de su competencia.

El control político interno de la Administración por sus funcionarios se presenta también en relación con su situación política, misma que influye en sus decisiones, que estarán condicionadas por su pertenencia a un grupo o partido o por la ideología que los anime; en tal caso, el control puede ser en apariencia jurídico o administrativo.

En realidad más que de un control se está en presencia de una influencia para la toma de decisiones, que, una vez tomadas éstas, se traduce en un control efectivo sobre ellas.

Entre otros aspectos, este control se manifiesta en la participación de los funcionarios en comisiones intersecretariales, que les permite imponer políticas generales a organizaciones que no están a su cargo pudiendo hacer prevalecer criterios políticos sobre criterios jurídicos, administrativos o técnicos, aun cuando se dé esta apariencia, con lo que intervienen, en esta forma, en la acción de otras unidades administrativas. En estos casos las consideraciones políticas se fundamentan, para justificarlas, en criterios jurídicos, administrativos o técnicos.

2. Control Político sobre la Administración Pública por el Poder Legislativo.

El control político que ejerce el Poder Legislativo sobre la Administración Pública tiene características diferentes tratándose de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, de las comisiones que la integran o de la acción de sus miembros.

a) *Control político de la Administración Pública por las Cámaras del Congreso de la Unión.*

El control político sobre la Administración Pública por parte del Poder Legislativo, es más intenso en la Cámara de Diputados, en virtud de contar con la representación de los cuatro partidos nacionales existentes que en la Cámara de Senadores, en que sólo está representado uno de ellos.

El control de las Cámaras es de una gran amplitud en principio. Amplitud que se encuentra limitada, entre otros factores, por ser el Ejecutivo Federal el principal promotor de las iniciativas de ley, quedando para el Congreso una función de control sobre las mismas; por la complejidad creciente de las tareas de la Administración Pública, que dificulta su conocimiento, por la existencia de un partido mayoritario, por el período limitado de sesiones de las Cámaras, etc.

Las atribuciones de las Cámaras en materia financiera, ratificación de tratados, aprobación de nombramientos realizados por el Ejecutivo, la de recibir el informe del Presidente de la República y de los Secretarios del

despacho, y la de citar a estos últimos para que informen a cualquiera de las Cámaras, conlleva un amplio control político sobre las actividades administrativas.

Los Secretarios de Estado que sólo son responsables ante el Presidente de la República, que los nombra y remueve libremente, son, sin embargo, controlados políticamente por el Poder Legislativo. Este control se ha favorecido por la puesta en práctica del artículo 93 constitucional, por medio de la comparecencia de los Secretarios ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

b) *Comisiones Legislativas*.

En ambas Cámaras existen Comisiones Permanentes y Comisiones Especiales. Para los efectos del control político estas últimas, las Comisiones Especiales, tienen una mayor importancia, al poder informar y preparar las decisiones de las Cámaras sobre asuntos concretos de la acción administrativa, en casos urgentes, de conflicto o de interés nacional.

c) *Las diputaciones de los partidos.*

Las diputaciones de los partidos intervienen en las sesiones públicas representando el criterio de su partido, siendo importantes, muy especialmente, por las opiniones que manifiestan, los miembros de los partidos minoritarios.

d) *Papel individual de los legisladores*.

Los diputados y senadores intervienen a solicitud de sus representados o por propia iniciativa, para defender intereses estrictamente individuales o colectivos, lo cual se traduce en la gestión de alguna obra, en la prestación de un servicio, en la eliminación de un obstáculo administrativo, en la revocación de una decisión, etc. La respuesta a esta acción individual de los miembros del Poder Legislativo depende en gran medida de su personalidad, del partido a que pertenecen o del grupo que representan.

3. Acción de personas o grupos que coadyuvan con la Administración Pública.

Para democratizar la acción administrativa y limitar las tensiones entre autoridades y administrados, se ha buscado institucionalizar la colaboración ciudadana en la toma de decisiones administrativas o en la gestión de algún servicio, como es el caso en el Departamento del Distrito Federal, del Consejo Consultivo y de las Juntas de Vecinos, que pueden proponer las medidas convenientes para la debida prestación de los servicios públicos a los habitantes de la capital de la República.

La aparición de esta administración de participación, que asocia a los administrados en las tareas administrativas, ha generado un nuevo tipo de control político externo por órgano jurídicamente relacionado con la Administración Pública. De esta manera, se está desarrollando en México un control político institucionalizado, que permite al administrado controlar a la Administración. Mediante esta administración de participación, un factor externo a la jerarquía administrativa se convierte en órgano de control permanente.

4. Control político por personas o grupos externos al poder público.

De suma importancia en el estudio del control político externo de la Administración, es el que ejercen personas, grupos y organizaciones sin relación jurídica con ella, como ocurre tratándose de los partidos políticos, grupos de presión y de interés, así como de los medios de comunicación en tanto expresan la opinión pública.

Los medios de comunicación han permitido la expresión de la opinión de los ciudadanos y los grupos sobre la Administración Pública, lo que les permite actuar sobre ella mediante peticiones concretas o por la manifestación de su sentir respecto a los diferentes aspectos de la vida pública, y muy particularmente, de la actividad administrativa. De esta forma se logra influir en las decisiones y ejercer una vigilancia sobre el trabajo de los administradores.

Las características del control político sobre la Administración Pública se manifiestan con mayor frecuencia en este tipo de control, por ser totalmente externo al poder público y no tener un fundamento jurídico, como es el caso de la acción de los grupos de interés, de la prensa, o de las organizaciones obreras, campesinas, patronales o profesionales, que actúan por medio de peticiones dirigidas directamente a la Administración, de su acción en los partidos políticos o de campañas de opinión realizadas por la prensa, la radio, la televisión o el cine.

Se han establecido algunos procedimientos de consulta que permiten a estos grupos expresarse directamente ante la Administración Pública.

La acción de los partidos políticos sobre la Administración, se manifiesta no sólo en el control que ejercen al través del Poder Legislativo; también se presenta en la actividad normal de los mismos, mediante declaraciones o manifestaciones en determinado sentido, que condicionan o determinan los actos de gobierno y, en consecuencia, los de la Administración Pública.

El control político sobre la Administración Pública se equilibra por el que ella ejerce, a su vez, mediante su influencia en las decisiones políticas y la posibilidad de condicionar sus propias decisiones para obtener el consenso de los órganos gubernamentales, de los grupos y de las personas.

Así, la Administración Pública al preparar las decisiones del Ejecutivo tiene posibilidades de influir y aún de determinar la política de este Poder.

Por otra parte, la Administración Pública influye en el Poder Legislativo al facilitarle información para sus decisiones.

Con relación a los partidos políticos, grupos o personas, así como a los medios de comunicación, cuenta con instrumentos de condicionamiento de su actitud, sea por conducto de sus unidades de relaciones públicas, sea mediante los poderes de que dispone, de tal manera que los órganos gubernamentales o los administrados consideran conveniente y aceptan las decisiones que la Administración Pública desea.

En resumen, el estudio del control político de la Administración Pública, lleva a reflexionar, entre otros, en los siguientes temas:

1. El control político sobre la Administración Pública que se realiza por ella misma (control político interno).
2. El control político sobre la Administración Pública que ejercen órganos, grupos o personas externos a la jerarquía administrativa, relacionados jurídicamente con ella, como es el caso del Poder Legislativo, o sin relación jurídica con ella, como ocurre tratándose de los partidos políticos (control político externo).
3. El control político sobre la Administración en función de los fines o de los sujetos que intervienen, y
4. El control político de la Administración Pública sobre los órganos gubernamentales y sobre los grupos e individuos.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 38, 1979

EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL Y LA RETROALIMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

Luis García Cárdenas*
Armando López Fernández**

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a la H. Cámara de Diputados, a su Comisión de Vigilancia y a la Contaduría Mayor de Hacienda, la honrosa invitación que nos han hecho para participar en este Primer Seminario de Entidades Fiscalizadoras Superiores Gubernamentales, que cobra singular importancia por su contenido y actualidad. Los temas seleccionados y las personas asistentes nos permiten intercambiar opiniones sobre la delicada tarea de fiscalizar la acción gubernamental.

---

* LUIS GARCÍA CÁRDENAS es Licenciado en Derecho por la Universidad de México. Diplomado en Administración Pública por la Universidad de París, Miembro de diversas organizaciones profesionales nacionales e internacionales. Vicepresidente de la Asociación Franco Mexicana de Estudios Sociales y de la Academia Mexicana de Derecho Mercantil. Profesor Titular de Administración Pública en la Escuela Nacional de Economía y del Doctorado de Ciencias Administrativas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de México. Actualmente es Director General de Organización de la Secretaría de Comercio, Presidente del Comité de Planificación y Prospectiva del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y Vocal Ejecutivo del Programa Nacional Indicativo en Administración Pública del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

** ARMANDO LÓPEZ FERNÁNDEZ es contador público y doctor en administración pública graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México, ha obtenido otros grados académicos como Licenciado en Administración de Empresas en la Universidad de Santa Fe en Nuevo México y la Maestría en Desarrollo Económico en la Universidad de Harvard en Cambridge, Mass, Estados Unidos de América. Ha sido Asesor en diferentes dependencias del Ejecutivo Federal, Director General de un grupo de empresas de participación estatal entre ellas Ayotla Textil, S.A. y actualmente es Asesor del Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública.

1. La división de poderes.

En México, la República escogió la división de poderes como una forma de ejercer el Poder Soberano que los ciudadanos otorgan a sus representantes en un régimen democrático como el nuestro. Los constituyentes de 1917 consideraron al aprobar el Artículo 49 que la teoría de los tres poderes como órganos de una misma soberanía: la del pueblo, era esencial en nuestro sistema político. (Diario de los Debates).

Esta separación en el ejercicio del poder evita la arbitrariedad que surgiría si en una sola personal residieran los tres poderes. Esta tesis básica de Montesquieu fue incorporada a las constituciones de varios países, México entre ellos.

Con este principio de separación se buscaba el equilibrio de poderes y la libertad misma: ¿Qué protección podrían tener los ciudadanos contra la arbitrariedad, si en una sola mano reunía confundidos los poderes legislativo, ejecutivo y judicial? La libertad no existiría bajo esta situación. Sólo se haría presente una hegemonía de poder.

Surgirían temores, nos dice Montesquieu "de que el mismo monarca o senado decreten leyes tiránicas con objeto de ejecutarlas de modo tiránico también, y asimismo, si el poder de juzgar estuviera unido al poder legislativo la vida y la libertad del súbdito se verían expuestos a un mando arbitrario, pues entonces el juez sería el legislador''.

En los estados modernos, sin embargo, como lo señalaba Madison en *El Federalista*, la división de poderes no exige que lo legislativo, ejecutivo y judicial estén absolutamente aislados uno de otros. No impide que exista una intervención parcial de un poder en los actos de otro o cierto dominio sobre ellos. Evita sí que un poder ejerza todo el poder de otro.

De estos principios básicos de gobierno se deriva el sistema de frenos y contrapesos que impide la extralimitación de los poderes, señala responsabilidades en la acción gubernamental, divide el trabajo y permite el control de los actos de los tres poderes.

En México el Poder Ejecutivo, depositado en una sola persona, es el ejecutor de las políticas que el pueblo a través de sus representantes expresa mediante el acto legislativo.

La responsabilidad del Poder Legislativo reside en traducir la voluntad popular a través de las leyes que el Congreso aprueba y el Ejecutivo acata.

El Poder Judicial, al interpretar la ley, dicta resoluciones que pueden modificar los actos del Ejecutivo y del Legislativo.

Nuestros constituyentes han deseado que el Poder Legislativo además de sus facultades creadoras de estructuras jurídicas, tenga una función de fiscalización. Este deseo lo conformaron en el texto de nuestra Constitución que señala un equilibrio entre los tres Poderes de la República al separar sus funciones y establecer un sistema de verificaciones de naturaleza democrática.

En un régimen presidencialista como el nuestro, en donde es un hecho político real que el Ejecutivo Federal por razones históricas y políticas, incide en la tarea del Poder Legislativo, se dificultaría hablar de fiscalización del Poder Legislativo al Ejecutivo, si éste no fuera una institución democrática, emanada de la decisión popular por elecciones libres y respetadas, como lo es también el Poder Legislativo. Estos dos poderes, entonces, ejercen el Poder Soberano, que reside y emana del pueblo, por el mandato electoral. Son, por ello responsables ante el titular de la Soberanía: el Pueblo.

Nuestro gobierno es un sistema que obtiene de su entorno las demandas de los ciudadanos por productos y servicios, la contribución de ellos, como recursos y el apoyo, o en algunos casos, su oposición o reserva a las tareas propias del esfuerzo gubernamental. Esta mezcla de demandas, contribuciones y apoyo forman los insumos del sistema. Si consideramos la estructura gubernamental y el conjunto de procesos que se llevan a cabo dentro de las entidades de la administración pública tenemos un proceso de conversión. Lo que el gobierno aporta como servicios y productos a la ciudadanía, lo que configura sus productos.

Pero la teoría de sistemas nos señala un elemento importante para la autoconservación de un sistema. Esto es, la retroalimentación, y en el caso que nos ocupa, la retroalimentación Administrativa.

¿Por qué es necesaria la retroalimentación?

Muchos de los principios de la administración en un régimen democrático se basan en el supuesto de que quien manda es obedecido. Esta unidad de mando es pilar de un gobierno democrático. En el nuestro, sobre todo, en donde las mayorías elegimos a una persona como depositario del Poder Ejecutivo Federal.

Nosotros no elegimos a los Secretarios de Estado, ni a los Directores de los Organismos Descentralizados, ni los de empresas de participación estatal, ni a los Procuradores, elegimos como Jefe de Estado, de Gobierno y de la Administración Pública a una sola persona: al Presidente de la República. Consideramos que al inicio de su mandato sexenal y con los cambios de funcionarios que realiza cumple con los mandatos de quienes lo eligieron. Preferimos periódicamente cambiar al titular del Poder Ejecutivo para que cambie las actividades y, actitudes de los miles de funcionarios en el

Gobierno, en lugar de nosotros elegir a esos miles de funcionarios. Esta elección unipersonal deposita una gran responsabilidad en el Ejecutivo.

Una de sus responsabilidades es precisamente la de que todos sus colaboradores le obedezcan y actúen de acuerdo con sus mandatos. Sin embargo, esto no se convierte necesariamente en verdad por muchas y diferentes causas.

Es el Presidente quien manda y es al Presidente a quien se le obedece. Hay un líder y hay seguidores. Pero en la gran complejidad de acciones gubernamentales, las órdenes algunas veces no se cumplen: porque los subordinados no quieren cumplirlas, porque no pueden cumplirlas, o porque no saben cómo cumplirlas.

Aún más, en casi todos los gobiernos del mundo se enfrentan a lo que técnicamente se ha llamado con la pedante frase de "suboptimización multi-organizacional". Con ella se pretende describir la ineficiencia que se produce cuando las diferentes partes de un sistema interrelacionado son administradas por separado en tal forma que el efecto administrativo total es ineficaz o improductivo. (Hood, 1976).

No existe un sistema gubernamental ideal. Siempre existen distorsiones. El hombre no es un ente perfecto y son los hombres los componentes, ejecutores y procesadores del sistema.

Si la administración fuera perfecta, no se requeriría un control, la retroalimentación alimentaría sólo satisfacciones. Pero observamos que la realidad es diferente.

Los gobernantes deben recibir información respecto al grado y velocidad de las distorsiones del sistema, no solo para guiar la magnitud y la velocidad de las correcciones, sino también para determinar su oportunidad. Si se reacciona con muy poca acción o demasiado tarde, las distorsiones no se corregirán, si se reacciona con demasiada acción o demasiado pronto, se ocasionarán excesos que crearán distorsiones en la dirección opuesta. (Deutsch, 1966).

¿Cómo cumplir esta responsabilidad democrática ante la creciente complejidad de las estructuras gubernamentales? ¿Ante los crecientes problemas de la sociedad, que algunas veces exceden la capacidad humana para resolverlos?

En un régimen democrático como el nuestro, se resuelve con la participación ciudadana en el proceso de control gubernamental.

Este control, que de hecho es una retroalimentación administrativa, se ejerce a través de los representantes populares que forman la Cámara de

Diputados y se apoyan en la tarea técnica y profesional de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Es a la Cámara de Diputados a quien corresponde conocer los resultados de los ingresos y egresos del Gobierno Federal. Ella es quien sanciona la gestión financiera derivada de la Ley de Ingresos y de las erogaciones que autoriza el Presupuesto de Egresos de la Federación. Es este organismo de representación popular el que verifica el cumplimiento de los programas de egresos y el correcto asentamiento de la Hacienda Pública Federal.

A grandes rasgos, estos son nuestros procesos actuales de control gubernamental. Son perfectibles. La valiosa organización de este Seminario lo evidencia. En esta oportunidad, deseamos revisar con ustedes algunas ideas de control gubernamental. Revisar lo hecho a favor de este control con la Reforma Social emprendida por el Presidente López Portillo y aportar algunas interpretaciones de lo que en nuestra opinión podría modificarse en el sistema de control actual.

2. El control gubernamental y la retroalimentación

El control gubernamental presupone la planeación. El señalamiento de objetivos, la fijación de metas y la selección de los medios antecede al control, que es la comparación entre lo hecho y lo planeado. No sólo para determinar diferencias, errores u omisiones sino para evaluar lo logrado, para apreciar lo alcanzado, para corregir desviaciones, para cambiar rumbos y mejorar las actividades futuras, objeto de la planeación.

El control es un subsistema del sistema administrativo que lo corrige y encauza hacia los objetivos seleccionados. Este subsistema tiene procesos específicos: la contabilidad y la evaluación. La contabilidad es en sí un proceso de medición, de registro de las acciones. La evaluación consiste en ponderar lo medido, lo registrado a la luz de los objetivos seleccionados y las metas deseadas. Es la comparación del resultado con el plan.

Como sistema el control tiene un objetivo básico: la retroalimentación, que a su vez permite la ratificación o rectificación de los objetivos sociales esencia de todo ejercicio de planificación. En nuestro caso, es la información resultante de la evaluación que permite corregir, cambiar, mejorar la planeación.

Podemos considerar al control de acuerdo con los instrumentos que se emplean. El control jurídico sería aquel que evalúa los esfuerzos administrativos de acuerdo con la Ley, el control político evaluaría la eficiencia y la eficacia de acuerdo con las demandas políticas de las mayorías.

También se habla de controles en cuanto a su oportunidad: controles antes de la acción, después de la acción o concomitantes a la misma. Se podría hablar también de controles según su relación a la entidad: controles internos o controles externos.

Sobre este tema señala Carrillo Castro que en nuestro sistema la evaluación se da en tres formas. Se evalúa la eficiencia o la productividad al comparar los productos y servicios del Gobierno con los recursos usados por el proceso de conversión. También se pondera la eficacia examinando si los productos del sistema cumplen o no los objetivos propuestos y finalmente se examina si lo logrado cumple con lo propuesto con apego o no a leyes. Es decir, se evalúa si el sistema produce con eficacia, con eficiencia y de acuerdo a "los objetivos políticos que señala la Constitución o el Programa de Gobierno". (Carrillo, 1977).

La evaluación de nuestro sistema busca que la acción gubernamental sea racional y que exista una optimización de la productividad social. La racionalidad en el ejercicio del poder y en el uso de nuestros recursos es objetivo de control gubernamental y del sistema de evaluación.

Se trabaja para que exista eficacia en los fines, eficiencia en los medios y congruencia entre lo que se hace con lo que se necesita hacer para todos dentro de nuestra realidad.

Se persigue que nuestros escasos recursos sean aprovechados con criterios de productividad social, con análisis serios de los costos y beneficios económicos y sociales de la acción gubernamental. No existen recursos para satisfacer las necesidades de todos con derroche y desperdicio. Lo poco que tenemos necesitamos usarlo con eficiencia, con productividad para que todos se beneficien.

A partir de la Revolución, los titulares del Poder Ejecutivo se han preocupado por controlar y evaluar la acción gubernamental y los miembros del Poder Legislativo por realizar las tareas de fiscalización con verdadera responsabilidad hacia sus representados. La Cámara de Diputados, como parte del Poder Legislativo y por su cercanía al pueblo, ha sido conciencia del Poder Ejecutivo en el ejercicio del gasto público y en el proceso de presupuestación y programación.

El crecimiento del sector público, su intervención en el proceso productivo, el cambio de los objetivos del Estado, la diversidad de acciones estatales y la multiplicación de organismos públicos en busca del mejoramiento social y económico del país, han convertido lo controlable en una compleja estructura que requiere reformas, cambios y reorganizaciones constantes. Como lo ha señalado el Presidente López Portillo, lo único constante en nuestro sistema es el cambio.

La complejidad de la estructura y los procesos gubernamentales, en nuestro país, la presencia de dificultades económicas en el ámbito internacional y el desgaste de un modelo de desarrollo, no condujeron a una situación de crisis económica. De ella se pretende salir gracias a la Reforma Social de naturaleza integral propuesta por López Portillo.

3. La Reforma Administrativa.

La Reforma Política, la Reforma Administrativa y la Reforma Económica y Fiscal intentan promover al país hacia niveles superiores y más equitativos de bienestar económico y social del país.

La Reforma Administrativa cuenta entre sus objetivos organizar al gobierno para organizar al país. Se inició en este sexenio precisamente con un conjunto de leyes que tienen como objetivo común racionalizar el ejercicio del poder público y facilitar la fiscalización. Se destacan las modificaciones a la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda del Poder Legislativo, como uno de los primeros actos del Presidente López Portillo. Su presentación prioritaria a las Cámaras subraya el rango que la fiscalización tiene para la presente Administración.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto. Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de Deuda Pública, conforman la estructura de la nueva Administración Pública Federal y contienen los elementos de control que permitirán mejorar la retroalimentación administrativa que el ejercicio democrático del poder público exige a nuestros representantes.

4. La sectorización y la descentralización de la contabilidad.

Dos acciones han contribuido al mejoramiento del control gubernamental: la sectorización administrativa y la descentralización de la contabilidad.

El arreglo convencional que ha permitido la implementación de la sectorización facilita la evaluación y las tareas de fiscalización. Permitirá identificar la relación entidad responsabilidad-resultado de tal forma que evaluaremos la operación de cada entidad dentro de cada sector de acuerdo a sus resultados y a su responsabilidad.

La sectorización nos permite: una mejor división del trabajo, armonizar en tres niveles de operación y eficiencia: macro, meso o intermedio y microadministrativo las funciones normativas, sustantivas y adjetivas; precisar esferas de competencia, decisión y consulta; disponer de información financiera más uniforme y precisa para efectos de control y toma de decisiones; mejorar la estructura, composición, y operación del

financiamiento del gasto público y el manejo de la deuda tanto interna como externa.

En una palabra, podremos en el futuro inmediato, evaluar la racionalidad y la productividad del esfuerzo gubernamental para conocer como estamos, en cada sector, satisfaciendo las necesidades básicas de las mayorías. Informarnos si se está cumpliendo con los objetivos políticos y cómo se están empleando los recursos del país y en beneficio de quién.

Las nuevas leyes, la sectorización y la capacitación y el mejoramiento constante del personal del sector público, facilitarán las tareas de evaluación y planeación en el Poder Ejecutivo y facilitarán las de fiscalización del Poder Legislativo.

La descentralización de la contabilidad se dictó de acuerdo con el Artículo 39 de la nueva Ley de Presupuesto y Gasto Público. Cada entidad deberá llevar su propia contabilidad, la cual cubrirá las cuentas para registrar los gastos, pasivos, capital o patrimonio, ingreso, costos y gastos y las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Esta contabilidad que, de acuerdo con la misma Ley deberá llevarse con base acumulativa, da origen al subsistema contable que es parte del sistema entidad. Como lo señala la propia Ley, estos sistemas o subsistemas contables debe diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de lo que la entidad posee, debe, recibe o tiene como gastos y cuál es el avance de los programas de tal forma que permitan medir la eficiencia del gasto público federal.

Estas dos medidas propuestas por el Ejecutivo: sectorización y descentralización contable, fortalecerá las tareas de fiscalización de la Contaduría Mayor de Hacienda.

En la preocupación del gobierno de la República por modificar la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda se obedece a un deseo de institucionalizar la evaluación para que se controlen mejor los resultados del esfuerzo gubernamental. Se pretende a su vez que el pueblo a través de sus representantes tenga información, completa y oportuna, sobre la racionalidad del Gasto Público y conocer cómo se han administrado los ingresos y los egresos de la Nación en la ejecución de los programas de beneficio económico y social.

Se busca generar avances de tutela y sobrevigilancia que en una dimensión de agilidad no inhiban el desarrollo del país.

En un Estado de servicio como se ha definido al nuestro, es también un principio de democracia que se fiscalice a quienes prestan sus servicios

en la administración pública, para vigilar el estricto apego a las leyes y el desempeño de las funciones con honestidad y eficiencia.

El fortalecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda permitirá mejorar la fiscalización de la acción gubernamental. Este fortalecimiento en nuestra opinión debe fincarse no sólo en una estructura jurídica adecuada y en la instrumentación operacional necesaria, sino en un cambio de enfoques en la aplicación de sus procedimientos.

¿Cuántas veces las mejores intenciones en la formulación de nuestros proyectos se ven obstaculizadas o disminuidas en su eficiencia y eficacia ante una instrumentación compleja y anquilosada en su dimensión operativa?

Consideramos que la Contaduría Mayor de Hacienda, que de hecho es o debería ser la Contraloría de la Nación, debe examinar y revisar no solamente los comprobantes de los ingresos y los egresos ya que esto sólo describiría lo que se hizo y no lo que se debiera hacer.

La confianza del pueblo en la Contaduría Mayor de Hacienda debe basarse en que éste sea un organismo con el más alto nivel técnico y responsable y que ejerza sus funciones con la modernidad que los cambios requiere.

Consideramos que ha faltado un ejercicio de comunicación entre el ciudadano y la Contaduría. Muchos de nuestros compatriotas desconocen su existencia. No saben de este vigoroso instrumento de control que tienen sus representantes. Creemos que el resultado de las tareas de este organismo superior de fiscalización debe ser informado con mayor difusión a la colectividad ciudadana.

Si consideramos que los propósitos y que los objetivos finales de la fiscalización residen en sistemas, nosotros proponemos que en las nuevas tareas la Contaduría Mayor emplee el enfoque sistémico.

La sectorización y la descentralización de la Contabilidad, permiten que cada entidad de la Administración Pública Federal se considere como un sistema del que podrían identificarse claramente sus insumes, productos y procesos de conversión. Como tal, también estaría integrado de sistemas menores o subsistemas que pudieran ser fácilmente evaluados.

Un subsistema precisamente sería el contable o financiero, otros el de personal, de recursos materiales, de producción, etcétera.

La evaluación de cada entidad como un sistema abierto en constante interacción con los sistemas mayores y con sus subsistemas identificaría fallas, omisiones y promovería correcciones oportunas. Además proporcionaría una visión, íntegra de cada entidad y de su relación con el

gran sistema que es la Administración Pública Federal y sus órganos de fiscalización, en este caso, el Poder Legislativo.

Así con este acercamiento, se busca robustecer indudablemente una aspiración esencial de coherencia en las acciones del sector público en un país cuyos recursos, a pesar del petróleo son abrumadoramente insuficientes si los comparamos con sus necesidades básicas.

La descentralización de la contabilidad permitirá que la Contaduría Mayor de Hacienda no sólo verifique comprobantes, sino que revise el sistema que crea o que da origen a estos comprobantes. Con ello se aspira a configurar un esquema que no sólo conozca de la regularidad y de la limpieza de los procedimientos administrativos, sino el origen de las decisiones que legitima todo acto de gobierno. Lo anterior conlleva la sugerencia de que la evaluación del sistema entidad o de los subsistemas contables o financieros se haga comparando resultados con los programas y presupuestos autorizados por el Poder Legislativo, propuestos por el Ejecutivo Federal.

Consideramos que para esta evaluación de sistemas se requiere que la Contaduría cuente con una planta profesional robusta y suficiente y de equipos de procesamiento electrónico adecuados.

Evaluar la acción gubernamental con el enfoque sistémico requiere indudablemente de técnicas modernas de auditoría, del muestreo estadístico, la inferencia estadística, cuya aplicación necesita, por lo tanto, de personal suficiente en este campo.

Estimo que el mejoramiento del personal y de los recursos materiales de la Contaduría permitirá una mejor fiscalización con un costo razonable para la nación. De esta manera, los resultados de la revisión podrían presentarse en menor tiempo posible y divulgarse ampliamente ante la comunidad nacional.

La difusión de los esfuerzos de fiscalización conforma el control democrático de la acción gubernamental. Sobre todo en esta época en la que el esfuerzo de participación plural promovida por López Portillo se instrumenta a través de la Reforma Política que fomenta el ejercicio político de la oposición y la actuación de las minorías en el contexto político nacional.

Esta Reforma Política indudablemente fortalecerá a la colectividad nacional. A partir de mañana observaremos sus efectos inmediatos. Se logrará una mayor representatividad en la Cámara de Diputados.

Una nueva configuración de la representación parlamentaria permite inferir que se reflejará en una aspiración por robustecer de manera

inmediata la acción de tutela de los intereses populares a través de los distintos instrumentos a su alcance. Entre ellos, una Contaduría Mayor de Hacienda más involucrada en el proceso general de fiscalización nacional debe ser aspiración natural de la nueva Cámara.

La integración de la Cámara conforma una buena oportunidad para mejorar las actividades de fiscalización en nuestro país a través de la representación popular. Se aspira a configurar un control democrático, una retroalimentación eficiente y eficaz que modifique desviaciones que nos corrija errores. Se pretende diseñar procedimientos que nos conduzcan a acciones prepositivas dentro de un marco de democracia, legitimidad y eficiencia.

La Quincuagésimo Legislatura aportó valiosísimos avances en materia de fiscalización y de control administrativo. Corresponde a sus sucesores seguir su ejemplo a efecto de que, en el menor tiempo posible, se plasme en la realidad postulados y principios de acción en una capacidad vigente y efectiva del ciudadano mexicano para conocer de manera integral el programa y resultados de la acción de su gobierno.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 57/58, 1984

EL DEPARTAMENTO DE CONTRALORÍA 1917-1933

Omar Guerrero

Dentro del programa de reorganización administrativa del gobierno federal, destaca la creación de una institución diseñada bajo fórmulas de una política claramente establecida: combatir la corrupción y expiar a la administración pública mexicana de las faltas del pasado reciente. Sin embargo, confiar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, de la que hablamos, a la mera función de moralización de los funcionarios públicos y por extensión a encabezar la persecución legal de los culpables, sólo nos da una parte del panorama. La nueva Secretaría es más que eso; también encamina sus pasos a conseguir un mejor rendimiento de la organización administrativa, así como un desempeño superior de los servidores públicos, de quienes se espera que su única inquietud sea la función pública, con menoscabo de la satisfacción de sus intereses personales.

Para comprender lo mejor posible las funciones de la Contraloría, es conveniente remitirnos a sus antecedentes, a saber el Departamento de Contraloría, que nació con la Revolución de 1910 y la Constitución de 17, y murió cuando la propia Revolución iba a alcanzar su fase crucial con Cárdenas. Este ensayo, parcial e incompleto como es, se refiere a la historia, objeto y consecuencias de la existencia del Departamento de Contraloría.

La historia del Departamento de Contraloría no ha sido hecha. Sabemos cuál fue su origen y su desenvolvimiento, pero desconocemos con certidumbre el motivo de su abolición, si bien se puede extrapolar la causa de ello. Por tanto, queremos dejar sentado de principio que este breve estudio es incompleto, hipotético y general, por lo que sus interpretaciones tienen solo un carácter provisional.

El problema de la información

Dimos cuenta de materiales bibliográficos y documentales acerca de la Contraloría –nombre con el cual también nos referiremos al Departamento de Contraloría o simplemente Departamento–, por verdadero accidente, o como se llama en investigación científica, *serendipity*. Es más, nunca se nos hubiera ocurrido escribir algo acerca del Departamento, de no haberse dado los hallazgos. Sucedió igual con otros estudiosos de la administración pública mexicana, quienes encontraron documentos sobre ella por accidente.

Salvo el caso de las memorias anuales que existen en diferentes bibliotecas públicas del país, el interesado en la Contraloría puede acudir a pocas fuentes. Afortunadamente por los hallazgos realizados, aunque muy contados, ahora sabemos algo más de esa interesante institución administrativa cuyas huellas fueron borradas por el paso del tiempo.

En primer lugar queremos mencionar el libro *Administración y contabilidad fiscal* de Alberto Híjar y Haro, publicado en México por la Imprenta Victoria en el año de 1919. Es un texto universitario, muy juicioso por cierto, que trata tanto de las generalidades relativas a la materia de contraloría, como del Departamento mismo. Luego hay que mencionar otra obra: *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*, aparecido en México en 1920 sin que se mencione la editorial, y cuyo título dice con claridad el contenido de la misma. En tercer lugar debemos hablar de la existencia de un folleto conmemorativo de la consumación de la independencia nacional, que es subtítulo y que va encabezado por el rótulo de *Contraloría General de la Nación*. Tampoco se consigna editorial, pero sí el año: 1921. Finalmente, mencionaremos al Boletín de Informaciones de la Contraloría, que apareció, hasta donde sabemos en 1925 y hay noticias del mismo hasta 1927, incluyendo este período 15 números.

Origen de la Contraloría

El hecho que la Contraloría haya nacido* no como Secretaría sino como Departamento, dice mucho. Se esperaba que la nueva institución administrativa tuviera un carácter esencialmente técnico, o más bien, meramente administrativo. Esto es enfatizado en el Folleto Conmemorativo del que hemos hecho mención: “la Contraloría General de la Nación, *cuya misión netamente administrativa* la distancia un tanto de toda manifestación ruidosa ostensible...”.[1] Los anónimos redactores del Folleto agregan que

[1] *Según información de Alberto Híjar y Haro (*Administración y contabilidad fiscal*) fue Luis Cabrera quien sugirió a Carranza la creación de la Contraloría.
Contraloría General de la Nación. *Folleto Conmemorativo de la Consumación de la Independencia Nacional*, p. 7.

el propio documento tiene como propósito realzar la importancia de la Contraloría en relación con la buena marcha de la hacienda pública.

En el informe presidencial de 1918, continúan sus expositores, se reconoce el papel del nuevo Departamento en relación con el "perfeccionamiento en el mecanismo de la administración pública". En otras palabras, la Contraloría había sido diseñada para introducir las mejoras necesarias en el funcionamiento de la administración pública, teniendo en consecuencia la responsabilidad de encabezar la reforma administrativa del gobierno federal. Junto a su misión de moralización del personal al servicio del Estado, la Contraloría se encargaba igualmente del mejoramiento de las funciones administrativas del Estado, así como de su constante actualización.

Que la administración pública mexicana se ha regido por el principio de la centralización es algo cierto y comprende por extensión la materia hacendaria. La definición de administración de la hacienda pública se planteó a partir de la Ley de 26 de noviembre de 1824, precisamente en el Ministerio de Hacienda, dentro del cual se estableció el Departamento de Cuenta y Razón. Este Departamento sustituyó a las antiguas contadurías y recogió de ellas el encargo de formar los presupuestos, así como la Cuenta de Ingresos y Egresos. Paralelamente fue instituida la Tesorería General, cuya misión consistía en distribuir los fondos nacionales, hacer las observaciones oportunas al Ejecutivo con relación a pagos indebidos y glosar sus cuentas, funciones que se le encomendaron por estar directamente sometida a la inspección de la Cámara de Diputados.[2]

Tiempo después, entre 1830 y 1831, el Departamento de Cuenta y Razón fue extinguido, la Tesorería General reorganizada y establecida una nueva dependencia, la Dirección General de Rentas, cuya función era la de inspeccionar los diferentes ramos administrados por el gobierno federal y formar el estado general de valores. En 1851 se creó la contabilidad por partida doble, pero la disposición correspondiente fue derogada dos años después. El año de 1867 fue reforzada la centralización hacendaria: la Secretaría de Hacienda concentró en su seno todas las materias relativas a la propia hacienda, quedando entonces como la única oficina fiscalizadora. Pero la Tesorería General conservó lo relativo a recaudación y distribución de los caudales públicos. Finalmente, el 23 de mayo de 1910 nació la Dirección de Contabilidad y Glosa, precedente inmediato del Departamento de Contraloría.[3]

Los autores del folleto mencionado juzgan que la reforma, sin embargo, preservó para la Tesorería las funciones de inspección y vigilancia, así como la fiscalización que se realiza previamente a los gastos. La nueva

[2] *Ibíd.,* p. 13.

[3] *Ibíd.,* p. 14.

Dirección sólo tuvo entonces como función la glosa de las cuentas, a saber, "la revisión de hechos consumados".

Pero no fue hasta la creación del Departamento de Contraloría que se dio un paso verdaderamente firme en materia de control, valga la redundancia. Antes sólo se habían dado movimientos más o menos titubeantes. El nuevo Departamento fue creado el 25 de diciembre de 1917, siendo expedida su ley orgánica el 18 de enero de 1918.

Que la Contraloría surge como un mecanismo moralizador, hay que enfatizarlo; pero con la salvedad que no solo nació con ese fin. La corrupción es un mal antiguo de la administración pública, no sólo de la mexicana, sino de cualquier parte del mundo. Baste con citar el caso del Imperio otomano, que debe sus mejores estudios de ciencia de la administración –los famosos *kanun nama*–, escritos casi todos entre los siglos XVI y XVIII, a denuncias contra la inmoralidad de los funcionarios estatales que llevaron al Estado osmalí a la ruina financiera. La Contraloría, por tanto, cumple en primera instancia una función de moralización administrativa. "En efecto, la institución de la Contraloría tuvo un gran fin moral", dicen los autores del documento que estamos ahora estudiando.

La creación de la Dirección de Contabilidad y Glosa fue no sólo una medida parcial, sino también frustrada porque ella quedó, junto a la Tesorería, subordinada organizativamente a la Secretaría de Hacienda la cual, "en resumen, tuvo en sus manos todo el control administrativo y fiscal de los fondos públicos, siendo árbitro único, no sólo para ordenar los pagos y gastos por medio de la Tesorería sino también para sancionar la inversión de los mismos, por medio de la Dirección de Contabilidad. De este modo fiscalizaba a todas las demás dependencias del Ejecutivo; pero ella misma pudo disponer a su arbitrio de sus gastos propios y convertirse realmente en la administradora de todos los demás"[4].

México, un país altamente centralizado, provisto de una espesa burocracia heredada por el Virreinato, organizado en un Estado político fuertemente estructurado con base en ese vasto organismo que es su administración pública; en suma, un país calificable como Estado genuinamente administrativo, no conocía otra forma de composición política que la acumulación de poder. La administración pública, por su parte, no conocía sino la acumulación de poder en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Contraloría venía a modificar la estructura de poder político del Estado, que descansa en la organización administrativa. En México, hasta nuestros días, la lucha por el poder ha sido la lucha por la obtención de los cargos por los cuales se conduce al Estado. Sólo después de una alteración radical

[4] *Ibíd.,* p. 16.

del estado de cosas, como fue la Revolución de 1910, se podía concebir la transformación radical de la composición de fuerzas yacientes en la administración pública, tal como había sido heredada por el porfiriato, y que necesariamente habría de ser modificada. Un factor importante de tal modificación fue la creación de la Contraloría. Por ello, el último intento de contratación del Antiguo Régimen, la Dirección de Contabilidad y Glosa, fue eliminado por la Revolución a favor de un paso realmente decisivo hacia una fiscalización efectiva. "Al crearse el Departamento de Contraloría se dio, como ha quedado dicho, en firme y sobre seguro el paso que había dado a medias la ley de 23 de mayo, para realizar el ideal de separar por completo las funciones de vigilancia previa en la distribución de fondos y de aprobación posterior de esas distribuciones, o sean las de 'pago' o 'glosa' en términos generales, haciendo también que otra oficina distinta de la ministradora, fuera la encargada de procurar y vigilar el escrupuloso manejo de los fondos de la Nación".[5]

Los países organizados políticamente como regímenes parlamentarios resuelven sus problemas de contratación de manera inherente al mismo. Ocurre igual con los presidenciales. Empero, la solución de problemas en estados presidenciales suele ser variada. Por eso México, nuevamente hay que decirlo, un Estado centralizado y burocratizado en grado mayor, propone resolver sus problemas de control con base en su propia circunstancia. De aquí que el propio control de la administración pública opere en el seno organizativo del Ejecutivo en la "unidad dentro de la unidad", como dicen quienes escribieron el documento, y no en el poder extraño que es el Legislativo. No podría ser de otro modo en un país donde el centro del poder del Estado no es otro que el Ejecutivo, en un país donde la tradición parlamentaria[6] no existía cuando se estaba organizando el Estado nacido de la Revolución de 1910 y el Poder Legislativo se iba a convertir en organismo de colaboración del Ejecutivo y estar subordinado al mismo.

Estudiar una institución administrativa desaparecida (y ahora revivida) es una caja de sorpresas. Una de ellas es que, en contraste con la indiferencia de nosotros, los contemporáneos, aquellos que vivieron cuando existió también el Departamento de Contraloría, estuvieron interesados por su estudio y para ello escribieron y disertaron sobre su naturaleza, organización y finalidades. Incluso se elaboraron libros de texto para instruir a los estudiantes universitarios sobre el nuevo organismo y, por extensión, sobre un tema novedoso: la teoría y práctica del control. Tal es el caso de la obra de Híjar y Haro ya mencionada, cuyo primer capítulo nos reseña brevemente la historia de la Contraloría. En ella se asienta

---

[5] *Ibíd.*

[6] Se tendría que mencionar una excepción, el proyecto parlamentario de 25 de abril de 1915, decretado en nombre de la Convención de Aguascalientes por el Presidente Roque González Garza.

que, desde la época de Porfirio Díaz, ya existía la preocupación sobre el establecimiento de una dependencia contralora. Emiliano Busto, oficial mayor, de la Secretaría de Hacienda en 1889, había escrito en ese año en su obra *La administración pública de México*, sobre la conveniencia del establecimiento de una Inspección General de Hacienda, separada de la Secretaría de Hacienda, que vigilara la administración financiera y reportara oportunamente a ésta acerca de sus observaciones, es decir, la institución de lo que él llama "el control administrativo de la hacienda pública".[7]

En otras palabras, las innovaciones administrativas iban acompañadas de preocupaciones intelectuales que podían, desde fines del siglo pasado, explicar sus alcances, conveniencias y limitaciones. En fin, el gran paso se había dado: el Departamento de Contraloría había sido creado. Entonces se habría que capitalizar sus ventajas y arrostrar sus consecuencias.

Organización Interna

El Departamento de Contraloría respondía al ensayo típico de organización departamental ideado para estos cuerpos de reciente creación. A la cabeza del Departamento fungía el Contralor General, cargo con que se conoció a su titular. En la jerarquía inmediata siguen el Auditor General y el Oficial Mayor, que tienen la facultad de acordar con aquél.

Flavio A. Bojórquez, Contralor General, era un funcionario activo y ocupado en su misión. Según el Folleto, en los negocios interiores de la Contraloría sostenía mensualmente de 200 a 300 acuerdos con sus colaboradores y dictaba de 80 a 100 memorandos. Con relación al trabajo externo, el Contralor despachaba de 600 a 700 cartas y de 200 a 250 telegramas. Todos estos despachos se realizaban por medio de la secretaría particular, en su labor natural de contribuir a la tramitación de las disposiciones del Jefe del Departamento.

Como se puede deducir de la distribución de las funciones generales de la Contraloría, entre el Auditor General y el Oficial Mayor, ambos funcionarios se repartían las actividades sustantivas y las tareas adjetivas. Conviene, por tanto, hacer una reseña un poco más pormenorizada de cada una de las dependencias sujetas a cada cual.

La Auditoría General

La Auditoría General se dividía en Auditorías y Secciones, a saber: Registro de Correspondencia; Registro de Personal con Manejo de Fondos; Contaduría; Guerra y Marina; Glosa Militar; Glosa Civil (que incluye Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales,

[7] *La administración pública de México*, pp. 289-292.

Timbre, Aduanas y liquidación de Cuentas); Sección de Deuda Pública; Inspección; Servicios de Cuentas Especiales y Estadísticas; Departamento Consultivo y Jurídico; Caja; Proveeduría; Archivo; Auditorías Regionales; Sección Revisora de Pensiones; Comisión Reorganizadora; Prensa; y la Sección de Reclamaciones. Hay asimismo un Subauditor, que tiene como encomienda la autorización de los libramientos y los pagos.

Auditoría General, la dependencia de ejecución de la política de la Contraloría en su función sustancial, el control, fungía asimismo como entidad consultiva para el Contralor General.

Por cuanto a sus secciones, conviene mencionar de entrada que la relativa a Reclamaciones tenía la peculiar función de emitir dictámenes acerca de "préstamos, anticipos o pérdidas sufridas por causa de los movimientos militares habidos en el país, desde 1911". La Contraloría, por otra parte, tenía a su cargo la contabilidad general de la nación, responsabilidad que ejercía por medio de la Contaduría, así como la formación de la cuenta de la hacienda pública. En realidad la Contaduría es un gran organismo, formado por varias secciones: Contabilidad General, Cuenta Transitoria y la de Inspección, verificación, observación y requisitación de los resultados de glosas, así como de la depuración, estadística, correspondencia y archivo. Del resto de las secciones nos conformamos con haberlas mencionado, si bien el Folleto las describe con relativa amplitud; pero el lector comprenderá nuestra imposibilidad de hacer lo mismo, por razones de espacio.

La Oficialía Mayor

Las oficinas de la Oficialía Mayor son las siguientes: Caja; Registro de Correspondencia; Archivo General; Registro de Personal con Manejo de Fondos; Proveduría; Servidumbre. Las funciones generales de la Oficialía Mayor son las de administración de personal y la autorización de gastos hechos sobre las partidas globales del presupuesto de egresos. De las oficinas que integran a la Oficialía Mayor conviene mencionarse a la que tiene como encargo el Registro de personal con manejo de fondos. En ella se lleva un registro de los funcionarios públicos que, por su tipo de trabajo deben manejar fondos del Erario. Extiende sus actividades a las finanzas, prórrogas y ampliaciones que expidan las compañías autorizadas al efecto; y tareas relacionadas con estas actividades.

El alto funcionariado de la Contraloría en 1921

Ya que sabemos con toda precisión quiénes tenían a su cargo la conducción de la Contraloría, creemos conveniente proceder a relatar sus nombres y cargos en su seno:

Flavio A. Bojórquez	Contralor General de la Nación
Alberto Sáenz	Secretario Particular del Contralor
Honorato Beltrán	Secretario Auxiliar
Manuel Bonfiglio	Auditor General
José Robles	Secretario Particular del Auditor
Alberto Peralta	Oficial Mayor
Guillermo de María y Campos	Contador
Felipe N. Sedano	Subcontador
Ignacio Alatorre	Jefe de la Sección de Proveeduría
Emilio Alemán	Subauditor de Inspección
Rómulo Bustamante	Auditor de Inspección
Celerino Díaz	Abogado Consultor del Departamento
Julián Villaseñor García	Jefe de la Sección de Pensiones
Javier Alatorre	Encargado del Departamento Consultivo y Jurídico
Vicente Garrido Alfaro	Encargado de la Publicidad
Juan E. Salcedo	Auditor del Timbre
José S. Iniestra	Subauditor del Timbre
Isauro L. Carmona	Auditor de Glosa Civil
Carlos E. Zetina	Jefe del Archivo General
Rafael M. Pacheco	Auditor de Servicios Especiales y Estadística
Aureliano M. Parra	Jefe de la Sección de Reclamaciones
Gustavo M. Morales	Encargado de la Auditoría de Aduanas
Francisco G. García	Subdirector de Servicios Especiales
Ignacio Termiel	Auditor de Liquidación de Cuentas
Juan Antonio Carrillo	Subauditor de Liquidación de Cuentas
Andrés Hernández	Auditor de Glosa Militar
Antonio Ortiz Izquierdo	Subauditor
Mateo Ortiz	Auditor de Guerra y Marina
Mariano Narro	Subauditor de Guerra y Marina
Julio Villar	Auditor de Aduanas
Bernardo González Romero y Mardonio Morales Millán	Subauditores de Aduanas
José de Jesús Aguilar, Eduardo Buitrón, José J. Díaz y Agustín López de Ortigosa	Miembros de la Comisión Reorganizadora

El papel de la Contraloría

Luego que la Constitución de 1917 fincara las bases para la organización de la administración pública federal, que quedó normada por medio de la Ley de Secretarías y Departamentos de abril de ese año de manera

provisional, y en forma definitiva en diciembre de 1917, el Departamento de Contraloría tuvo entonces su propia ley orgánica. Esta fue expedida el 18 de enero de 1918.

Primera Fase: 1917-1926

En la Ley Orgánica de la Contraloría es regulada la organización y el funcionamiento del nuevo Departamento. En ella se señala que las instancias generales de esa dependencia son el Contralor General, el Auditor General, el Contador en Jefe, el Oficial Mayor y un cuerpo de auditores generales.'[8] El cargo de Contralor fue concebido como un puesto relevante y decisivo dentro del esquema organizativo de la administración pública. Hay un punto que resalta en lo particular, por cuanto a las facultades de ese funcionario: "el Contralor emitirá las decisiones finales que fueren el resorte del Ejecutivo con respecto a la legalidad de cualquier desembolso o disposición de fondos del gobierno o enajenación de bienes de la nación".[9] Aunque los titulares de las dependencias administrativas conservan el derecho de solicitar al presidente de la República resolución de la Contraloría, no hay lugar a dudas con respecto a que, con tal facultad, el Contralor General de la Nación esgrimía la espada de Damocles sobre la cabeza de los demás secretarios de Estado y jefes de Departamento. No es exagerado pensar que un poder semejante hiciera impopular a un organismo creado para supervisar e inspeccionar el funcionamiento entero de la administración pública, como lo constataremos luego.

El control sobre la administración pública no sólo era financiero, es decir, no sólo se velaba de la legalidad del manejo de los fondos del Erario, sino también una evaluación del rendimiento del trabajo gubernamental. En esta función podía "hacer estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las secretarías, departamentos y demás oficinas del gobierno con el objeto determinado de obtener la mayor economía en los gastos y eficacia en los servicios, exponiendo recomendaciones, tanto en lo que se refiere a los presupuestos de gastos anuales de esas oficinas, como en lo relativo a la Ley de Ingresos, recomendaciones que él (Contralor) entregará al Presidente de la República para que tome las medidas que estime convenientes"[10] Este no era un mero ejercicio retórico, ya que durante el sexenio de Plutarco Elías Calles se llevó a la práctica, entre otros medios, al través de las comisiones de eficiencia instituidas para proceder a la reforma de la administración pública y en las cuales había un representante permanente de la Contraloría.''[11]

---

[8] *Ley Orgánica del Departamento de Contraloría*, art. 2.

[9] *Ibíd.,* art. 62.

[10] *Ibíd.,* art. 20.

[11] Ver ley que crea las Comisiones de Eficiencia de 25 de agosto de 1926, en *México a través de los informes presidenciales*, "La administración pública", tomo 5, vol. 3, pp. 255-256.

El doble poder de la Contraloría para definir de manera definitiva la legalidad del uso de los fondos públicos y dictaminar sobre el nivel de rendimiento administrativo de las dependencias públicas, situaba al Departamento en medio de la lucha por la supremacía sobre el dominio del ámbito de la administración gubernamental, entrando irremediablemente en disputa con la potencia vigente. Con la Secretaría de Hacienda, dicho sea de paso, tenía cuentas pendientes porque buena parte de las atribuciones de la Contraloría no eran de reciente creación, sino facultades arrebatadas a Hacienda, toda vez que esas facultades implicaban la amputación de órganos de ésta, tajadas enteras de su presupuesto, así como recursos materiales, además de lo más importante, buena cantidad de empleados entrenados en las artes hacendarias. Si recordamos que Hacienda no sólo había sido el poder preponderante en la administración pública desde 1821, sino que también era la dependencia mejor organizada, con el personal más calificado –verdadera paradoja, frente al gran desarreglo de las finanzas nacionales desde entonces– y los métodos de trabajo más sistematizados, la existencia de la Contraloría era un reto a su existencia misma.

En 1920 hubo una reacción que testimoniaba el sentir de los funcionarios de Hacienda, si bien no procedía de ellos, sino de un periodista llamado G. L. de Llergo. Sus notas aparecieron en ese año en el periódico *El Heraldo* y fueron luego reproducidas como libro con el significativo título de *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*. El título lo dice todo: la Contraloría, nacida en buena parte de las entrañas organizativas de la Secretaría de Hacienda, hizo con su alumbramiento –valgan estas analogías ginecológicas– que la tradicional y respetable Secretaría de Hacienda se desarreglara, haciéndola desde entonces una dependencia que perdió su prestigio, eficiencia y sobre todo, su lugar privilegiado en el concierto de la administración pública.

La obra en estudio es la doble biografía de la Contraloría y de Hacienda, si bien en un momento, aunque de tal importancia que luego de la supresión de la primera, la administración pública ya no sería igual. Llergo comienza su exposición señalando que, aun antes de la creación del Departamento de la Contraloría, Hacienda ya estaba relativamente reformada. En lo relativo a impuestos, se creó un departamento ex profeso, es decir, una acción de la Secretaría de Hacienda se convirtió en un organismo particular. Esto inició la desorganización. Otras medidas, surgidas de la lucha revolucionaria, la incrementaron, en lugar de procurar el orden institucional de las finanzas públicas. Fue así, con la supresión de los Bancos de Emisión, que se creó, para administrar sus recursos y realizar sus funciones, un Departamento de Bancos, aunque ya existía el de Crédito. “Las tarifas aduanales se alteraron en sentidos varios, y la contribución del timbre aumentó generalmente, bajo la excusa de las

necesidades revolucionarias".[12] El desorden, agrega Llergo, se extendía a servicios públicos tales como los correos y los telégrafos que se duplicaron y eran "mucho más deficientes que antes".

La Secretaría de Hacienda, una dependencia altamente conservadora, había operado eficazmente desde que fue creada en 1821. El compromiso de sus empleados con el Estado, los primeros pasos del servicio civil en México, que se plasmó en los gobiernos de Arista y Santa Anna (el último de ellos), y que fue ratificado por Juárez,[13] compromiso que los neutralizaba con relación a la lucha de los partidos, fue necesariamente adjurado por el Estado nacido de la revolución, si bien el mismo Juárez, a la vez que confirmó los sistemas racionalizados de ingreso y permanencia en el servicio, impidió la entrada a los funcionarios leales a Zuloaga y Miramón. Una revolución, que lleva a un nuevo régimen a la cima del Estado, expresión organizada, no puede respetar compromisos concertados durante el gobierno al que ha derribado. Por ello, el funcionariado hacendario se nutrió de hombres salidos de los grupos revolucionarios triunfadores. De aquí la interpretación de Llergo en el sentido que "el personal de la administración financiera, que importa mucho sea de un elevado nivel moral, descendió grandemente so pretexto de méritos y compromisos revolucionarios, que no fue posible quizás eludir",[14] de lo que extrapola que esto contribuyó a desorganizar todavía más a la administración hacendaria.

La situación financiera se agravó con la suspensión del pago de la deuda pública. Las instituciones de seguros, que Llergo define como instituciones financieras, pasaron de Hacienda a otra Secretaría (no dice cuál) y el cobro por el uso de los servicios consulares se sextuplicaron, la Contraloría, una vez creada, vino a acrecentar el desarreglo financiero de la Nación y el desorden administrativo de la Secretaría de Hacienda, sintetiza en esto el autor mencionado.

Que Llergo tiene una opinión positiva de Hacienda, puede observarse claramente. Sobre esto hay que decir que su opinión descansa en la certeza. "Si un organismo gubernativo, entre los diversos que dejó formados la administración del general Díaz, se hallaba en buenas condiciones,

---

[12] G. L. De Llergo. *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*, p. 6.

[13] Arista expidió un decreto muy significativo con relación a los servidores del Estado de fecha 21 de septiembre de 1853, titulado: "Se determinan las cualidades que deben tener los meritorios para ser admitidos en las oficinas del supremo gobierno". Santa Anna, por su parte, por decreto de 19 de agosto de 1853, dispuso que los candidatos a ingresar al ramo hacendario, lo hicieran por la vía de un examen de admisión y comprobar tener conocimientos máximos para el cargo al que aspiran. Finalmente, Juárez expidió una circular del 13 de agosto de 1861 en la cual exige a los aspirantes a ingresar al gobierno federal, demostrar "conocimientos teóricos y prácticos", tanto como el no haber colaborado con el gobierno golpista de Tacubaya.

[14] Llergo, *op. cit.,* p. 6.

debemos decir que fue uno de ellos la Secretaría de Hacienda".[15] Agregaríamos sin embargo, que los procesos organizativos de esta Secretaría abarcan de hecho todo el siglo XIX, como se puede constatar en las distintas administraciones presidenciales que se propusieron dar un orden al caótico estado de las finanzas públicas, a la vez que arreglar todo lo relativo a la organización de la propia Secretaría. Llergo sostiene que la organización de la hacienda pública ha tenido un progreso, lo cual es cierto, pero siempre y cuando digamos que este progreso ha contrastado con el proceso descendente del manejo de las finanzas públicas, gran paradoja que hay que mencionar, pero de la cual no podemos agregar nada porque rebasa el tema de este artículo.

Dentro del proceso progresivo de la organización financiera de México, Llergo menciona la creación de tres Direcciones Generales: Aduanas, del Timbre y la de Contabilidad y Glosa. Hacienda, por extensión, fue el mejor ejemplo de ese progreso, y agrega, que después de diez años de guerra civil, ha llegado el momento de evaluar el legado de los gobiernos del pasado, lo que incluye la materia hacendaria. "Las revoluciones, como todos los fenómenos naturales, tienen diversas fases después del momento álgido en que estalla la pasión como huracán o erupción volcánica tienen que seguir una marcha decreciente hacia la serenidad, que no de otra manera se podrían obtener resultados benéficos en estas convulsiones sociales denominadas revoluciones"[16] Tal criterio, dice Llergo, será la forma mediante la cual juzgará a la Contraloría.

Es mérito de Llergo el criticar el contraste entre lo que llama la ''yancofobia" existente entonces en el ambiente gubernamental y el modelo norteamericano seguido para la formación de la Contraloría, en lo que encuentra un problema de ajuste entre una especie de pieza de máquina moderna y una máquina antigua a la cual se cree se puede aplicar, a menos que haya una "verdadera casualidad". Asimismo, el hecho que hayan sido consultores norteamericanos los que asesoraron la implantación de la Contraloría, aumenta la confusión, porque estos, dice Llergo desconocían la realidad administrativa mexicana.

Nosotros pensamos que muchas innovaciones procedentes de realidades ajenas a la tradición e idiosincrasia prevalecientes en las realidades administrativas mexicanas, han derivado con frecuencia en el fracaso. Sobre todo cuando estas innovaciones proceden de países capitalistas desarrollados, y más aún cuando ellos son las potencias imperialistas dominantes; pero todavía más, cuando se trata de Estados Unidos, cuyas teorías sobre la organización o el desarrollo administrativos, no son otra cosa que sus dispositivos intelectuales de colonización del país "asesorado", como México, el cual da en todo caso un paso más hacia la dependencia

[15] *Ibíd.,* p. 10.

[16] Llergo*, op, cit.,* p. 10.

tecnológica. La solución es la adopción de criterios basados en la situación exacta del país como nación subdesarrollada, y cuya renovación en las prácticas administrativas requiere una cuidadosa selección de políticas de incorporación de tecnologías de países desarrollados, tecnologías imperativamente necesarias para su desenvolvimiento. Esto nos ayuda a comprender la natural conservación de la denominación de secretarías de Estado para las dependencias que integran la administración pública mexicana, como fue en 1821, que proceden de las realidades administrativas españolas, a las cuales se debe su creación, frente a la adopción de terminologías exóticas (valga el término) como el concepto de "Departamento", usado desde 1917 de una manera distinta como se había empleado en México desde la independencia del país.

Hasta 1917 la categoría "Departamento" se había usado en forma polivalente, para referirse a partes integrantes de las Secretarías o Direcciones Generales, pero no como dependencias paralelas a las propias Secretarías, es decir, como organismos generales de la administración pública. En este sentido, la polivalencia se confinaba al interior de una Secretaría o una Dirección General, para calificar sus apartados, nunca a la generalidad que hemos mencionado. Llergo es consciente de esto y señala que desde 1900 había dos Departamentos, el de Crédito y Comercio y el de Legislación, en el seno de la Secretaría de Hacienda. En adelante nos ampliaremos en este problema, que juzgamos secundario, pero que permite comprender mejor el papel de la Contraloría.

Según Llergo, el fundamento legal de la Contraloría, a saber, su Ley Orgánica, estará en contradicción con la Constitución de 1917, porque otorga facultades al Contralor que son en realidad privativas del Congreso de la Unión, toda vez que desplaza a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de aquél, de sus facultades correspondientes. No entraremos a este debate, que es materia de juristas. Haremos más bien reflexiones sobre el porqué la Contraloría es situada en el seno del Ejecutivo, no en el Legislativo, en el que debiera funcionar atendiendo la teoría de la división de poderes, que es la que formalmente se adopta en aquella Constitución. La respuesta yace en la historia de México: entre 1821 y 1857 tanto las constituciones federales como las centrales se inclinaban por el Legislativo, abandonando a su suerte al Ejecutivo el cual, como bien lo ha explicado Emilio Rabasa, tuvo que optar con frecuencia entre la anarquía y la dictadura, siguiendo por lo general el segundo camino.[17] Este interesante problema, que es materia de una disertación especial que hemos recientemente concluido,[18] es la clave para la comprensión del proceso formativo del moderno régimen presidencial mexicano a partir de

[17] *La Constitución y la dictadura*, obra en la que trata en general este apasionante tema.

[18] *La administración de la República presidencial: razón de Estado y administración pública en México.* Disertación elaborada con el auspicio del Instituto Nacional de Administración Pública y el CONACYT.

1917, en el cual fueron suprimidos los factores políticos que favorecían al Legislativo, creando condiciones constitucionales a favor del Ejecutivo. El hecho que la Contraloría sea situada en el Ejecutivo ayuda a explicar la centralización del poder en él y el eclipse político del Legislativo. Como la vida material, moral intelectual de la sociedad civil, está estrechamente relacionada con las actividades de la administración pública, sobre todo en un país extraordinariamente centralizado como México, el interés de las clases dominantes tiende a conjugarse con esas actividades, de cuyo fomento dependen, tendiendo por tanto la vida nacional a depender cada vez más de lo que hace o deja de hacer la propia administración pública. Por tanto, esta formidable organización burocrática del Ejecutivo debe estar funcionando bajo ciertos patrones mínimos de eficiencia, economía y moralidad, de lo que surge la exigencia de un órgano contralor, útil en el centro del poder, no fuera de él. Por tanto, el problema no radica en que la antigua Contraloría esté en contradicción formal con la Constitución escrita, porque sí está plenamente en consonancia con la constitución real, si bien sería deseable que el Legislativo, que entonces si funcionaba como contrapeso del Ejecutivo, hubiera dispuesto de una dependencia que efectivamente le permitiera controlar en la materia financiera al gobierno, quizá la Contaduría, si no la Contraloría. Pero, hay que enfatizarlo, la historia había hablado y el constituyente del 17 previno consecuencias que juzgó peligrosas, que ocurrieron durante el siglo pasado. La historia no regresa.

Volviendo al término Departamento, retomaremos algunas reflexiones del señor Llergo en torno al mismo, comenzando por señalarse que él, con mucho tino, menciona que el artículo 90 de la Constitución de 1917 establece que para el despacho del orden administrativo de la federación habrán los secretarios que establezca el Congreso mediante una Ley pertinente, y en el cual no se menciona a los jefes de Departamento ni, por extensión a los departamentos. Dice por tanto que no teniendo la Contraloría lugar en el esquema constitucional, ni se pueden definir los requisitos del nombramiento del Contralor ni sus disposiciones pueden ser obedecidas, toda vez que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente no los puede refrendar. Ciertamente hay aquí un problema jurídico interesante que no se puede soslayar; pero lo que consideramos relevante es que los departamentos de los cuales sabemos que se crearon como entidades meramente administrativas, ajenas al carácter político de las secretarías –distinción por cierto a la cual no encontramos fundamentos por tratarse en ambos casos de colaboradores del Presidente y por tanto exentos de responsabilidad política–,[19] que se concibieron como dependencias apolíticas, han sufrido toda clase de tribulaciones terminando por desaparecer, salvo el Departamento del Distrito Federal,

[19] Sobre el punto de responsabilidad política de los secretarios de Estado, ver la obra de Mora, *México y sus revoluciones*, pp. 286-290. Persiste un paralelo sobre este punto en la Constitución de 1824 y la de 1857, que es extensivo a la de 1917.

el cual persiste todavía hasta nuestros días con semejante denominación. Que su concepción fue infundada, los hechos posteriores lo vinieron a comprobar. Por tanto, los juicios que se puedan emitir sobre los departamentos en función de su ausencia de raigambre y tradición en el derecho administrativo mexicano, son extensivos a la Contraloría en este caso en lo particular.

Llergo está de desacuerdo con el galicismo de "contralor", cuestión en la cual no entraremos. Nos interesa más su reflexión en torno a la ubicación de la Contraloría en un poder distinto al Ejecutivo, para lo cual dice que existe el ejemplo del *Controller* de Inglaterra y el Tribunal de Cuentas de Bélgica, ambos "patrocinados" por el Legislativo, así como la Contraloría chilena que depende del Judicial. "Suponer que pueda tener control en los gastos ordenados o hechos a nombre del Presidente, persona que sea un subordinado suyo, es pensar con candidez infantil. No: si cuando manejaba uno la hacienda pública estaba obligado a obedecer al presidente, manejándola dos, como sucede en el sistema de contraloría establecido, equivale absolutamente a lo mismo; dos subordinados obedecen lo mismo que uno, cuando al que manda le interesa que las cosas se hagan como a él le convengan".[20] A esto, de lo cual ya hemos expresado nuestro parecer, conviene agregar que siendo deseable que la contraloría sea una función natural del Legislativo, primero debía ocurrir que el Legislativo de entonces trabajara como paso afectivo frente al otro poder, como ocurrió aquellos días; pero el proceso llevaba una dirección opuesta, precisamente hacia la centralización del poder en el Presidente y a la supresión del Legislativo como real contrapeso.

La Contraloría fincó, como ya lo hemos mencionado, un orden distinto en la estructura del poder en la administración pública nacida de la revolución de 1910. Su creación afectó principalmente a la Secretaría de Hacienda, lo mismo que a la Tesorería General, que perdieron organismos, funciones y recursos y, por tanto, poder. Pasó la Dirección de Contabilidad y Glosa, íntegramente, de Hacienda a la Contraloría, así como lo correspondiente a glosa y liquidación de la Dirección de Aduanas. Fue afectada igualmente la Dirección General del Timbre. Por cuanto a la Tesorería General de la Federación, de la que dice Llergo fue prevista en 1824 como una ''verdadera Secretaría de Estado", fue mermada de tal modo por la amputación de atribuciones que pasaron a la Contraloría, que ha quedado en papel de mera "caja". Todavía, antes de la creación de la Contraloría, la Tesorería tenía un status autónomo como las Direcciones Generales, pasando ahora a una indefinición por cuanto a que no se sabe con precisión si dependen de Hacienda o de la Contraloría, si bien formalmente aparece subordinada a la primera.

[20] Llergo*. Ibíd.,* p. 36.

Por cuanto a la Tesorería, "todavía subsiste entre las ruinas" que son el efecto de aquello que Llergo llama "esta dizque reorganización de la administración pública". Por tanto, Llergo se mofa de la "estupenda reorganización que hicieron los norteamericanos llamados expresamente para tal obra", agregando que en realidad vinieron a desorganizar algo que funcionaba con orden y acierto: la hacienda pública.[21]

Como antes mencionamos, buena parte de las atribuciones de la Contraloría proceden de cercenamientos organizativos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Toda la Dirección General de Contabilidad y Glosa pasó a la Contraloría, y las Direcciones de Aduanas y del Timbre cedieron asimismo sus funciones de contabilidad y glosa a la Contraloría. Por esto, ambas desaparecieron como Direcciones Generales, en su calidad de organismos autónomos, pasando sus residuos a ser absorbidos por la Secretaría de Hacienda. Una breve reseña de estas Direcciones ayudará a comprender el alcance del poder del nuevo Departamento de Contraloría.

Las tres Direcciones afectadas por la creación de la Contraloría, a decir de Llergo, fueron formadas atendiendo una necesidad que vinieron a satisfacer. La Dirección de Contabilidad y Glosa era parte de la Tesorería General antes de 1910. La de Aduanas fue instituida en abril de 1900 y tenía el mérito de producir los ingresos más grandes para el Erario público, en tanto que la del Timbre era la segunda en ese renglón. En otras palabras, Llergo alega a favor de su productividad fiscal, lo que desde el punto de vista del interés fiscal del Estado, es un argumento de mucho peso. Ocurrió en esas fechas una reforma que separó la recabación de ingresos, y su concentración y distribución. Lo primero se asignó a las Direcciones Generales de Aduanas y del Timbre, en tanto que lo segundo se agregó a la Tesorería General de la Nación.[22]

Otra reforma administrativa, nacida de la exigencia de asegurar la tarea de resumir y vigilar, que no era atribución de Aduanas y del Timbre, resumen y vigilancia que incluía a las Direcciones Generales de Correos, de Telégrafos, la Casa de Moneda y otras más, motivó el nacimiento de la Dirección General de Contabilidad y Glosa. Esta nueva dependencia llevaba la contabilidad general de la nación, glosaba las cuentas de las oficinas y agentes gubernamentales no glosadas por otras Direcciones, vigilaba la contabilidad y glosa de estas Direcciones y fijaba las normas generales de contabilidad de la administración pública federal.

El proceso constructivo que acompaña la creación de la Contraloría, es el mismo proceso constructivo que determina el desarrollo de la administración pública mexicana. En otras palabras, es la centralización. Ciertamente

[21] *Ibíd.,* pp. 52-53.

[22] *Ibíd.,* p. 58.

centralización política y administrativa no nace con el Estado mexicano, sino que es ella uno de los grandes impulsos en los que se ve envuelto desde 1821. Pero la centralización, que por efecto de su inercia irrefrenable en tiempos de paz, cuando ocurren épocas de conflicto social tiende a incrementarse. Por ello, México se centraliza más durante la Reforma y, todavía más, luego de la Revolución de 1910. Antes de 1856, año en que se comienza a perfilarse el signo de la Reforma, la vitalidad federalista del país era mayor que en tiempos posteriores y más aún que en la actualidad. México era menos centralizado antaño. La propia administración pública federal, aunque implicada en un proceso irrevocable de centralización en torno a las secretarías de Estado, mantuvo hasta 1917 un alto grado de independencia entre las direcciones generales y aquéllas. Llergo percibe claramente este proceso, en especial lo relativo a la relación entre las Secretarías y las Direcciones, "El término Dirección sabemos que significa una organización administrativa con cierta independencia o autonomía de la Secretaría de Estado, a cuya jurisdicción corresponde.[23] Como Dirección General, preñada de la idea de autonomía, es creada Aduanas por una Ley durante el gobierno porfiriano, con la intención de dar solución a diversos objetivos. Entre ellos, desconcentrar de Hacienda la función aduanal, ya que "no es fácil que la Secretaría de Hacienda, sobre la cual pesan gran número de atenciones, conozca inmediata y directamente de todos los pormenores y tramitación económica de los asuntos que se relacionan con el servicio de aduanas...[24] Así la creación de las direcciones generales hasta 1917, tenía como finalidad desconcentrar funciones del seno de las secretarías o bien, por ser aquellas de origen hispánico, atender servicios de variada índole pensándose en la eficacia de la autonomía de gestión.

La formación de la Contraloría en 1917, así como de la administración pública federal misma, suprime para siempre este proceso fluctuante y hace de las Direcciones Generales organismos constitutivos de la estructura interna de las Secretarías de Estado. La Contraloría ayudó en este proceso en el ramo hacendaria, por lo que Llergo teme por la desaparición de otras direcciones, como las de Correos, la de Telégrafos y la Casa de Moneda. Hay que decir, sin embargo, que en la administración pública se ensayaron desde entonces otros mecanismos de desconcentración y descentralización.

Para finalizar las agudas críticas de Llergo a la Contraloría, reproduciremos textualmente la síntesis del mismo autor sobre sus juicios acerca del nuevo Departamento: "en fin, como resumen de todo el estudio anterior, pueden en justicia formularse las siguientes conclusiones: la Contraloría, por las leyes que la estatuyen, es anticonstitucional. Su establecimiento fue contrario a nuestra evolución hacendaria. El servicio que desempeñaba,

[23] *Ibíd.,* p. 30.

[24] Cuarto Considerando de la Ley que establece la Dirección General de Aduanas, citado por Llergo, p. 61.

fundamentalmente, no es nuevo, pero sí muy inferior al que se tenía y tres veces más costoso. Si su Ley Orgánica se sigue llevando a la práctica, todas las oficinas federales recaudadoras están amenazadas de muerte. Está organizada como si fuera para un gobierno autocrático o para el de una colonia, más bien que para un país republicano y con aspiraciones democráticas. Es, en suma, una rueda que sale sobrando en nuestra máquina administrativa".[25]

Si en este momento quisiéramos establecer el motivo de la supresión de la Contraloría, cualquiera de los expuestos por Llergo sería más que suficiente. Pero nos conformamos con adelantar nuestra opinión: sintéticamente dicho, la Contraloría afectó la estructura del poder interno del ramo hacendario en su conjunto, tanto de la Secretaría de Hacienda, como de las direcciones generales a ella sectorizadas, tal como había sido heredado no sólo por don Porfirio, sino por todos los gobiernos precedentes. Tantos años de vigencia, logrado un arraigo tal, no pueden ser borrados en los 16 años de vida de la Contraloría. Hacienda no perdió la guerra, sino una batalla. Al final, preponderó Hacienda y desapareció la Contraloría.

Segunda Fase: 1926-1933

Las preocupaciones de Llergo con relación al creciente poder de la Contraloría, no eran gratuitas. Efectivamente, el poder del Departamento creció después de 1917 y alcanzó su cúspide en el año de 1926, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, cuando una nueva Ley Orgánica de la Contraloría volvió a conmover el estado de cosas en el ramo hacendario, siendo la principal afectada la Tesorería. Ya en el informe presidencial de septiembre de 1924, el titular del Ejecutivo había manifestado, al abordar el capítulo relativo a la Contraloría, la necesidad de una nueva Ley Orgánica relativa a la misma. La causa, se dice en el informe, es que al ser vigente la Ley Orgánica de la Dirección General de Contabilidad y Glosa de 23 de mayo de 1910 y la propia Ley de la Contraloría, ya mencionada, siendo la primera vigente tanto para la Tesorería como para el Departamento, existe gran confusión y se hace necesario un nuevo ordenamiento. Es, entonces, una reevaluación de las relaciones entre ambos: la Contraloría y la Tesorería. Esta situación, continúa el presidente de la República, mantenía indefinidas las funciones de la Contraloría y no permitía la precisión de los límites de su autoridad.[26]

Pero en el fondo de estas precisiones que beneficiaban al derecho administrativo y mejoraban el funcionamiento de la administración pública, se reforzaba el proceso político que suministraba todavía más poder al

[25] *Ibíd.,* pp. 97-98.

[26] *Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación*, Tomo 1, núm. 3, jul-ago. 1925, pp. 139-140.

Departamento de Contraloría, a costa de la Secretaría de Hacienda, en particular de la Tesorería. La medida fue a tal grado trascendental, que el presidente Calles emitió dos decretos: el primero de 13 de enero de 1926, para reformar la Ley de Secretarías de Estado y expedir dos nuevas leyes orgánicas para la Contraloría y la Tesorería, respectivamente; el segundo, para adicionar al anterior, de 26 de febrero de ese año, tenía como propósito precisar las facultades de la Contraloría dentro de la Ley de Secretarías de diciembre de 1917, y que son las siguientes:

1) Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la administración pública;
2) Contabilidad de la nación;
3) Control previo de los egresos del gobierno federal;
4) Deuda pública, y
5) Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara Diputados.

Un *memorándum* del Contralor Montes de Oca, notable documento administrativo reseña con gran precisión los orígenes y propósitos de la nueva Ley, así como la manera en que se formuló. Montes de Oca recuerda que la vigencia de las leyes orgánicas de la Dirección General de Contabilidad y Glosa y la de la Contraloría, crearon desacierto, pese a que la intención era suministrarle un basamento legal a la segunda, que no tenía antecedentes en el derecho administrativo mexicano. La Contraloría, agrega, no vino a cumplir la tarea de practicar un control posterior, que ya existía, sino uno distinto: previo. “Indudablemente se trataba ahora del control previo, o sea de la intervención oportuna de un órgano de la administración, para evitar el gasto injustificado o excesivo, y la defectuosa administración de los bienes nacionales.[27]

Aquí está la parte fundamental del problema: la Contraloría podía consciente o inconscientemente, intencionalmente o sin intención alguna, impedir una iniciativa grande o pequeña de las otras dependencias de la administración pública, haciendo uso de esta facultad. Ya no se trataba de dictaminar sobre los mejores métodos de organización o de trabajo, sino el decidir si la totalidad de la administración pública actuaba o no. Con ello, el Estado obraba o dejaba de obrar y el país avanzaba o se detenía.

Una comisión formada ex profeso se abocó a la elaboración de un proyecto de Ley, proyecto en el que se puso énfasis particularmente en lo relativo a las relaciones entre la Contraloría y Hacienda con referencia a la recaudación y distribución de fondos. Uno de los problemas con que se encontró esta comisión, fue que al examinar la condición de la

[27] *Memorándum* al C. Presidente de la República sobre la nueva Ley Orgánica del Departamento de Controlaría de la Federación, Boletín de Informaciones, tomo III ene-feb 1926, núm. 6, p. 13.

Contraloría como integrante de la administración pública federal, el haberla caracterizado en su calidad de Departamento administrativo le había puesto en situación de inferioridad frente a las secretarías de Estado, "lo cual parecería restarle la autoridad necesaria para intervenir en todas las cuestiones económicas y financieras que del mismo modo afectan a aquellas dependencias del Ejecutivo".[28] Esta situación, que resuena como eco de los juicios vertidos por Llergo desde 1920, dice que la Contraloría no se sentía suficientemente poderosa porque en el concierto de la administración pública se le tenía como inferior jerárquica y, por extensión, carente de legítima autoridad. Pero he aquí el punto clave: como sabemos, tanto en la Ley de Secretarías de abril como en la de diciembre de 1917 se establece la igualdad jerárquica entre las secretarías y los departamentos, pero no ocurría así; todavía en 1926 la supremacía estaba en manos de Hacienda y se le tenía que arrebatar. El Contralor Montes de Oca tiene esto muy claro: "la acción contralora y fiscalizadora de la referida oficina (Contraloría) parecía indicar la necesidad de colocarla en un plano de superioridad o, por lo menos, distinto de las demás dependencias del Ejecutivo, ya que la misma *Secretaría de Hacienda, que en materia de administración, manejo de fondos y bienes públicos ejerce, indudablemente, cierta superioridad sobre los demás órganos administrativos, no debe escapar de la acción de la Contraloría, en su esencial propósito de la fiscalización, de vigilancia de los gastos públicos y de unificación de los sistemas de glosa y contabilidad"*.[29]

Huelgan comentarios en algo que está tan claro, salvo el insistir en que el problema vital de la Contraloría era el problema vital de Hacienda. Una solo se podría expandir a costa de la otra.

Montes de Oca desecha la idea de transformar al Departamento de Contraloría en Secretaría de Estado o bien darle una organización *sui generis*, porque lo primero le asignaría una "significación política", de la que él insiste que debe alejarse, y lo segundo implicaría una reforma en la Constitución.

La comisión concluyó que el carácter de Departamento de la Contraloría no estorba de manera alguna "la efectividad de su acción". En lo que respecta a la legitimidad de su autoridad, el problema tiene una solución radical: asumir el papel de representante directo del presidente. "... Estimamos que su autoridad, en materia de fiscalización y control, más que de la posición y el nombre que tenga dentro de la organización política del país, dependerá de su propia eficiencia y *del apoyo que el Presidente de la República le conceda, considerándola como un órgano que obra en su representación directa y mediante el cual el Jefe del Ejecutivo realiza en todas las actividades la vigilancia y coordinación relacionada con la hacienda*

[28] *Ibíd.,* p. 14.

[29] *Ibíd.,* pp. 14-15. Subrayado nuestro.

pública".[30] Todo es transparente en el planteamiento de Montes de Oca: el carácter departamental de la Contraloría es, por su perfil meramente administrativo, una cualidad, no un defecto, porque le aleja de la condición política de las secretarías; pero el hecho que constitucionalmente como Departamento no tenga naturaleza política, no impide que la Contraloría haya reclamado exitosamente el apoyo de la autoridad política superior del país: el Presidente de la República. De este modo, la eficiencia de la Contraloría queda como asunto que ella resolverá con sus métodos de trabajo, en tanto que lo relativo a su autoridad tiene la solución en actuar en nombre del Presidente. Pero, con relación a lo segundo, aquí está también su talón de Aquiles: Tanto los secretarios de Estado como los jefes de Departamento son colaboradores del Presidente de la República, con igualdad jerárquica constitucional. Todos, por extensión, actúan en su hombre, por lo que el formalizar que uno, el Contralor lo hace así, hace pensar en su condición especial y en su preeminencia jerárquica, nada de lo que efectivamente ocurre. Empero, esta pretensión de la Contraloría se formalizó, como veremos, en su Ley Orgánica de 1926, incrementando con ello seguramente reacciones negativas entre los titulares de las demás dependencias de la administración pública.

Una vez consolidada su situación jerárquica y política, es decir llenada la laguna jurídica y administrativa que implicaba su posición en el seno de la administración pública, la Contraloría se plantea la estrategia de expansión, que la comisión mencionada plantea en cuatro centros neurálgicos de la organización de la administración pública. El primero es el de la despersonalización de la conducta del Contralor como titular del Departamento. Montes de Oca señala que las dependencias administrativas ya no entenderán que las acciones de la Contraloría obedecen a un impulso particular del Contralor, como equivocadamente se ha pensado, sino como representante directo del Presidente de la República. La Contraloría, que hasta ahora se denominaba General de la Nación, pasa a llamarse Contraloría de la Federación. No se trata de un mero cambio de nombre, sino una afinación de la naturaleza de su acción, dice Montes de Oca, porque así se evitarán confusiones con los órganos similares que pudieran crearse en los estados de la federación.

El segundo punto es el relativo a la ampliación de facultades de la Contraloría en materia de contratos que afecten los fondos públicos, para los cuales se expidió un Reglamento, pero que fue abrogado por incorporarse a la Ley Orgánica de la Contraloría de 1926 las disposiciones en él contenidas.

El tercero es tan importante como los anteriores. "Se ocupa también la Ley en crear un sistema lógico y adecuado en materia de responsabilidades de los funcionarios empleados que manejan fondos de la nación". Ya

[30] *Ibíd.,* p. 14. Subrayado nuestro.

previsto el control en lo relativo a contratos de obras y adquisiciones, que como la experiencia presente nos ha mostrado, ha sido fuente de corrupción cuando no se ha logrado prevenir el latrocinio, la vigilancia sobre funcionarios que manejan fondos públicos era un mecanismo que se complementaba con el anterior.

Finalmente, un gran aporte fue que el servicio civil se consolidara del Estado nacido de la Revolución de 1910, precisamente en el seno de la Contraloría y que fuera en ella donde, su Ley Orgánica, quedara plasmado. El acuerdo presidencial de 2 de marzo de 1925, del que hablaremos luego, es calificado por Montes de Oca como "disposición trascendental que ha iniciado la implantación del servicio civil, tan necesario para asegurar la estabilidad y competencia del personal".[31]

Una breve comparación de las competencias de la Contraloría en 1918 y 1926, da una clara visión del incremento del poder de ella a partir de la corrección de defectos habidos en la primera. Uno es que las funciones de la institución, la Contraloría, estaban personalizadas en las competencias generales del Contralor; dicho de otro modo, la Contraloría actuaba solo por medio del Contralor. El capítulo II de la Ley del 18, arts. 3° y 4°, comienzan ambos diciendo que "el Contralor General...", no la Contraloría, tendrá "N" facultades o hará "N" actividades. En la Ley de 1926, el capítulo primero habla en contraste "de la competencia del Departamento".

Otro defecto, o más bien, una estrechez que se juzga existe en la actividad del Contralor en 1918, es que sus funciones se limitan a la glosa y liquidación de cuentas que los funcionarios y empleados reciban, paguen o tengan con cargo al Erario con relación a los bienes nacionales; examina y revisa todas las deudas y reclamaciones de cualquier naturaleza a favor o en contra del gobierno; y observa los métodos de contabilidad, que incluye la conservación de comprobantes, revisión de libros de contabilidad y de registro y documentos conexos. Estas competencias, tan generales, tenían, pese a las impresiones críticas de Llergo, la imposibilidad de aplicarse con claridad. En 1926, las competencias de la Contraloría se despersonalizan, como dijimos, y se aclaran y especifican: a) fiscalización de fondos y bienes de la nación; b) glosa de cuentas de oficinas, funcionarios, empleados y agentes que manejen fondos de la nación; e) contabilidad de la hacienda pública; d) examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal; e) fiscalización en materia de deuda pública; f) registro general de funcionarios y empleados públicos; y según el art. 20, "todas las funciones que la presente Ley encomienda al Departamento de Contraloría, serán ejercidas por el Contralor de la Federación y los órganos del Departamento, en representación directa del Presidente de la República" sobre lo cual ya opinamos.

[31] *Ibíd., op. cit.,* 16.

Las funciones de la Contraloría, especificadas y ampliadas, definido con nitidez su espacio jerárquico y legitimada su autoridad con el respaldo presidencial, daban al Departamento un poder todavía mayor que aquél que preocupaba a Llergo en 1920. El poderoso organismo creado en 1917, que preocupó a los defensores de la Secretaría de Hacienda en los años inmediatos a su nacimiento, tenían ahora porqué estar todavía más preocupados con el incremento en importancia de la Contraloría; y a esos defensores habíase que agregar aquellos otros del resto de las dependencias de la administración pública.

Una institución administrativa puede desaparecer por su ineficiencia, por ser onerosa para el Erario, por estar en contra de los principios de organización y funcionamiento del gobierno; en fin, por ser incoincidente con el Estado. Parece que estas no fueron las causas de la supresión de la Contraloría.

Puede asimismo, suprimirse por causas opuestas, a saber, por lo positivo y eficiente de sus actividades, por su carácter progresivo; en fin, por su eficiencia, en universo administrativo lleno de mediocridad, ineficacia y conformismo. Tampoco éstas parecen ser las causas.

Finalmente, pudo ocurrir que tradiciones ancestrales, ritualizaciones, símbolos, costumbres y estructuras de poder que, con el paso del tiempo se actualizaban, entronizándose en el poder, asumiendo la hegemonía en el seno de la administración pública desde que nacieron en 1821 durante la Regencia del Imperio, fueran las que impidieran que la Contraloría siguiera viviendo. La respuesta, creemos, está en la historia de la Secretaría de Hacienda, en su poder y prestigio.

El 29 de diciembre de 1932 se decretó una reforma en la Ley de Secretarías de Estado, de diciembre de 1917 “suprimiendo el Departamento de Contraloría”. Es reformado el artículo 4º. de esa Ley, que quedó como sigue:

“Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

A. Asuntos Fiscales y Presupuestales.
   … c) Fiscalización preventiva de actos y contratos de los que resulte obligación a cargo del Erario.
B. Asuntos de Tesorería.
   … c) Contabilidad general de la Federación.
   d) Glosa de ingresos y egresos federales.
   f) Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda.
C. Asuntos de Crédito, Seguros, Finanzas y Moneda.
   a) Formulación de proyectos e iniciativas de ley sobre créditos, bancos, *deuda pública* (subrayado nuestro)”.

Estas cinco atribuciones, otrora fundamentales de la Contraloría, pasaron a la Secretaría de Hacienda, como se puede observar. Habíamos dicho que la expansión de la Contraloría sólo era posible con la contracción de Hacienda y a la inversa; así ocurrió. A fines de 1932 fue suprimida la Contraloría, sin explicación explícita alguna en el decreto mencionado, si bien la explicación implícita yace en el propio decreto. Se dice con pocas palabras: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El decreto, firmado por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, y el secretario de Gobernación Eduardo Vasconcelos, es también firmado por el ministro de Hacienda, Alberto J. Pani. Este, sepulturero y beneficiado por la eliminación de la Contraloría, había expuesto sin embargo juicios favorables sobre el nuevo Departamento en 1918. Toda una paradoja.

Los Juicios de Alberto J. Pani

Al año siguiente de promulgada la Constitución de 1917, apareció el libro *El camino hacia la democracia*, de Alberto Pani. En su contenido se contempla un capítulo "El nuevo Departamento de Contraloría y la moralización administrativa", dedicado a este importante y novedoso organismo de la administración pública. Originalmente eran unas declaraciones de Pani a la prensa, siendo entonces secretario de Industria y Comercio.

Pani comienza su alocución mencionando que el nuevo Departamento de Contraloría, de "extraño nombre" dice, nació en el seno de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1917. "Como esto constituye, indudablemente, uno de los pasos más importantes de los gobiernos que han existido en México, desde la fecha en que se consumó la independencia nacional, hacia *la eficiencia, economía y moralidad de la administración pública*, y como además la ley reglamentaria respectiva –aunque sea reproducida por todos los periódicos del país– puede correr la triste suerte de los documentos oficiales extensos –para cuya lectura *todos parecen tener siempre telarañas en los ojos*– me voy a permitir, en las líneas que siguen, hacer una síntesis de la expresada ley...".[32]

El autor comenta que el término "contraloría" es castizo, e invoca las raíces etimológicas para representar su idea. Luego entra en materia, diciendo que desde tiempo atrás las cuentas del Erario han sido una "*madeja difícil de desenredar*" creándose un vacío legal para castigarse las faltas administrativas y la inmoralidad. Al momento de suscitarse la reforma administrativa creada tras el triunfo revolucionario sobre el porfirismo, se ha puesto fin a una secular tradición financiera: que el manejo de los fondos públicos, la administración de los bienes nacionales y la responsabilidad de la contabilidad y glosa, dejaran de estar en manos de la Tesorería General de la Nación, o sea, en la Secretaría de Hacienda

[32] *El camino hacia la democracia*, pp. 63-64.

a la cual está subordinada." ¿Quién podría imaginar la tremenda suma de poder político –puesto que el que paga manda– que tales condiciones eran capaces de ofrecer al encargado de la Secretaría de Hacienda, dependencia fiscalizadora de todos los otros órganos del Poder Ejecutivo y sin ser fiscalizada, a su vez, por ninguno de ellos."[33]

Como hemos visto, con anterioridad a la creación de la administración pública del régimen revolucionario se habían emprendido reformas conducentes a modificar el estado de cosas. En mayo de 1910 se separaron las funciones de contabilidad y glosa de la Tesorería y se asignaron a la nueva Dirección General de Contabilidad y Glosa, pero como ésta, señala Pani, quedó incorporada a la Secretaría de Hacienda, la reforma no tuvo efectos mayores: el "ministro de Hacienda –con el dinero en la mano derecha y los comprobantes justificativos de los gastos en la izquierda–... quedó en posibilidad de ejercer cristianamente la caridad con aquélla, sin que ésta se percatara de ello".[34]

Con el Departamento de Contraloría, enfatiza Pani, se ha cortado el mal de raíz; se ha "amputado la mano izquierda del omnipotente personaje político, árbitro y señor de las finanzas nacionales...". Pani no sólo tenía una idea muy clara de las causas que dieron origen a la Contraloría, sino también sus objetivos y funciones: "bastaría decir, para sintetizar las funciones principales de *eficiencia* del *Departamento de Contraloría, que éste unifica, uniforma y simplifica la contabilidad oficial* de manera que el Jefe del Poder Ejecutivo" pueda estar debida, pronta y suficientemente informado en la materia hacendaria.[35]

Sin embargo, el nuevo régimen había meditado un diseño más ambicioso para el nuevo Departamento. Alberto Pani señala que la Contraloría tendría asimismo la responsabilidad de "estudiar la organización y procedimientos" de las dependencias gubernamentales, para recomendar mejoras que abatieran costos. "Los efectos de eficiencia del Departamento en cuestión no se limitarán a su propio funcionamiento, sino que se extenderán, de modo beneficioso, a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal".[36] Pero no solo eso, las funciones de la Contraloría tendrían también un efecto de *Moralización* entre los funcionarios públicos, lo que redundaría en beneficio a toda la administración pública.

El Departamento de Contraloría fue creado como un organismo poderoso, quizá demasiado poderoso, especialmente frente a la Secretaría de Hacienda, directamente afectada con su creación. Su actuar en el conjunto de la nueva administración pública, todavía arrastrando a la densa

[33] *Ibíd.,* p. 66.
[34] *Ibíd.,* p. 67.
[35] *Ibíd.,* p. 68.
[36] *Ibíd.*

baja burocracia porfiriana, es decir, a los empleados base; sus efectos eficientes en toda la administración, moralizando un organismo que se pensaba estaba corrupto tendría, por así decirlo, enemigos naturales. Pero la Contraloría tuvo también enemigos de la pluma, como Llergo, y defensores igualmente armados con ella, como Híjar y Haro, tal como lo hemos podido constatar.

Hay que repetirlo: qué gran paradoja. Pani, quien en 1918 como secretario de Industria y Comercio alabara la creación de la Contraloría por los esperados efectos de eficiencia y moralización que de ella se suponían; quien entonces observara con ojo agudo y perspicaz que el problema del poder en la administración pública mexicana tenía el cuestionamiento y la respuesta en la Secretaría de Hacienda, poder que la Contraloría venía a expropiar, cambió de opinión rotundamente en 1933. Quizá lo que ocurrió fue que el poder arrebatado a la Secretaría de Hacienda, que se pudo presumir se repartiría entre todas las dependencias de la administración pública, se concentró nuevamente, no en Hacienda, sino en el Departamento de Contraloría. Quizá, igualmente se pensó que suprimiéndolo se volvería a intentar esa distribución. Pero no ocurrió así: el decreto de abolición de la Contraloría restaura la totalidad del poder perdido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y sin embargo, pese a la certeza de algunos de los juicios vertidos en torno a la Contraloría, juicios que en ella encuentran más vicios que virtudes, ese Departamento dejó contribuciones que no debemos omitir. La impresión más justa y objetiva que se puede fraguar sobre el papel de la Contraloría, no puede soslayar, junto a los juicios críticos llenos de verdad sobre sus defectos, aquéllos otros que fueron emitidos sobre sus bondades, y a los cuales se debe agregar sus aportes al desarrollo de la administración pública mexicana.

Logros de la Contraloría

En 1925 hay que consignar los siguientes hechos: durante el transcurso de este año por motivo de ajustes presupuestales, fueron removidos varios empleados del Departamento.

Esto incitó un acuerdo del presidente de la República, Plutarco Elías Calles, en el sentido de establecer los "requisitos de admisión, de escalafón y de separación" de sus empleados, Esta disposición, encaminada a ofrecer a los funcionarios "garantías de estabilidad y conservación", sirvió para cimentar la carrera administrativa de la burocracia de la Contraloría.[37] Se formó al efecto una Comisión Revisora de Expedientes, para la fijación de las políticas de selección de los candidatos a ingresar a la Contraloría o bien para determinar los posibles ascensos de los empleados en servicio.

[37] *Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Federación*, tomo 1, núm. 1, marzo-abril, p. 9.

Los exámenes que se previeron para ambos casos, fueron presentados ante profesores de la Escuela Superior de Comercio y Administración.

La disposición a que nos hemos referido, o sea "El Acuerdo del presidente de la República en que se fijan las condiciones de admisión de los empleados del Departamento y los motivos porque pueden ser cesados en sus puestos", es uno de los pasos más importantes en el proceso formativo del servicio civil de carrera en México. La Contraloría, con este acuerdo se ponía a la cabeza del resto de las dependencias de la administración pública federal en la materia de administración de personal.

El acuerdo, que fue expedido el 2 de marzo de 1925, comienza con un considerando que enmarca el espíritu del mismo, a saber, que paralelamente a la reducción del personal de la Contraloría se desea incrementar la eficiencia de sus funcionarios al través de las siguientes determinaciones:

1) Comprobar su aptitud por medio de un examen;
2) Tener antecedentes honorables y una hoja de servicios limpia;
3) Para aspirantes a ingreso se exige el examen, más cartas de recomendación tanto en "el orden social", como en lo relativo a la "administración";
4) En caso de vacantes, serán preferidos los cesados, pero cuyo cese sólo haya sido por causa de economía;
5) Los empleados en servicio podrán demostrar sus aptitudes para ser promovidos;
6) Las promociones se sujetarán a riguroso escalafón, con base en igualdad de circunstancias de competencia y honorabilidad;
7) Las vacantes solo serán cubiertas con aspirantes externos en una tercera o cuarta parte;
8) Tanto los empleados en servicio, como los de reciente incorporación, solo podrán ser cesados en atención a las siguientes causas: jubilación, renuncia voluntaria o cese; pero éste, se establece con toda claridad, queda sujeto a las siguientes condiciones:

    a. Comisión de un acto contrario al interés del Fisco o a la seguridad o prestigio de la Nación;
    b. Imposibilidad física para desempeñar el servicio, y siempre y cuando comprenda este hecho más de 6 meses;
    c. Residir fuera de la localidad donde está la oficina en la que presta sus servicios, sin el permiso debido;
    d. Rehusarse a prestar los servicios donde se le solicitan, de conformidad con las instrucciones que firma y que se encuentran al reverso de la protesta;
    e. Demás casos graves que señale el Reglamento correspondiente;
    f. Faltas notorias a la disciplina y la moralidad, así como cuando incurra a la comisión de delitos.

En su momento se estudiaría la posibilidad de incorporar este acuerdo a la Ley y Reglamento de la Contraloría, como efectivamente ocurrió.

Una nota editorial del diario *El Demócrata* recoge la importante noticia y el 5 de marzo de 1925 señala que "el Ejecutivo de la Unión, cuyos procedimientos radicalísimos para acabar de raíz con la endemia mexicana que se llama empleomanía...", han dado un paso significativo con el nuevo acuerdo. Los derechos de los funcionarios, agrega, van más allá del cobro semanal, docenal o mensual. Ahora, se respetarán los derechos de los "que trabajan" subraya. Dos días después, *El Globo* también se ocupó del Acuerdo diciendo en sus páginas que "acaba de ser dado el primer paso para establecer el servicio civil sobre bases justas y sólidas. Ya era tiempo de que se velara por los intereses del empleado público, poniéndolo al margen de las marejadas políticas." El editorialista es de la idea que la situación laboral del funcionario es la peor de todos los trabajadores, hasta que se implante en definitiva el servicio civil, cuyo primer paso, insiste, ya se ha dado.

En junio 25 de 1925, el Contralor General Luis Montes de Oca, expidió el Reglamento de Exámenes, en el que se fija la organización de los sínodos y el procedimiento de realización de los mismos. El 15 de octubre de 1926 se expidió un segundo Reglamento, que sin embargo fue derogado por otro de noviembre de 1927 y que conviene analizar.

Para entonces, la nueva Ley Orgánica de la Contraloría había sido expedida y en ella se establecía el requisito de ingreso mediante examen, que el Reglamento vendría a normar, Son exentados del examen los auditores, subauditores y jefes de oficina; especialistas que presten sus servicios de manera incidental y los empleados supernumerarios; los que justifiquen mediante títulos o certificados que están capacitados para desempeñar el puesto que pretenden; empleados que, en caso de ascenso al puesto inmediatamente superior, obtengan la autorización del Contralor; empleados que se separaron de la Contraloría en un plazo no mayor de dos años, siempre y cuando regresen a un puesto similar al dejado y si éste fue obtenido mediante examen.

Los exámenes tomaban la triple modalidad de ser orales, escritos y prácticos, y se fija un límite de tiempo para la duración de cada cual, no excediendo todos más de 5 horas. Una escala de valores determina la calificación; hasta 20, mal; de 21 a 40, mediano; 41 a 60 bien; 61 a 80 muy bien; 81 a 100, perfectamente bien.

La calificación mínima exigida era de 41 puntos. El sistema de examen era aleatorio mediante fichas depositadas en un ánfora, de las cuales el sustentante escogía tres, que para el caso de prueba escrita servían para el desarrollo de los temas señalados en ellas. Los fallos del jurado,

integrado por un presidente, secretario y vocal, eran inapelables. En caso de empate, se prefería al que fuera empleado de la Contraloría; si ambos eran funcionarios en servicio, al de mejor antecedentes; si eran aspirantes externos, al más apto a juicio del Contralor.

Hubieron otras muchas mejoras en la organización interna de la Contraloría, así como en sus responsabilidades, que omitimos mencionar. De lo anterior, sin embargo, puede decirse que el Departamento de Contraloría, por su juventud, estuvo en la mejor disposición para modificarse y mejorar sustancialmente sus procesos de trabajo los cuales, en el personal público, tienen su base y sustento. El hecho que fuera en él donde se concretara el servicio civil de la administración pública mexicana, post-revolucionaria es el mejor testimonio.

Sin embargo, consideramos que el más trascendental progreso de la Contraloría fue la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, de lo cual deseamos dejar fe cabalmente. Al efecto, nos hemos permitido la libertad de reproducir literal e íntegramente todas las informaciones que hemos podido compilar en torno a la misma y formar con ellas el apartado siguiente, con el que concluimos esta exposición.

LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA[38]

Manuel Centurión
Director de la Escuela

Un plantel para que los empleados del Gobierno adquieran los conocimientos necesarios para el desempeño eficiente y práctico de su trabajo.

En los primeros meses del año de 1922, un grupo de empleados superiores del Departamento de Contraloría tuvo la idea de establecer unos cursos de Contabilidad Fiscal, teniendo en cuenta el vasto campo de la Administración Pública y las dificultades que con frecuencia se presentan a los empleados en el variado desarrollo de sus trabajos, ya que, impreparados para labores que no sean las corrientes, sus alcances, en lo general limitados, no les permiten apersonarse con trabajos que, por su naturaleza, ameritan resoluciones profundas u orientaciones mayores a lo que pudiera llamarse mero trámite. El empleado público posee especializaciones en las cuales es competentísimo, pero, si se le coloca frente a un asunto superior a sus conocimientos, casi siempre su labor es mediana o francamente mala; no porque carezca de voluntad y

[38] Reproducido del *Boletín de Informaciones de la Contraloría General de la Nación*, tomo 1, núm. 1, noviembre, 1926, pp. 22-25.
Quiero extender mi mayor agradecimiento a Cipriano Flores y Marco Antonio Jiménez, a quienes debo la información que integra el apartado relativo a la Escuela de Administración Pública.

buenos propósitos, sino porque no se encuentra debidamente preparado y prácticamente educado.

La Escuela de Administración Pública viene a corregir este viejo sistema del aprendizaje en la misma oficina en que se trabaja. Su plan de estudios toma al empleado público y, de acuerdo con sus conocimientos en tal o cual rama de la Administración, lo educa, lo instruye y lo reintegra al cabo de poco tiempo, sólidamente preparado no sólo para justificar su puesto, sino para poder desempeñar cualquier otro, aun cuando fuere por oposición. Ya se verá, pues, que este plantel no solamente mejora la situación individual del empleado, sino que, en poco tiempo más, podrá ofrecer al Ejecutivo un amplio contingente de servidores en quienes se reúnan competencia, honorabilidad, noción del deber, concepto de la responsabilidad, etc.

Estas ideas se expusieron más detalladamente al señor Contralor de la Nación, al concebirse la Escuela de Administración Pública en 1922, y, naturalmente, fueron acogidas con beneplácito, fundándose los cursos de Contabilidad Fiscal, precursores del plantel que ahora inicia su tercer ciclo escolar. Igual acogida tuvo la idea por parte del señor Secretario de Educación Pública, quien, valorizando la perspectiva que se ofrecía al Estado y previo estudio de los planes de enseñanza, estableció por decreto especial dicha escuela, con un contingente de 700 alumnos.

En 1924 la Escuela Superior de Administración Pública tuvo en sus clases a más de 800 alumnos, siendo altamente satisfactorio el resultado de los exámenes.

Este porcentaje aseguraba cifras mayores para el año actual, pero, por razones económicas de presupuesto, que nadie desconoce, la escuela fue suprimida al empezar el año, aun cuando con el propósito de reanudarla en la primera oportunidad. Esta oportunidad llegó al tomar posesión de su cargo el nuevo Contralor de la Nación, señor Luis Montes de Oca, quien, compenetrado de los beneficios que el plantel reportará a la Administración, inició desde luego las gestiones necesarias para abrirlo nuevamente, accediendo a ello el Jefe del Ejecutivo, de acuerdo con el mismo señor Montes de Oca, con el señor Secretario de Educación Pública y con el Rector de la Universidad Nacional. La escuela funciona nuevamente. Depende en lo económico del Departamento de Contraloría, que la patrocina, y en lo técnico, de la Universidad Nacional. Las clases se iniciaron el mes pasado, con un contingente numeroso de alumnos, que, a fines del año actual podrán sentirse satisfechos de sus estudios, ya que merced a ellos habrán aumentado sus conocimientos, adquirido nuevos y estarán dispuestos a mayores empresas en su carrera.

En la ceremonia de inauguración, el Rector de la Universidad, doctor don Alfonso Pruneda, expuso en un breve discurso de apertura, interesantes

ideas acerca del plantel del empleado. Lo consideró altamente útil para el Gobierno y provechoso para sus servidores. Ofreció concederle todo su apoyo y aseguró que muy pronto contaría con un edificio. Mientras este generoso ofrecimiento se cumple, la escuela dispone de amplios salones en la Facultad de Jurisprudencia, hallándose las clases a cargo de un competente grupo de profesores, todos ellos especialistas en los principales ramos de la Administración Pública.

La nueva Escuela hace un llamado al personal de las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado, pidiéndole su asistencia y su concurso en esta obra de educación exclusivamente para su provecho individual: ya que, como se dice, de sus aulas saldrán empleados de verdadera competencia, para quienes el Gobierno siempre tendrá un puesto que ofrecer. El empleado cuyos antecedentes hayan sido modelados en este plantel, tendrá en todos los casos una firme seguridad en su trabajo y una continua perspectiva de mejoría.

Plan de Estudios en la Escuela de Administración Pública.

Por considerarlo de interés para los empleados y para quienes desearen ingresar al plantel, se insertan a continuación el Plan de Estudios para los cursos de la Escuela de Administración Pública y el horario de las clases.

Se llama la atención acerca de dicho horario, pues por él se verán las facilidades de asistencia a las diversas materias que se cursan.

MATERIAS	**Núm. de clases por semana**
Primer Año. Preparación.	
Lengua Castellana, primer año.....	3
Aritmética razonada	3
Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y tramitación oficial…….....	3
Biblioteconomía y Archivo…….....	3
	12
Segundo Año. Curso medio.	
Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo…….....	3
Nociones de Derecho Civil y Mercantil…….....	3
Estadística Administrativa…….....	3
Contabilidad General…….....	4
	13

*Tercer A*ño. Curso superior
(*Primer Año)*

Contabilidad Superior……	3
Contabilidad Pública	
Primer año:	
Generalidades de Contabilidad Fiscal y	
Ramo Civil……	3
Ramo Militar…….	3
Ramo Aduanal, Primer año…….	3
Direcciones generales……..	3
	15

Cuarto Año. Curso Superior
(*Segundo Año*)

Contabilidad Pública, Segundo año……	
Ramo Aduanal, Segundo año	3
Ramo del Timbre……	3
De los Estados y Municipios……	3
Contabilidad de Inspección Fiscal……..…..	3
Industrias del Gobierno……..	3
	15

Taquimecanografía. Curso Libre en dos años.

HORARIO DE CLASES QUE REGIRÁ EL AÑO DE 1925* EN LA ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DÍAS	HORAS	MATERIAS
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Lengua Castellana.
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Nociones de Derecho Constitucional en sus relaciones con el Administrativo y Nociones de Derecho Administrativo.
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Contabilidad Militar.
Lunes, miércoles y viernes	De 7 a 8	Timbre.
Martes, jueves y sábados	De 7 a 8	Nociones sobre funcionamiento de Oficinas Administrativas y tramitación oficial.
Martes, jueves y sábados	De 7 a 8	Estadística Administrativa.
Martes, jueves y sábados	De 7 a 8	Direcciones Generales.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Aritmética razonada y Algebra.
Lunes, martes, jueves y viernes	De 18.15 a 19.15	Nociones de Derecho Civil y Mercantil.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Contabilidad General.
Lunes, miércoles y viernes	De 18.15 a 19.15	Generalidades de Contabilidad Fiscal y Ramo Civil.

Lunes, martes, miércoles, jueves y viernes.	De 18.15 a 19.15	Taquigrafía y Mecanografía, Primer año.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Biblioteconomía y Archivo.
Taquigrafía y Mecanografía, Primer año.	De 19.15 a 20.15	Contabilidad de Industrias del Gobierno.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Inspección Fiscal.
Lunes, martes, miércoles, jueves y viernes.	De 19.15 a 20.15	Taquigrafía y Mecanografía, Segundo año.
Lunes, miércoles y viernes	De 19.15 a 20.15	Gobiernos de los Estados y Municipios.
Lunes, miércoles y viernes	De 20.15 a 21.15	Contabilidad Superior
Martes, jueves y viernes	De 20.15 a 21.15	Aduanas, Primer año.
Martes, jueves y viernes	De 20.15 a 21.15	Aduanas, Segundo año

México, 2 de marzo de 1925	
Vo. Bo.	
El Director	El Secretario
M. Centurión	E. Ruiz Fernández

Profesorado de la Escuela de Administración Pública

Manuel Centurión	Director de la Escuela
Enrique Ruiz Fernández	Secretario
José J. Díaz	Profesor de Contabilidad General
Manuel Aguilar Rodríguez	Profesor de Contabilidad Superior
Juan B. Salcedo	Profesor del Ramo del Timbre
José de Jesús Aguilar	Profesor de Generalidades de Contabilidad y Ramo Civil
El mismo	Profesor de Contabilidad de Estados y Municipios
Agustín López de Ortigosa	Profesor del Ramo Militar
Alfredo Guichenné	Profesor de Primer Año de Aduanas
Mardonio Morales Millán	Profesor de Segundo Año de Aduanas
Rafael Cordero Sevilla	Profesor de Contabilidad de Industrias del Gobierno
Luis Zerecero	Profesor de Direcciones Generales
Rómulo Bustamante	Profesor de Inspección Fiscal
Manuel Gómez Morín	Profesor de Derechos Mercantil y Civil
Manuel Salcedo	Profesor de Derechos Administrativo y Constitucional y relaciones que guardan uno con otro
Alfredo Guichenné	Profesor de Primer Año de Aduanas
Mardonio Morales Millán	Profesor de Segundo Año de Aduanas
Rafael Cordero Sevilla	Profesor de Contabilidad de Industrias del Gobierno
Luis Zerecero	Profesor de Direcciones Generales
Rómulo Bustamante	Profesor de Inspección Fiscal

Manuel Gómez Morín	Profesor de Derechos Mercantil y Civil
Manuel Salcedo	Profesor de Derechos Administrativo y Constitucional y relaciones que guardan uno con otro
Francisco A. Flores	Profesor de Nociones sobre Funcionamiento de Oficinas Administrativas y Tramitación Oficial
Francisco Benavides	Profesor de Estadística Administrativa
José F. León	Profesor de Aritmética y Algebra
Carlos E. Zetina	Profesor de Biblioteconomía y Archivo
Daniel Chávez González	Profesor de Taquigrafía y Mecanografía, Primero y Segundo años
José López Portillo y Weber	Profesor de Lengua Castellana

Notas de la Escuela de Administración Pública

Se formó la Sociedad de Alumnos del Plantel.

– *Programa de acción que desarrollará–. Alumnos distinguidos durante los primeros meses de estudio*.

La Escuela de Administración Pública ha iniciado nuevas actividades al constituirse la Sociedad de Alumnos del plantel, cuyo programa de acción comprende una intensa propaganda para atraer al empleado público a las aulas, mejorarle sus conocimientos, darle nuevos y prepararlo, en fin, para el desempeño eficiente de su trabajo.

La Sociedad de Alumnos intentará un acercamiento efectivo con todos los servidores del Estado y, para lograrlo, desarrollará una activa divulgación de la finalidad de la Escuela y de la necesidad de concurrirla para mejoría individual del alumno.

La Contraloría contribuye a esa propaganda, concediéndole publicidad en su "Boletín de Informaciones", y, en consecuencia, periódicamente aparecerán noticias de la Escuela. Se insertan, desde luego, el Programa de Acción de la Sociedad y un Cuadro de Alumnos Distinguidos en los primeros meses de estudios.

Programa de Acción de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública

La Sociedad de Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública se ha constituido con el objeto de agrupar en estrecha unión, a todas aquellas personas que concurren diariamente a dicho plantel, a recibir enseñanzas que, siendo o no empleados del Gobierno, las harán útiles a la Administración Pública y a sí mismas. Natural es que, persiguiendo ese ideal común de mejoramiento, se unan para prestarse ayuda, para

proporcionarse estímulos y para sumar sus esfuerzos a fin de que la Escuela produzca los rendimientos anhelados, correspondiendo así a la atinada disposición del Gobierno para sostenerla.

Se hace la Sociedad intérprete del sentir general para destruir poco a poco la burocracia y el parasitismo de los presupuestos, esgrimiendo las nobles armas del patriotismo, el honor y la eficiencia y se propone desarrollar con ahínco el siguiente:

Programa de Acción

I. Fomentar en todos los empleados públicos la afición al estudio para perfeccionar sus conocimientos, inscribiéndose y concurriendo a los cursos que se vienen dando en la Escuela Superior de Administración Pública, con el objeto de que el Gobierno pueda obtener el mayor provecho en el rendimiento de trabajo de su personal, a efecto de que se vaya implantando la práctica de que con corto número de empleados eficientes se produzca mejor labor que la que desempeñarían numerosos improvisados sin conocimientos especiales, gestionando que por su parte el Gobierno retribuya bien a sus servidores que demuestren la más completa eficiencia.
II. Tratar de elevar el rango del empleado público en la sociedad, procurando su moralización, amor al trabajo a base de eficiencia y cultura, a fin de que se le estime debidamente, no como un burócrata explotador de los presupuestos, sino como un factor importante para el éxito de la misión encomendada en las sociedades modernas a la Administración Pública y, por consiguiente, para el progreso patrio.
III. Trabajar por el establecimiento definitivo de la Escuela Superior de Administración Pública como entidad de educación profesional, creando en sus programas de estudios cursos que abarquen las distintas ramas de la ciencia administrativa, a fin de que el Gobierno pueda contar con elementos útiles de trabajo en todas las oficinas, destruyéndose paulatinamente la práctica de improvisar empleados, tomados al azar, por la falta de especialistas técnicos en cada ramo.
IV. Influir para que tanto los Poderes Federales como los de los Estados y Municipios prefieran en igualdad de circunstancias a los elementos procedentes de la Escuela Superior de Administración Pública, ya sea para ocupar puestos o para obtener ascensos, concediendo, además, todos los estímulos posibles, como el de eximir de exámenes de admisión a los alumnos de la Escuela cuando traten de obtener empleos que requieran tal requisito, siempre que acrediten tener los conocimientos necesarios, con los certificados de estudios correspondientes expedidos por el mismo plantel, y de que sean llamados a ocupar vacantes y a desempeñar comisiones para utilizar sus servicios en la forma más prudente.
V. Trabajar por el progreso de la Escuela Superior de Administración Pública, procurando que todos los alumnos sean constantes en

su asistencia y empeñosos en sus estudios y gestionando que el Gobierno proporcione el mayor número de elementos que sea posible para el desarrollo de los programas de estudios; se establezca una biblioteca con obras de la ciencia administrativa y en la que se contengan todas las disposiciones vigentes sobre la misma materia; se facilite a los alumnos los medios de práctica indispensables, y se les permita el acceso a las oficinas correspondientes para el éxito de la misma práctica.

Se ha iniciado ya el desarrollo del anterior programa y está segura la Sociedad de Alumnos de la Escuela Superior de Administración Pública, dados los altos fines que la animan en bien del interés general, de que contará con el apoyo decidido de propios y extraños.

La Mesa Directiva Provisional

Mario Hellión	Presidente
Antonio Revilla Zúñiga	Secretario del Interior
Gonzalo Torres Mondragón	Secretario del Exterior
Donato Salgado	Secretario de Actas
María de la Luz González Baz	Tesorera
Miguel Aznar	Vocal

Nota: Las personas que deseen ingresar a esta Sociedad se dirigirán al Secretario del Interior.

Cuadro de Honor de los Alumnos de la Escuela de Administración Pública que se han Distinguido en Aprovechamiento, Puntualidad, Competencia, etc. Durante los Tres Primeros Meses de Estudios en los Distintos Cursos del Plantel

Lengua Castellana.	Señora Eulalia Rico.
Tramitación de Oficinas.	Señor Anastasio Beas.
Biblioteconomía y Archivo.	Señor Carlos Córdova.
Nociones de Derecho Constitucional y sus relaciones con el Administrativo.	Señor Luis G. Maldonado.
Estadística Administrativa.	Señor José G. Herrera.
Señor Manuel L. Lozano.	
*Contabilidad General, 1er. A*ño.	Señorita Esperanza Obregón. Señor Miguel Cervantes Celada.

Contabilidad Superior.	Señor Carlos G. Arrieta. Señor Dionisio Salgado. Señor Jaime Chimal.
Generalidades de Contabilidad Fiscal Ramo Civil.	Señor José Cortés Aranda. Señor Daniel Gómez. Señor José A. Díaz.
Ramo Militar.	Señor Manuel Chapela. Señor Salvador González. Señor Leoncio Rodríguez.
*Ramo Aduanal, 1er. A*ño.	Señor Anastasio Seas. Señor Francisco Chávez Calderón.
Direcciones Generales.	Señor Antonio Revilla Zúñiga. Señor Francisco Chávez Calderón.
Ramo del Timbre.	Señor Alfonso Vázquez. Señor Fortino Jarquín. Señor Silvino Lerín.
Contabilidad de Estados y Municipios.	Señor Carlos Sedano. Señor Juan M. Aranda.
Inspección Fiscal.	Señor Jaime Chimal. Señor Mario Hellién.
*Taquimecanografía, 1er. A*ño.	Señor Salvador Zárate.
Taquimecanografía, 2o. año.	Señora Eulalia Rico.

Nota:

- Las clases de Aduanas –2º. Año– e Industrias del Gobierno, se hallan temporalmente suspendidas.
- En la clase de Aritmética no hubo alumno sobresaliente durante el periodo que comprende este Cuadro.

El Director, Manuel Centurión. **El Secretario, E. Ruiz Fernández.**

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA[39]

Finalidades y orientación

La necesidad urgente de capacitar, amplia y científicamente, a los empleados de la Administración Pública, de modo muy especial a los del ramo hacendario, tanto para que puedan vencer en una competencia honrada cuanto para garantizar un mejor servicio público, fue la idea fundamental para la creación de la Escuela Superior de Administración Pública, por la iniciativa del Comité de Estudios de Contabilidad Pública y fundada el día 22 de octubre de 1920;[40] en forma experimental, con programa de carácter eminentemente técnico, dentro de la particular especialidad de la contabilidad pública, dependiendo desde entonces, hasta el 31 de diciembre de 1924, de la Dirección Técnica Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública.

La razón que esta Secretaría de Estado tuvo en cuenta para tomar a su cargo esta obra de cultura, fue la de que en las diferentes escuelas técnicas oficiales el Gobierno impartía educación que preparaba a los alumnos para las varias actividades de la vida, con exclusión de las necesarias para los empleados de las oficinas públicas, particularmente de las hacendarias, en las que es indispensable una preparación especial y que desde hacía tiempo se hacía sentir para el mejor servicio público.

Medidas llevadas a cabo para lograr la finalidad. Origen y desarrollo de la Escuela.

Obtenida la ayuda moral y material de la Dirección de Enseñanza Técnica Industrial y Comercial, sin embargo, como en toda obra nueva, penosos fueron los primeros años de vida de la Escuela, pues sin edificio propio y sin material para la enseñanza, el profesorado reunido a base sólo de buena voluntad para la realización de un ideal, en sus principios con cortísimo sueldo y después sin ninguna remuneración, cobijaba sus entusiasmos para la cultura de los empleados, donde buenamente se le permitirá establecer sus cátedras; ya en salones de la antigua Escuela Normal para Maestros (edificio de la Secretaría de Educación Pública), ya en algunas de las aulas de la Escuela de Jurisprudencia o bien en los salones del Anexo de la Escuela Preparatoria (Antiguo Convento de San Pedro y San Pablo).

Como, se indica desde el principio, organizada la Escuela con un carácter experimental, los programas de estudios comprendieron las siguientes

[39] Reproducido del documento: *Secretaría de Educación Pública: el esfuerzo educativo en México (1924-1928)*, Tomo I. pp. 617-626.

[40] Manuel Centurión nos da una fecha distinta de la creación de la Escuela de Administración Pública, año de 1922. Ver página 47 de esta disertación.

materias: Contabilidad, Timbre, Aduanas, Direcciones Generales, Ramo Civil, Ramo Militar, Inspección, Archivo y Correspondencia Oficial, Cálculo y Nociones de Algebra y Taquimecanografía.

La acogida que tuvieron en 1923 los cursos para los empleados públicos, colmó con exceso los deseos y esperanzas de los iniciadores y del Departamento de Enseñanza Técnica, Industrial y Comercial de la Secretaría de Educación Pública, y exigió a la Academia de Profesores de la Escuela, formular para 1924 un programa más amplio, mejor graduado y con caracteres más definidos, estableciendo cuatro años de estudios para la carrera de Contador Público Fiscal.

El desarrollo cada día más creciente alcanzado por la Escuela determinó que, una vez más, se reformaran los programas de estudios para el año de 1925, agregando enseñanzas que a la vez que ampliaban el horizonte intelectual de los educados, los capacitaba de mejor modo, dentro de las finalidades culturales de la Escuela, para el desempeño eficiente de sus labores.

Sin embargo, al estudiarse los presupuestos para el año de 1925, y por la política implantada de hacer economías en todos los servicios que a su cargo tiene el Gobierno, se pensó en suprimir la Escuela de Administración Pública; pero afortunadamente el ciudadano Presidente de la República, por conducto del ciudadano Contralor General de la Nación, teniendo en cuenta que dentro de los planes de organización administrativa, está el del establecimiento del servicio civil estimó conveniente dar una oportunidad a los empleados para que los unos afirmaran sus conocimientos y los otros adquiriesen los que les hicieren falta para demostrar y probar que eran dignos de ocupar los empleos que tenían conferidos. La Escuela, pues, en esa época, dependió en lo económico del Departamento de Contraloría, el cual consideró en su presupuesto una partida especial para el sostenimiento, y en lo técnico de la Universidad Nacional, a la que quedó definitivamente incorporada. Ahora bien, la Universidad Nacional de México, al tomar a su cargo la Escuela de Administración Pública, declarándola una de sus instituciones universitarias, lo hizo después de haber estudiado y meditado el programa de enseñanza en el que estaba perfectamente determinado que su principal finalidad es la de preparar individuos aptos en contabilidad general, especialmente pública, capacitándolos para la organización y manejo de oficinas gubernamentales, dándoles a la vez aptitudes para la organización y administración de oficinas particulares o bien para aplicar los conocimientos en negocios propios.

Durante los años de 1925 y 1926, la Escuela no contó ni con un edificio propio ni con el material de enseñanza necesario para un establecimiento de la naturaleza de esta Escuela. Bondadosamente prestados algunos salones de la Facultad de Jurisprudencia, primero, y después algunos

del anexo de la Preparatoria, en el antiguo Convento de San Pedro y San Pablo, en esos lugares se desarrollaron los cursos que, aunque con tropiezos y dificultades constantes, como consecuencia obligada por trabajar en sitios no pertenecientes a la Escuela de Administración Pública; sin embargo, se obtuvieron resultados muy satisfactorios tanto en la inscripción de alumnos, que cada día fue mayor, cuanto por los buenos éxitos alcanzados en el aprovechamiento, no obstante que, como hemos dicho, durante esos años no fue dable trabajar con la libertad y la confianza que necesita un establecimiento de educación. Y aquí cabe señalar, de manera especialísima, la buena voluntad y disciplina de los alumnos de esta escuela, pues que, seguramente, sin esos dos elementos morales de los educandos, la institución hubiera desaparecido por falta de alumnos, atentas las dificultades materiales y morales a que nos hemos referido.

Desde el año de 1926, la Escuela Superior de Administración Pública pasó a depender por completo, tanto en lo económico como en lo técnico, de la Universidad Nacional.

Teniendo en cuenta la evolución que en la Escuela se verificaba, tanto en su organización como en el crédito que el público le concedía, la Universidad demostró todo su empeño y entusiasmo para que en el año de 1927 fuesen más firmes las bases de la institución y por ello desde el mes de enero de 1927, la Escuela tuvo su local propio en la casa número 91 de la cuarta calle de Donceles, con 16 salones todos ellos dotados con el mobiliario y el material de enseñanza hasta donde fue dable. Cada día más concurridos los cursos de taquimecanografía, la buena voluntad de la Secretaría de Hacienda obsequió para la Escuela 50 máquinas de escribir, de diversas marcas, habiendo hecho antes la Contraloría General de la Nación, donación de muebles para la Dirección.

Plan de Estudios

La experiencia adquirida y la observación constante de las necesidades intelectuales de los educandos y el deseo de formular un plan de estudios que respondiera a las aspiraciones y a la cultura debida de los futuros contadores públicos fiscales, llevaron a la Academia de Profesores de la Escuela a hacer una revisión completa de los programas de enseñanza y después de eficaces discusiones y de madura reflexión, se formuló un proyecto de programa de estudios para el año de 1927, que se sometió a la aprobación de la Universidad Nacional.

Dentro de la fundamental finalidad de la Escuela, cual es la de capacitar a los empleados oficiales en el ramo de contabilidad pública, pero cuidando que las enseñanzas sean aplicadas a toda clase de actividades de las ciencias contables y administrativas, se ampliaron, una vez más los programas para la carrera de contador público fiscal y se establecieron,

de cuatro años que antes se exigía, cinco de estudios, inclusive el preparatorio, abarcando de este modo la enseñanza de materias tanto de disciplina técnica especial, como materias generales de cultura universal, a fin de garantizar una mayor eficiencia de los alumnos y asegurar un mayor crédito a los títulos que se expidan, consiguiendo, a la vez, dar completos conocimientos de materia contable general y fiscal y capacidad mayor para la administración y organización de los negocios.

Con el objeto de dar oportunidad a aquellos empleados que, sin facilidades para cursar la carrera completa de contador público fiscal, necesitan, sin embargo, ciertos conocimientos especiales para el mejor desempeño de sus labores oficiales y anhelan obtener un certificado que compruebe su saber, dentro de la carrera general se formularon las siguientes carreras especiales:

- De oficinistas en el ramo de Aduanas.
- De oficinistas de impuestos interiores.
- De oficinistas en el ramo fiscal de los Estados y Municipios.
- De oficinistas de Direcciones Generales y de oficinistas en el ramo militar, estableciéndose, además, cursos especiales para oficinistas en general, diversos cursos libres y conferencias semanarias sobre tópicos interesantes.

Para el régimen interior, técnico, pedagógico y administrativo de la Escuela y con el objeto de tener la seguridad más completa del adelanto de los alumnos y de sus conocimientos y orientaciones científicas en el Ramo de la Contabilidad Pública, se aprobaron por la Rectoría diversas disposiciones relativas a pruebas de aprovechamiento, prácticas parciales y finales de carrera, exámenes profesionales, etc., etc.

Métodos, sistemas, formas y procedimientos de enseñanza.

Desde el punto de vista pedagógico, la Escuela Superior de Administración Pública presenta caracteres de modo tan especiales que no se puede asimilar con ninguno otro establecimiento docente, en virtud de que los alumnos que a ella concurren presentan las siguientes características:

Primero. Por su edad: son alumnos de 18 a 55 años, predominan los de término medio, de 30 años.

Segundo. Por su preparación anterior: al deficiente aprovechamiento de la educación primaria y superior elemental, hay que agregar que la mayoría de los educandos han olvidado las primeras nociones y, por lo mismo, es necesario en la Escuela de Administración Pública rehacer su cultura elemental en las materias de aritmética y lengua castellana, fundamentales

para los estudios subsecuentes de las carreras que se siguen en esta Escuela.

Tercero. Por su ocupación actual: todos los alumnos de esta Escuela son empleados de oficinas públicas en su gran mayoría, y de particulares, razón por la que sólo pueden disponer para sus estudios de sólo tres horas al día, de las 18 a las 21 hr., sin que les sea dable, por sus ocupaciones, emplear ningún otro tiempo más para la preparación de sus clases fuera de las horas que consagran a sus estudios dentro del horario escolar.

Seguramente que el libro de texto o de consulta seria auxiliar poderoso para hacer más fecundas y fáciles las enseñanzas, pero con excepción de las materias de matemáticas y legislación general, desgraciadamente para las otras ciencias no se cuenta con obras que puedan responder a las necesidades técnicas de la Escuela. Actualmente se hacen esfuerzos para la formación de textos y obras de consulta especiales para la Escuela de Administración Pública, siendo satisfactorio hacer constar que terminado el de "Estadística Administrativa", se encuentra ya en impresión y que están por terminarse los originales sobre "Contabilidad General", "Contabilidad Pública" y "Auditoría" y que se estudian las bases científicas para formar los libros de consulta y orientación técnica sobre "Redacción Castellana", "Biblioteconomía y Archivonomía," "Taquimecanografía" y "Contabilidad del primero y segundo Ciclo."

Las Juntas de Profesores y la actuación de los mismos

Siguiendo el criterio implantado por la Universidad de provocar constantemente intercambios de ideas entre todos los componentes de las instituciones educativas, la Escuela tiene establecida su Academia de Profesores a cuyas juntas concurren también los representantes de los alumnos para conocer los puntos de vista de todos y cada uno de los maestros y las necesidades y criterio de los educandos. Estas reuniones se han verificado tantas veces cuantas son necesarias: sistemáticamente para corregir y preparar los programas de enseñanza del nuevo período escolar al terminar cada año de estudios, y durante el año en plena labor cada vez que se presenta un problema que es necesario resolver para el mejor resultado de los trabajos escolares. Por este medio se ha conseguido uniformar los programas de educación tanto en su conjunto como en sus partes, procurando que cada plan de estudios esté perfectamente conectado con los otros para que no haya omisiones o repeticiones en las diferentes cátedras, sino que unas y otras se complementen debidamente para presentar una construcción mental armónica y completa. Asunto de vital importancia es también en la Academia las discusiones de métodos, sistemas, forma y procedimientos de enseñanza con el objeto de evitar

anarquías pedagógicas delineando un solo plan de acción educadora e instructora. En las discusiones de las juntas de profesores se procura dar a los alumnos la mayor libertad posible para que con toda franqueza y amplitud de criterio presenten sus puntos de vista y sugieran lo que, en su entender, es más conveniente para asegurar un desarrollo completo y un progreso constante en la Escuela, tanto desde el punto de vista científico como desde los pedagógico y moral.

Esta política "de puerta abierta" para todos los criterios, además de que ha orientado debidamente la formación de programas de estudios y ha determinado la unificación de las formas de enseñanza, ha servido también para hacer una selección cuidadosa en el profesorado, buscando a los educadores que no sólo fuesen una garantía por saber en la cátedra que tienen a su cargo, sino también una seguridad para la enseñanza por sus dotes pedagógicas para la transmisión de los conocimientos.

Resultados obtenidos

El edificio especial para la Escuela, el programa completo y amplio, las especialidades dentro de la carrera general y el aumento de profesores, en los años de 1927 y 1928, han sido elementos eficaces para el aumento de solicitudes de alumnos para su ingreso en la Escuela; para crear en los educandos mayor confianza en el futuro de su enseñanza y por lo mismo provocar en ellos el deseo para concurrir a sus cátedras con más constancia; mayor estímulo en el profesorado y, como consecuencia natural, mejor aprovechamiento de los alumnos.

El crédito de la Escuela se ha elevado a grado tal, que varias Secretarías de Estado, al principio del año, giraron circulares recomendando a sus empleados que se inscribieran para cursar algunas materias indispensables para el mejor desempeño de sus empleos, y la Secretaría de Guerra pidió a la Dirección que le organizara un curso especial de Archivonomía y Biblioteconomía, para militares, curso que tiene actualmente ochenta alumnos.

Es conveniente hacer notar que en los anteriores años a 1927 la enseñanza era enteramente gratuita, pues no se pagaba ninguna cantidad ni por inscripción ni por colegiatura y que, a partir de 1927, la Rectoría juzgó conveniente que los alumnos, como los de las demás instituciones universitarias, cubrieran para ser admitidos una pequeña cuota y no obstante ello, que a veces motiva la desviación de los escolares, si se hubiese contado con la amplitud bastante en el edificio, seguramente que la inscripción de 1927 y de 1928, como anteriormente se dice, hubiera superado, y con mucho, a la de 1926, que ha sido la mayor.

Relaciones con las demás Instituciones Universitarias

Desde la fecha en que se declaró incorporada la Escuela a la Universidad Nacional, formó parte integrante del Consejo Universitario, habiéndose hecho la designación de dos Consejeros propietarios y dos suplentes, nombrados de entre el cuerpo de profesores.

Tanto por parte del Consejo Universitario, como por la del Rector de la Universidad, así como por todas las Facultades, la Escuela fue recibida con verdadera simpatía y vista con todo interés, manifestándose en forma clara y precisa que ya se hacía sentir, dentro del seno de la Universidad, la necesidad de una Escuela Superior para la enseñanza de las ciencias administrativas.

Se ha procurado siempre, por todos los medios posibles, fomentar las buenas relaciones existentes entre todas las instituciones universitarias, habiendo entre algunas de ellas intercambio de ideas y de alumnos.

En el plan de estudios de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, existen materias similares a las que hay establecidas en los programas de esta Escuela y con el objeto de evitar duplicidad en las actividades de la enseñanza, al formular un nuevo plan de estudios la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, tuvo en cuenta que las materias similares podían ser cursadas en la Escuela de Administración Pública, razón por la que en esta Escuela existen matriculados alumnos de aquella Facultad.

Esta Escuela, considerándose, como es, parte integrante de la Universidad, en más de una ocasión ha prestado su contingente a las demás instituciones universitarias en estudios especiales, tanto técnicos como administrativos.

Sociedad de Alumnos

Se ha conseguido que exista una verdadera corriente de cordialidad, franca y sincera, entre la Dirección, los profesores y los alumnos. Estos tienen formada una Sociedad, reconocida oficialmente, que funciona desde hace cuatro años con toda regularidad, prestando siempre entusiasta colaboración a la Dirección, tanto en el orden administrativo como en el técnico. Esta Sociedad está representada ante la Universidad por sus Consejeros-alumnos, que llevan su voz y voto ante el Consejo Universitario y son Invitados a todos los actos significativos de la Universidad, como representantes de la Escuela. Esta misma agrupación escolar forma parte integrante de la Confederación Estudiantil Mexicana.

Mejoras que deben emprenderse

Las clases de los primeros años son muy concurridas; y como toda clase no cuenta sino con un solo profesor, hubiera sido humanamente imposible

atender esas enseñanzas sin contar con la buena voluntad de algunos maestros para tomar a su cargo, *gratuitamente*, los distintos grupos que hubo necesidad de formar. Actualmente el presupuesto de la Escuela tiene una planta de treinta y un profesores y de hecho en la Escuela hay treinta y ocho catedráticos, siendo por lo mismo siete los profesores que no reciben remuneración.

Con sólo tres horas diarias, de las 18 a 21, que los alumnos consagran a su enseñanza, las tres siempre dentro de las cátedras, es muy difícil, no obstante su enérgica voluntad, que se obtenga el resultado completo anhelado por los alumnos. Precisa que éstos puedan disponer, cuando menos, de una más diaria, para la preparación de sus clases, y sería conveniente y práctico que las Secretarías y Departamentos de Estado concedieran a los empleados matriculados en la Escuela, separarse una hora antes de sus labores, subsistiendo esa gracia mientras los mismos empleados justificaran su asistencia y aprovechamiento en la Escuela, o bien unificar el horario de trabajo en las oficinas, estableciendo horas corridas ya que tan buen resultado ha dado este sistema en las oficinas públicas donde está implantado. Además, como estímulo, justo y equitativo, sería desearse que el Ejecutivo de la Unión se sirviera dictar un acuerdo especial para todas las dependencias, en el sentido de excitar a los empleados públicos a concurrir a la Escuela y como un debido premio a sus deseos de capacitarse en las ciencias administrativas, declarar que serán considerados los que tengan mejores calificaciones de aprovechamiento científico, en los ascensos promociones y empleos, así como que también los que justifiquen haber cursado determinadas asignaturas no se les haga el examen o reconocimiento de capacidad en las oficinas respectivas.

Es urgente también que el año de 1929 encuentre a la Escuela en otro edificio más amplio y con más caracteres de establecimiento de educación; con mayor número de salones, más extensos, mejor ventilados e iluminados; con corredores techados para que los alumnos se guarezcan del sol y de las lluvias; con patios amplios que den bastante cantidad de aire y de luz, con salones para conferencias, para estudio general, para Bibliotecas, para oficinas de práctica y para el Departamento administrativo de la Escuela. Es necesario no olvidar que la ubicación del edificio es de suma importancia, ya que es conveniente que esté colocado en un lugar céntrico, para que los alumnos, empleados de las Secretarías, puedan llegar fácilmente a él y en corto tiempo.

La falta de local ha entorpecido las buenas intenciones para desarrollar una labor más amplia para el cultivo de las ciencias sociales y administrativas, por medio de Conferencias, pues no contando sino con el reducido y apenas bastante número de salones para las cátedras regulares, no ha sido dable llevar a la práctica con la frecuencia y extensión deseadas, las series de conferencias sobre las ciencias antes dichas.

La necesidad imperiosa que tiene la escuela de contar con una Biblioteca completa, tanto de obras técnicas sobre contabilidad moderna como de ciencias administrativas y económicas, de leyes fiscales y de toda índole de disposiciones legislativas que afecten de algún modo a la riqueza pública en todas sus manifestaciones, así como de libros de cultura universal conexos con las disciplinas mentales del Contador Público Fiscal, y en atención a las condiciones económicas por las que atraviesa la Universidad que, no obstante sus buenos deseos no le ha sido dable disponer de la cantidad necesaria de dinero para emplearlo en la Biblioteca de esta Escuela, ha creado la necesidad de que ésta se vaya formando poco a poco, recurriendo a la generosidad de las instituciones oficiales y particulares, y aun a la de los amigos de la cultura por medio del libro para ir acrecentado el acervo de obras de nuestra Biblioteca que comenzó a formarse con donaciones de libros que han hecho la misma Universidad, la Secretaría de Educación, la de Hacienda y la Contraloría de la Federación. Y mientras las condiciones económicas de la Universidad no varíen, es conveniente seguir haciendo los mismos esfuerzos indicados para el enriquecimiento de la Biblioteca.

Datos Estadísticos de la Escuela de Administración Pública en el año de 1927[41]

El autor se ha permitido la libertad de glosar la información habida sobre la Escuela Superior de Administración Pública en el año de 1927. Para dar un significado preciso de ella, que enfatizamos es el hecho más relevante inspirado por los programas de la Contraloría en materia de superación del funcionariado del gobierno mexicano, lo comparamos con el desenvolvimiento paralelo de la Facultad de Filosofía y Letras, y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Como ya lo ha podido observar el lector, la Escuela Superior de Administración Pública era una de las dependencias académicas de la Universidad Nacional de México, con igual condición e idéntico status. La ESAP, cuyas siglas utilizaremos en adelante, estaba localizada en Donceles 91, en tanto que Filosofía y Derecho lo estaban en San Ildefonso 43 y 28, respectivamente. Tanto en Filosofía, como en Derecho se impartían licenciaturas y doctorado, en tanto que en la ESAP solo las primeras. En las diferentes carreras de Filosofía, lo mismo que en las de Administración Pública, se exigía como mínimo para ingresar a ellas los estudios secundarios, pero no así en Derecho, que demandaba como mínimo dos de bachillerato. El número de años cursados en las carreras y posgrados de Derecho variaba de 4 a 6 años, en tanto que en Filosofía era indeterminado y en Administración Pública de 2 a 5 años, conforme la siguiente distribución:

[41] Obtenidos de la publicación: *Secretaría de Educación Pública: Noticia estadística sobre la educación pública en el año de 1921*, México, 1929.

CARRERA	AÑOS
Contador Público Fiscal	5
Oficinista en el Ramo de Aduanas	3
Oficinista en el Ramo de Impuestos Interiores	3
Oficinista de Direcciones Generales	3
Oficinista en el Ramo Fiscal de los Estados y Municipios	3
Oficinista en el Ramo Militar	3
Curso de Oficinista	2

De lo dicho anteriormente se desprende que en tanto Derecho implicaba una Facultad ya formada, digamos consolidada, Filosofía y Administración Pública estaban en proceso de constitución, si bien la carrera de Contador Público Fiscal tenía requisitos de tiempo iguales a los de la Licenciatura en Derecho y al Doctorado en Ciencias Sociales, es decir, 5 años lectivos, uno menos que el Doctorado en Derecho.

Con relación al número de alumnos, no hay información clara sobre ello, distribuidos según las 7 carreras de la ESAP. Solo se menciona el dato de Contador Público Fiscal, con 227 hombres y 97 mujeres, que suman 324 estudiantes.

Dato interesante es el relativo a los exámenes finales. En la ESAP se practicaron 655 de ellos, aprobándose 591 y reprobándose 64. Por cuanto a exámenes profesionales, en tanto que en la carrera de Licenciado en Derecho se efectuaron 44, ninguno en sus otras especialidades, en Filosofía y Administración Pública tampoco se llevó al cabo alguno. Por cuanto a diplomas y títulos, la Facultad de Derecho obtuvo tres de los primeros para su Licenciatura en Derecho, solo en ella, en tanto que Filosofía logró tres de los mismos para Profesor Académico y uno para Profesor Universitario; la ESAP no consiguió algún diploma, si bien ninguna de las tres instituciones académicas logró títulos.

Es interesante saber que en el año en cuestión, 1927, la ESAP tenía 29 profesores, ningún ayudante, dos empleados administrativos, un mozo y ningún obrero: Derecho tenía 60 profesores y filosofía 32. Por cuanto a colegiaturas, éstas eran desiguales: Derecho cobraba 50 pesos, Filosofía 5 y Administración Pública 10. Lo correspondiente a los egresos e ingresos que las tres instituciones implicaban para la Universidad Nacional de México, arrojan cifras significativas, respecto a los primeros, la cuestión era la siguiente: Filosofía y Letras: con cargo al presupuesto de la Universidad, 67,342.20 pesos de sueldos y 525 de gastos; por fondos propios, 940.21 pesos.

Facultad de Derecho: 106,762.50 en sueldos y 375 en gastos, a cargo del presupuesto; por fondos propios, 1,894.45 de gastos.

Escuela Superior de Administración Pública: 38,142.50 y 187.50 de sueldos y gastos respectivamente, a cargo del presupuesto; por ingresos propios, 6,873.57 de gastos.

En lo relativo a ingresos, que incluyen rezagos, colegiatura anual, exámenes profesionales, exámenes extraordinarios, expedición de diplomas y títulos, y productos de trabajos de alumnos, Filosofía aportó 7,219.00 pesos, Derecho 16,724.52 y Administración Pública, 3,498.00 pesos.

Todos los datos expuestos nos hablan de una Escuela en progreso y, si bien ya era plenamente una institución universitaria, no hay que olvidar que la ESAP fue una idea de la Contraloría. Como ésta, también la Escuela Superior de Administración Pública desapareció sin dejar huella, aunque ciertamente ahora estamos rescatando del olvido junto con otros aportes de la Contraloría, esta contribución igualmente grande que mucho nos habrá de decir de los orígenes de los estudios profesionales de nuestra materia.

POST SCRIPTUM

Ya estaba concluido este artículo cuando tuvimos acceso a un dato de extraordinaria importancia. En la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 2 de julio de 1929, cuarto transitorio 1 frac. C, que dice a la letra: “la Facultad de Comercio y Administración estará formada por la parte de la actual Escuela Superior de Comercio y Administración, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, que se refiere a las carreras de Contador de Comercio y Contador Público y Auditor, y por la Escuela Superior de Administración Pública”. Sabemos, entonces, cómo desapareció la ESAP: se fundió con una parte de la vieja Escuela Superior de Comercio y Administración, formando en consecuencia una nueva Facultad que conservó este nombre.

Por su filiación fundamentalmente contable, parece acertada la medida de hacer la fusión de la Escuela Superior de Administración Pública y la Escuela Superior de Comercio y Administración. Pero, si la institución universitaria era la ESAP y la incorporada a la UNAM era la de Comercio y Administración, lo deseable es que se hubiera conservado la denominación original y la nueva Facultad llamada Administración Pública. La consecuencia fue que la Facultad de Comercio y Administración se convirtiera en una institución académica que dejó de formar administradores públicos para formar administradores privados, impidiendo desde entonces que el Estado siguiera contando con especialistas en administración financiera fundados

en las necesidades de la administración pública. Desde 1929, entonces, en México se dejó de enseñar administración pública cuando desapareció la Escuela que lo hacía.

Afortunadamente la Universidad Nacional Autónoma de México tuvo el gran acierto de fundar en 1950 la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, en la que se estableció la Licenciatura en Ciencia Política. En 1958 esta carrera se reformó positivamente, convirtiéndose en la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública. Se había recuperado, para ya no volverse a perder, la enseñanza de la administración pública como una carrera profesional universitaria.

Sin embargo ha llegado el momento, creemos, de recuperar del todo la idea original: una Facultad de Administración Pública independiente, una institución académica más de la UNAM; pero ahora reforzada y engrandecida no sólo por su Licenciatura, sino también por su Posgrado y su Centro de Investigaciones.

Bibliografía y Documentación

Busto, Emiliano. *La administración pública de México*. París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889.

Contraloría de la Federación. *Informe de las labores desarrolladas del 10 de agosto de 1927 al 31 de julio de 1928*.

Contraloría General de la Nación. *Boletín de Informaciones, años 1925-1928*.

Contraloría General de la Nación. *Folleto Conmemorativo del Centenario de la Consumación de la Independencia Nacional,* 1921.

Híjar y Haro, Alberto. *Administración y contabilidad fiscal*. México, Imprenta Victoria, 1919.

Llergo, G. de L. *Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por efecto de la creación de la Contraloría*. México, sin editorial, 1920.

Pani, Alberto J. *El camino hacia la democracia*. México, Departamento de Aprovisionamientos Generales, Dirección de Talleres Gráficos, 1918.

Rabasa, Emilio. *La constitución y la dictadura*. México, Tipografía de Revista de Revistas, 1912.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 121, 2010

LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DEL GOBIERNO MEXICANO: CRÍTICA DESDE UNA PERSPECTIVA CONCEPTUAL*

Daniel González G. y Elías R. Hernández**

Introducción

Entre muchos de los retos de gran magnitud que ha asumido el Gobierno del Presidente Felipe Calderón, se encuentra el desarrollo y consolidación de un sistema de evaluación que permita conformar una política sistemática de valoración de los resultados de la acción pública, por lo menos en lo que toca a las dependencias y programas federales. El así llamado Sistema de Evaluación del Desempeño, o SED por sus siglas, es producto de la adopción explícita y concreta del paradigma de la Gestión por Resultados (GpR) y su concomitante modelo de Presupuesto basado en Resultados (PbR)[1].

El objetivo principal del SED es trasladar el actual mecanismo de planeación-programación-presupuestación del Gobierno Federal, dominado por la asignación de recursos a programas bajo una lógica inercial o de priorización política, hacia una configuración en la que los resultados y efectos de cada política o programa sean determinantes en la continuación o ampliación de sus actividades. De esa forma, se estarían abriendo mayores posibilidades para que las acciones que ofrecen los mejores impactos sigan recibiendo financiamiento y recursos de toda

* Artículo recibido el 18 de septiembre del 2009. Aceptado para publicación el 12 de noviembre del 2009.

** Miembros del Grupo Crítico de Evaluación (GCE). Los autores manifiestan su agradecimiento a las diferentes personas e instituciones que apoyaron la concreción de este trabajo. En especial a José Sosa, director de la *Revista de Administración Pública*, por su interés en darle difusión al trabajo de nuestro grupo; y a Erika Plata Córdoba por su labor experta de corrección técnica en materia de evaluación.

[1] Jody Zall Kussek y Ray C. Rist, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.

índole, en tanto que las que son poco relevantes o intrascendentes tengan un presupuesto marginal, sino es que sean canceladas del todo.

Ahora bien, para que el cambio propuesto y planteado por el SED y el PbR sea efectivo y tenga una verdadera influencia en la asignación del presupuesto público, y en tal condición, en el desarrollo económico y social del país; se requiere que la gestión pública federal se modifique también, pues existen diversos sistemas, prácticas institucionales e inercias organizativas que podrían limitar y hasta anular los efectos esperados de las reformas y cambios.

En este trabajo pretendemos analizar la forma en la que se ha articulado la evaluación gubernamental en México en los últimos años y revelar las cuestiones que impiden hablar propiamente de una política de evaluación en el caso mexicano. Para ello, recurrimos a diferentes planteamientos teóricos que demuestran la necesaria conexión que hay entre las fases de planeación, implementación y la forma en que se evalúa el desempeño del gobierno en sentido amplio.

En esencia, pretendemos demostrar que la implantación del SED entre 2006 y 2009 ha sido adecuada, pero que se requieren aplicar algunas medidas correctivas para asegurar que la evaluación llegue a ser la base de las decisiones públicas y no sólo un conjunto de acciones que no generen ningún valor significativo en el uso de los cada vez más escasos recursos públicos.

El texto se divide en tres secciones. En la primera se presentan los elementos conceptuales sobre la evaluación gubernamental que resultan pertinentes para analizar el grado de éxito del SED de México. La segunda sección describe en grandes trazos la evolución de la evaluación en México y la forma en que se implantó el SED, a partir de la reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria al final de la administración del Presidente Vicente Fox. Finalmente, en la tercera sección se discuten las fortalezas y debilidades de la actual práctica de la evaluación gubernamental en México y se presentan los argumentos para sugerir y promover los ajustes y reformas que se requieren para fortalecer la evaluación gubernamental como un verdadero instrumento de promoción del desarrollo.

I. ¿Qué es y cómo se define un sistema de evaluación gubernamental?

Al asumir el reto de definir qué es y cómo debe operar un sistema de evaluación, cualquier analista se enfrenta al dilema de plantear una configuración que podría servir justamente para vaciarla de contenido y demostrar su nula utilidad. Este problema, que se presenta con demasiada frecuencia en las Ciencias Sociales y en especial en el campo de las

políticas públicas, tiene diversas salidas, no todas ellas satisfactorias. Así se puede optar por establecer una definición lo suficientemente general o vaga que pueda ser aplicada a cualquier caso o situación real, de forma que se garantice su uso y vigencia, aunque sea sólo para fines descriptivos o como una forma de denominar algo en contraposición o diferencia respecto a otros elementos.

Una segunda opción es ofrecer la definición señalando un conjunto de requisitos que deben ser rigurosamente atendidos y cumplidos para que se pueda utilizar con propiedad y suficiencia el concepto creado. En este caso, lo que se hace es ajustar la realidad al concepto, lo que casi siempre termina por hacer excepcional y no regular el uso del mismo. Finalmente, está la opción de establecer una serie de elementos y rasgos que, más allá de configuraciones o articulaciones específicas, permiten interpretar una situación real o hipotética como más o menos propia de la definición y que, por ello, es útil para generar entendimiento y hasta conocimiento de los fenómenos humanos.

En nuestro caso, optaremos por la tercera opción. Esto es, definiremos algunos rasgos que todo sistema de evaluación debe mostrar, para luego abordar el caso mexicano y mostrar o negar su autenticidad como tal. Consecuentemente, lo primero es plantear un punto de partida que sirva como referencia esencial para la descripción. Siguiendo lo que parece ser ya una definición clásica, Osvaldo Feinstein afirma que:

> En la práctica de la evaluación hay una distinción central en la forma en que las políticas públicas son concebidas: por un lado, como tratamientos, cuya unidad de referencia son programas o proyectos; por otro lado, las políticas son conceptualizadas como intervenciones que plantean un marco normativo, que no siempre puede reducirse a programas o proyectos. Los métodos que se emplean o pueden emplearse para la evaluación en ambos casos no son necesariamente los mismos […][2]

La evaluación implica, por tanto, un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño[3]. Si esto es cierto, lo que sigue es que se ponga a prueba en los distintos ámbitos en los que la evaluación se puede aplicar en la administración pública, en los usos que se puede dar a la información que produce, y para determinar los límites que impiden un uso efectivo de sus resultados para cualesquiera de los propósitos que podría atender.

---

[2] Osvaldo Feinstein, “Evaluación pragmática de políticas públicas”, en *Revista del ICE*, No. 836 (mayo-junio, 2007), p. 25.

[3] *Ibíd*.

Para ello es necesario analizar en qué niveles funcionales es posible realizar evaluaciones dentro de la acción gubernamental, los usos que se puede dar a la información generada; así como la forma en la que esta actividad de carácter técnico se ve afectada por la disputa por el poder y el control dentro del sector público. Esto último resulta esencial para estudiar la forma en la que la evaluación puede ser o no un insumo efectivo para la toma de decisiones.

Siguiendo a Ospina, Cunill y Zaltsman[4], se puede afirmar que cualquier tipo de actividad o intervención gubernamental es susceptible de evaluación. En este sentido, estos autores proponen un modelo de análisis de la evaluación en tres niveles: de las políticas, de los programas y organizaciones, y, finalmente, de los funcionarios públicos. Con respecto al primer tipo –la evaluación de las políticas–, estos autores lo ubican en un *macronivel* de evaluación y consiste "en la evaluación del gobierno como [un] conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente"[5].

Por su parte, la evaluación de programas y organizaciones, encuadrada en un nivel intermedio de análisis o nivel meso, tendría una visión gerencial y se enfocaría a valorar el desempeño de las acciones y organizaciones gubernamentales concretas en la provisión de bienes y servicios públicos. Por último, la evaluación de los funcionarios públicos, o el nivel micro, consideraría la contribución específica que cada empleado público realiza para cumplir con los objetivos y las metas organizacionales y de la política pública en su conjunto.

Si bien es cierto que estos tres niveles pueden ser considerados como elementos con lógicas y alcances de evaluación diferentes, una adecuada valoración de la acción pública debería incluir una concatenación de los tres ámbitos para dilucidar las interrelaciones que existen entre la actuación individual, la capacidad organizacional y el desempeño agregado del gobierno.

Como señalan nuevamente Ospina, Cunill y Zaltsman, "se esperaría que la evaluación del desempeño de un funcionario (micro) estuviera referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso), y que la evaluación de las organizaciones estuviera referida a la forma como ésta posibilita acciones del gobierno para implantar las políticas públicas (nivel macro)"[6].

---

[4] Sonia Ospina, Nuria Cunill Grau and Ariel Zaltsman, "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability", in *Public Management Review*, Volume 6, Issue 2 (June 2004), pp. 229-251.

[5] *Ibíd*., p. 231.

[6] *Ídem.*

Esta primera identificación de objetos de evaluación a los distintos niveles de actuación pública conforma un nivel de integración que vincula los elementos más generales y amplios del gobierno con la actuación particular de cada funcionario público. A esta articulación de niveles la podemos denominar genéricamente como la "integración vertical" de la evaluación. Como resulta obvio suponer, esta unificación inicial se acompaña y complementa con una articulación de los componentes que a cada nivel serán considerados también objetos de evaluación. De esta manera se produce una integración que llamaremos "horizontal", por medio de la cual la evaluación no se constriñe al ámbito estricto de una política, una organización o un conjunto de individuos; sino al conjunto de políticas, organizaciones y burocracias que conforman el así llamado Sector Público[7]. El siguiente gráfico resume las dos dimensiones que el abordaje de la evaluación considera.

Cuadro 1
Integración "vertical" e integración "horizontal" de la evaluación

Niveles	Ámbitos
Políticas públicas/programas	• Entornos sectoriales (estructura y dinámica); • Financiamiento (composición y temporalidad), e • Insumos-procesos-resultados e impactos.
Instituciones/organizaciones	• Sistemas de gestión: planeación, comunicación, información; • Contextos organizativos: culturas organizativas, climas laborales, liderazgo, patrones tecnológicos, y • Vinculación con el entorno: relaciones con OSC, empresas, sindicatos, otros gobiernos.
Individuos/estructuras particulares	• Desempeño de funciones; • Desarrollo de habilidades, y • Observancia de principios y valores.

Fuente: Tomado de José Sosa, "Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica". Borrador, junio de 2009.

Derivado de esta conceptualización, tiene que establecerse el lugar central que como objeto directo de la evaluación horizontal tiene el ejercicio del gasto público, que tiene que arrojar valoraciones sobre la eficiencia presupuestal agregada del gobierno. Esta doble integración permitiría conocer con mayor precisión el desempeño de la actividad gubernamental, así como la forma en la que cada uno de los agentes contribuye o inhibe el logro de los objetivos públicos.

[7] Jody Zall Kussek y Ray C. Rist, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.

Por otra parte, no se pueden soslayar aquellas dimensiones de la acción pública que conforman propiamente los sistemas de gestión cotidiana. Tal es el caso de cuestiones como el clima laboral, el liderazgo directivo, los sistemas de información y comunicación institucionales, los vínculos con la ciudadanía en los servicios públicos, entre otros. Así las cosas, y ante la recurrente pregunta de qué aspectos de la actividad gubernamental son susceptibles de evaluación, la respuesta sería todo y de forma conjunta (ver Cuadro 1).

Una vez identificados los distintos niveles en los cuales podría ubicarse la evaluación gubernamental, un segundo nivel de análisis apunta a responder la pregunta ¿para qué se evalúa? Como señala Teresa Curristine desde la perspectiva de la OCDE[8], la evaluación y la medición de resultados gubernamentales no pueden ser vistas como fines en sí mismos. La información obtenida por medio de estos ejercicios no tiene una utilidad propia si no es empleada efectivamente para la adopción de decisiones. Sin embargo, las funcionalidades pueden ser tan diversas y contradictorias que deben reconocerse claramente las motivaciones técnicas y políticas que justifican un cierto tipo de evaluación. Desde nuestra perspectiva sólo hay dos usos propios de la evaluación: a) el que se vincula a la rendición de cuentas, y b) el que promueve un mejor uso del presupuesto[9].

a) El primero de los usos de la evaluación se refiere a la rendición de cuentas y a la transparencia[10]. Si se parte de una doble visión de la rendición de cuentas, tal y como la que proponen Przeworski, Stokes y Manin[11], la evaluación puede concebirse como un mecanismo eficaz para fortalecer el sistema de pesos y contrapesos horizontal entre las agencias del ejecutivo y su contraparte legislativa, así como un instrumento vertical que informa a la ciudadanía sobre los resultados que ha alcanzado el gobierno mediante la implementación de políticas y programas públicos.

Cada una de estas dos posturas supondría alcances y formas de utilización de la información diferentes entre sí. La rendición de cuentas hacia el Legislativo implica la elaboración de reportes amplios en los que se especifique con cierto grado de detalle los resultados del desempeño de la

[8] Teresa Curristine, "Government Performance: Lessons and Challenges", in *OECD. Journal on Budgeting*; Volumen 5, No. 1 (2005), pp. 127-151.

[9] En este sentido nos distanciamos de lo planteado por autores como J. Sosa, E. Edung, O. Feinstein y el propio CONEVAL de México, al considerar que NO SON usos propios de la evaluación el control burocrático por medio de la línea jerárquica, o la evaluación vinculada a los esfuerzos de modernización o mejora de la gestión pública.

[10] Una discusión actualizada sobre la política de transparencia de México y sus principales dilemas se encuentra en el trabajo de Fernanda Ruezga incluido en este número de la RAP.

[11] A. Przeworsky, Susan Stokes and Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation,* Cambridge, CUP, 1999, introduction and chapter 1.

actividad gubernamental con el fin de asegurar la información mínima para establecer cualquier tipo de responsabilidad política. A pesar de la mayor carga de trabajo que esto conlleva, el proceso de retroalimentación sobre los resultados de la evaluación entre el Ejecutivo y el Legislativo suele ser una pieza importante para resolver diferencias sobre los programas que suelen ser polémicos[12] o políticamente valiosos, como los de la política social.

Por su parte, la utilización de la evaluación para el fortalecimiento de la rendición de cuentas vertical (esto es, hacia la ciudadanía) supone un mayor grado de procesamiento y tratamiento de la información gubernamental. El interés primario de la ciudadanía es identificar elementos concretos que le permita reconocer si la actuación gubernamental ha sido adecuada y competente en ciertos campos de su interés y, en esa medida, que permita a los individuos adoptar las decisiones que le afectan directamente (como la definición del combinado de bienes y servicios que está interesado o dispuesto a consumir a un precio determinado)[13].

b) El segundo uso de la evaluación gubernamental toca directamente al presupuesto público[14]. Este uso ha sido promovido, en gran medida, por los organismos internacionales a partir de la superación de los enfoques más radicales provenientes de la Nueva Gestión Pública[15] y la adopción de una nueva doctrina de modernización de las administraciones públicas basadas en la medición y mejora del desempeño.[16] Si bien es cierto que la premisa que apoya la aplicación generalizada de este enfoque es que hay una vinculación inevitable entre la utilización de la información sobre desempeño para tomar mejores decisiones en la orientación del gasto público y los presupuestos basados en resultados, estudios comparativos están ofreciendo evidencias respecto a la existencia de variaciones significativas al momento de su implementación en diferentes países.

Como señala el estudio realizado por la OCDE[17] en naciones que han emprendido este tipo de reformas, se pueden identificar al menos tres

---

[12] *Ibíd*.

[13] Isabel Bazaga *et al. Consumo y calidad de los servicios públicos: El caso de la Ciudad de Coslada*. Madrid, Comunidad de Madrid – Ilmo. Ayuntamiento de Coslada, 1997, introducción.

[14] Una visión crítica de los alcances del modelo impulsado por la OCDE se puede leer en el trabajo de Blanca O. López, incluido en este número de la RAP.

[15] Derry Ormond y Elke Löffler, "Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?", en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 13 (febrero 1999), pp. 1-20.

[16] Jody Zall Kussek y Ray C. Rist, *op. cit.*

[17] Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", in *OECD Journal on Budgeting*; Volume 5, No. 2 (2005), pp. 88-131. Véase también la reseña crítica del estudio de la OCDE sobre el sistema presupuestario mexicano, incluida en este número de la RAP.

tipos de instrumentos diferentes que vinculan los resultados con el formato o la elaboración presupuestal. En primer lugar se encuentra el esquema *justificatorio o documental* que consiste, simplemente, en adjuntar a los informes del ejercicio presupuestal los resultados de las evaluaciones. Con ello, la evaluación puede ser utilizada para ampliar el diálogo que sobre el presupuesto y su uso se da entre los partidos y los poderes ejecutivos.

Una segunda alternativa es la presupuestación informada en la que la elaboración de los presupuestos se vincula a los resultados del desempeño futuro o a los resultados previos de dependencias y programas. Finalmente, el tercer instrumento implementado es el del establecimiento de una fórmula directa para la presupuestación por resultados. Este mecanismo consiste en la aplicación del gasto público a partir del establecimiento de resultados del desempeño –medidos por medio de metas o resultados específicos– o con relación a los resultados previos obtenidos y que las evaluaciones mostraron y valoraron[18].

Como resulta obvio suponer, la relación entre la evaluación y la presupuestación es completamente diferente a la que se da en el caso de la sola rendición de cuentas o del control burocrático a través de la línea jerárquica. A diferencia de estas dos últimas, la utilización de los resultados como insumo del proceso presupuestario supone una evaluación centrada en los resultados y en los impactos que ha tenido la actuación gubernamental para la solución de problemas específicos o la obtención de ciertos resultados.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, puede existir una gran variedad de utilidades prácticas que justifican la realización de evaluaciones gubernamentales, pero que no implican necesariamente su uso para enriquecer la toma de decisiones futuras. Es justamente este último fin el que cobra especial interés debido a que la evaluación no constituye un fin en sí misma y debe estar acompañada de una utilidad objetiva que la justifique.

En el actual momento político y social, ese fin pasa fundamentalmente por la revisión y mayor justificación de las asignaciones presupuestarias a políticas y programas, como la mejor forma de que el sector público retribuya con resultados y justificaciones la legitimidad social y económica que recibe de la Sociedad. Pero conlleva una fuerte carga política, en términos del inevitable deseo de los gobernantes de ajustar el uso de los recursos públicos para atender y cumplir con su agenda política que, vale la pena decirlo, no siempre coincide con la de la Sociedad.

La discusión política del presupuesto y los efectos que tiene en el reparto del poder en un Estado cualquiera es lo que dificulta el uso de los resultados

[18] Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", *loc. cit.*

de las evaluaciones para mejorar el desempeño gubernamental. En términos generales, los debates de tipo político se centran en discutir dos problemas fundamentales: el problema de la medición y el alcance de las evaluaciones y, el del uso concreto de las evidencias arrojadas por las evaluaciones dentro del proceso político y dentro de las estructuras de las dependencias.

Sobre el primer problema, el de la medición, se define a partir de la idea de que la evaluación debería orientarse hacia el desempeño del sector público. Este concepto, sin embargo, presenta problemas de vaguedad y deja un amplio margen para la interpretación. Desempeño puede ser, por igual, la medición de la intensidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, que el efecto intangible que la acción de un programa puede tener en su población beneficiaria. Es la diferencia entre resultados *(outputs)* e impactos *(outcomes)* y no hay acuerdo político sobre cuál es la medición más relevante.

Si el análisis se centrará exclusivamente sobre los resultados o productos *(outputs)*, la medición podría resultar asequible. Sin embargo, no se podría realizar una valoración objetiva de los efectos producidos por los instrumentos gubernamentales en un contexto social más amplio, ya que sólo se realizaría una enumeración de logros que no cuentan con un referente social claro. Ejemplos obvios de lo anterior surgen de los programas sociales, y más claramente, de los programas de combate a la pobreza en los que es relativamente sencillo medir los subsidios entregados e, incluso, se puede medir la efectividad y la eficiencia con la cual fueron entregados. Esto, no obstante, no tiene nada que ver con evaluación respecto a si los bienes entregados por el gobierno efectivamente redujeron los niveles y la incidencia de la pobreza, ya que podrían existir factores ambientales o estructurales que limitan el efecto del programa social.

En caso contrario, si se opta por enfocar la evaluación a los impactos de política (los *outcomes*), la medición se torna especialmente compleja, ya que requeriría un aislamiento de cualquier factor contextual que pudiera incidir sobre el problema en cuestión para dilucidar la incidencia real que tiene el programa público evaluado. Si se retoma el caso de los programas de combate a la pobreza, es necesario reconocer que la posibilidad de aislar todos los factores ambientales o estructurales que condicionan la pobreza es una labor técnica demasiado compleja. De ahí que tenga que concluirse que resulta especialmente difícil comprender los impactos efectivos que un programa público cualquiera puede tener o no en una situación social determinada.

Lo que queda es la necesidad de desarrollar enfoques o uso intermedios que permitan resolver la incompatibilidad entre ambos tipos de medición

evaluativa. En ello, la idea de generarse un enfoque a resultados con valor social parece factible y necesaria, siempre y cuando ello implique que los actores gubernamentales y políticos asuman plenamente la responsabilidad de alcanzar los impactos esperados y no sólo los políticamente adecuados.

Si bien en una buena parte de los países que han introducido una política explícita de evaluación se ha observado un proceso de ajuste mutuo en la definición del tipo de medición a utilizar[19], una cuestión que sigue siendo problemática es la incorporación efectiva de la información generada por las evaluaciones en los sistemas y rutinas de las dependencias y entidades administrativas que conforman el gobierno en sentido amplio. Diversos estudios señalan cómo la práctica de la evaluación contemporánea se ha convertido en un tema recurrente en los países, sin embargo aquélla termina por no ser utilizada a plenitud con el fin para el que fue diseñada originalmente[20].

En opinión de Martínez, Lara-Navarra y Beltrán[21], refiriéndose a la gestión del conocimiento, la consideración de las restricciones políticas y organizacionales resulta fundamental para comprender el éxito de los procesos de cambio gubernamental. Las inercias y las rutinas que persisten en la arena política y al interior de las organizaciones limitan las posibilidades de transformación y establecen barreras de entrada importantes a cualquier elemento de innovación. Por ello:

> Ante una situación de presión, la Administración debe adoptar un compromiso decidido enmarcado en el desarrollo de la sociedad del conocimiento […] Casi de forma no intencionada, las organizaciones públicas han puesto en funcionamiento proyectos relacionados con la gestión del conocimiento. En contraste, cuando se hace referencia a la gestión del capital intelectual, las organizaciones públicas han hecho un menor esfuerzo en su medición y registro. Es decir, el paso a la consideración del conocimiento como bien económico y capital intelectual, y de su posible rentabilidad, no se ha producido.

Esta somera discusión acerca de aspectos conceptuales de la evaluación gubernamental obliga a analizar el verdadero grado de avance de cada sistema de evaluación, a fin de verificar si los resultados que produce están en posibilidades de generar cierto grado de aprendizaje institucional

[19] Teresa Curristine "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire" loc. cit.

[20] Véase al respecto, las interesantes conclusiones del trabajo de D. Gisela Morales, incluido en este número de la RAP.

[21] José Ángel Martínez, Pablo Lara-Navarra y Pilar Beltrán, "La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública", en UOC Papers, Revista sobre la Sociedad del Conocimiento; No. 3 (2006), p. 3. Disponible en http://www.uoc.edu/uocpapers.

para un uso adecuado de la información generada por la evaluación. A partir de esta idea, en lo que resta de este trabajo se estudia la experiencia mexicana, tratando de reconocer sus principales alcances y limitaciones actuales.

II. La evaluación gubernamental en México: evolución histórica y articulación actual

La mayor parte de la historia político-administrativa de México durante el siglo XX discurre sin sucesos que fueran de relevancia para el desarrollo de un modelo de evaluación de los resultados de la acción pública. La filosofía del desarrollismo que caracterizó el discurso administrativo mexicano durante el así llamado "Periodo Revolucionario" (1920-1982), contó con los medios suficientes para asegurarse las dosis de legitimidad y aceptación social necesarias para continuar con su abierto control de los procesos económicos y sociales. Por ello, un mecanismo que revelara los alcances del trabajo gubernamental podría ser incluso innecesario y redundante.[22]

Fue hasta el inicio del periodo de gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) cuando la evaluación hace los primeros asomos como una potencial herramienta para auxiliar al Gobierno Federal a controlar su gasto excesivo y a limitar su desbordada intervención en la economía y la sociedad. La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) fue el primero de los desarrollos institucionales para generar una política de control y seguimiento del trabajo gubernamental; si bien en su concepción sólo está presente la idea de un mayor control jerárquico-burocrático[23].

Posteriormente, durante las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo (1994-2000), el tema de la evaluación mantuvo un lugar importante dentro de las medidas de reforma del sector público, pero prácticamente sólo a un nivel discursivo. En estos años, más allá de ciertas adecuaciones menores al sistema presupuestario y un incipiente desarrollo de evaluaciones externas a ciertos programas insignia, no se instauró propiamente una estrategia global de evaluación y se mantuvo el énfasis en el control desde la ahora llamada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

No fue hasta la primera administración del nuevo siglo (Vicente Fox, 2000-2006) que el tema de la evaluación adquirió una connotación más abierta

---

[22] María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa de México.* México, El Colegio de México, 2008, cap. 1

[23] José Mejía Lira. "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.

y menos centrada en el ejercicio de controles estrictos. La base de esta mutación estuvo en la implementación de algunas iniciativas que buscaban introducir una nueva filosofía gerencial en el Gobierno Mexicano, de la misma forma en que en otros países se impulsó el paradigma de la Nueva Gestión Pública. El centro indiscutible de las iniciativas fue la Agenda de Buen Gobierno del Presidente Fox[24].

En el campo específico de la medición de los resultados de la actuación gubernamental, la primera medida instrumentada fue la creación del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP). Dicho mecanismo consistía en la concertación de metas y objetivos de cada dependencia de la Administración Pública Federal (APF) directamente con el Presidente. Con base en dichas metas, cada titular establecía una serie de compromisos de mediano plazo que serían evaluados con base en una serie de indicadores de desempeño.

El SIMEP contaba con tres vertientes de evaluación principales: i) de resultados de operación (en el que se medían los avances en los principales programas y actividades realizadas por cada una de las dependencias); ii) de Buen Gobierno (por medio del cual se evaluaban los esfuerzos realizados por cada Secretaría para alcanzar los objetivos de la ya mencionada Agenda de Buen Gobierno) y, finalmente, y iii) una evaluación del cliente que servía para reconocer la satisfacción de la ciudadanía con relación a los bienes y servicios proporcionados por cada dependencia[25].

Una segunda medida relevante en materia de evaluación implementada durante este periodo fue el paulatino viraje en el paradigma de control legal a partir de una nueva modificación de la dependencia central encargada de estas funciones. La inicial Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) posteriormente denominada SECODAM cambió su nombre en 2003 para convertirse en la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sin abandonar su papel tradicional de instancia de control normativo de la gestión, se propuso una transformación de los Órganos de Vigilancia y Control (OVC)[26] a partir de la medición de su capacidad para

[24] La Agenda de Buen Gobierno fue la estrategia de modernización administrativa durante la administración de Vicente Fox. Esta iniciativa se centraba en alcanzar ambiciosas metas a partir de los siguientes ejes: gobierno honesto y transparente, gobierno profesional, gobierno de calidad, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria, y gobierno que cueste menos.

[25] José Mejía Lira, art. cit.

[26] Los Órganos Internos de Control fueron creados con la intención de fortalecer el control legal y la rendición de cuentas de las dependencias gubernamentales. Dichos órganos dependen directamente de la Secretaría de la Función Pública. Véase José Mejía Lira, "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.

producir cambio en todo el Gobierno. Esta medición se estableció en el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, MIDO por sus siglas.

Este modelo pretendía transformar los mecanismos de control jurídico empleados por los OIC en cada organismo gubernamental, y sustituirlo con un esquema más amplio en el que dichas instancias se convirtieran en corresponsables del desempeño de cada dependencia. Asimismo, la SFP evaluaría el desempeño de cada órgano a partir de los indicadores de desempeño creados en materias como la reducción de la corrupción, el desempeño operativo de los OIC y los resultados estratégicos de cada dependencia y entidad[27].

Desde el Poder Legislativo federal también se emprendieron en esta etapa algunas medidas para robustecer la estrategia de evaluación gubernamental. La de mayor trascendencia es el reposicionamiento estratégico de la Auditoría Superior de la Federación. LA ASF ha venido complementando sus instrumentos tradicionales de vigilancia y revisión de la Cuenta Pública Federal con auditorías al desempeño que aplican un enfoque más estratégico y más cualitativo. Además, estas nuevas evaluaciones se han venido realizando a petición de legisladores individuales o fracciones parlamentarias en áreas y temas que se consideran controversiales o problemáticas; como una forma de evitar que sean sólo los debates ideológicos los que determinen la mayor o menor utilidad de las políticas y los programas públicos.

Otra iniciativa impulsada desde el Congreso fue la obligatoriedad de las evaluaciones externas a todos los programas sociales sujetos a reglas de operación[28]. Esta iniciativa permitió una mayor adecuación de las evaluaciones a programas dependiendo de la naturaleza de los mismos y de las necesidades específicas para las cuales era requerida la evaluación.

Esta última medida legislativa se reforzó en 2005 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en la que fue creado el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Dicha instancia se encarga de elaborar diagnósticos acerca de la situación de la pobreza en México, y de coordinar el proceso de evaluación de los distintos programas sociales.

A pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante la Administración del Presidente Vicente Fox, no se logró la articulación de una política de evaluación, ya que cada estrategia aludía a lógicas distintas, y no se logró una coordinación precisa entre cada una de ellas y su utilización fue bastante limitada.

[27] José Mejía Lira, art. cit.

[28] *Ibíd.*

Con el inicio de la administración del Presidente Felipe Calderón (2006-2012), y en concordancia con las reformas aplicadas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se ha dado un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México por medio de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). En su definición normativa más esencial el SED tiene por objeto "vincular […] la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional[29]. En este sentido, el SED busca vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML), la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario.

En términos formales el SED se define como "un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas". Su despliegue se da de forma integrada a partir del [30]uso de sus principales componentes técnicos y que son los siguientes:

a) Una estructura normativa integrada y hecha operativa por medio de unos "Lineamientos" técnicos que gozan de carácter obligatorio y que se integran adecuadamente en cada uno de los ejercicios fiscales. Los términos definen el alcance, propósitos y temporalidades de cada tipo de evaluación; así como pautas para que las dependencias puedan revisar y calificar la calidad de la información que reciben de sus evaluadores.
b) La formulación de un ciclo de evaluación para cada programa y política, consistente en las diversas modalidades establecidas por los Lineamientos de referencia que, sin ser excluyentes, permiten gran flexibilidad a los evaluadores y a los propios responsables de los programas bajo evaluación.
c) El uso y apego a definiciones técnicas estrictas para cada tipo de evaluación, expresadas bajo la forma de "Términos de Referencia" que simplifican el diseño y aplicación de las evaluaciones. Hasta ahora se han publicado y utilizado términos de referencia para las evaluaciones de diseño y resultados, de procesos, específicas de desempeño y estratégicas.
d) El uso del calendario fiscal como un ciclo anual que, al tiempo que obliga a las dependencias a evaluarse, ofrece la oportunidad de aprovechar los resultados para incidir en futuros ejercicios de programación y de presupuestación. El objetivo último es vincular los

[29] México. "Disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño", numeral 2.

[30] México. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* México, DOF, octubre de 2006.

> Programas Anuales de Evaluación (PAE) con la actualización de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR). Para ello se cuenta, incluso, con un mecanismo específico para la incorporación de los resultados de las evaluaciones en el trabajo de las dependencias.

Dado que el SED nace como parte de los esfuerzos nacionales por establecer un Sistema de Gestión por Resultados, el objetivo final del SED es favorecer una nueva racionalidad a la asignación del gasto público que refleje la efectividad y la eficiencia de cada programa público. Es destacable que, en su horizonte ideal, el SED pretende avanzar hacia una utilización directa de la información sobre resultados en la elaboración del presupuesto.[31]

Un último punto a resaltar en la concepción del SED es que se contempla que las evaluaciones de programas podrán ser elaboradas por agentes externos tales como universidades, centros de investigación, consultoras y organizaciones civiles. Esto, además de insistir en la idea antes discutida de una pertinente rendición de cuentas entre Sociedad e instituciones públicas, abre la puerta al aprovechamiento de los marcos de conocimiento social que no siempre están al alcance funcionarios y organizaciones públicas.

Al observar la forma en la que se ha articulado en México la estrategia federal de evaluación a luz del marco conceptual propuesto más arriba es posible reconocer algunas de sus fortalezas, así como las debilidades que potencialmente pueden hacer que el sistema no alcance los objetivos planteados.

En tal sentido, es posible identificar en la experiencia mexicana que buena parte de la estrategia de evaluación se encuentra fundada en instrumentos normativos de aplicación general y no en técnicas o principios difusos, como ha ocurrido en otros países. Esto dota de una mayor fuerza la implementación del SED y provee un cierto grado de institucionalización, mayor persistencia temporal y una mejor resistencia ante los cambios políticos futuros.

Es digno de mención también que el anterior esquema de control legal-jerárquico de las dependencias de gobierno ha venido perdiendo relevancia y se ha comenzado a transitar hacia un esquema más comprehensivo en el que los ejercicios de evaluación sirven a propósitos diversos, como la presupuestación, y la rendición de cuentas. Este abanico más amplio permitirá, en el mediano plazo, aprovechar todas las potencialidades que los instrumentos de evaluación pueden ofrecer l interior del gobierno, en

[31] Véase la postura poco crítica de la OCDE sobre el caso mexicano en *OCDE, Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.

especial la referida relación entre los Programas Anuales de Evaluación (PAE) y la actualización de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR).

No obstante, el caso mexicano muestra una serie de debilidades potenciales que podrían afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación. Un primer problema deriva de lo que antes fue definido como la integración vertical de la evaluación[32]. La descripción antes presentada muestra cómo la evaluación gubernamental en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento del nivel meso, esto es de los programas y organizaciones públicas. Precisamente el foco del Sistema de Evaluación del Desempeño se centra de momento en el análisis de los programas.

Como se señalaba en el marco conceptual, una débil integración vertical puede hacer que la evaluación sea limitada y no se reconozca de forma clara el desempeño agregado del gobierno. Asimismo, la alta de concatenación entre niveles de evaluación provoca que no se pueda identificar adecuadamente las causas por las que no se alcanzan los objetivos de gobierno y que pueden ser desde una inadecuada definición de las políticas, pasando por problemas en la operación de los programas y llegando hasta un bajo desempeño de os funcionarios públicos.

Un segundo problema que se identifica es que la comunidad de instrumentos y propósitos generales del SED no se ha visto complementada por una adecuada integración de esfuerzos institucionales. Hasta ahora, el SED es una responsabilidad compartida entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la función Pública y el CONEVAL. Un análisis detallado de la forma en que se han aplicado los instrumentos de evaluación (PAE, MIR y Términos de Referencia) muestra que, en los hechos, cada instancia sólo atiende sus prioridades, sin necesariamente atender las del conjunto.

Por un lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo fundamental la instrumentación de presupuestos basados en resultados sobre la base de la información generada por la evaluación de programas. Su interés está fundamentalmente ubicado en los efectos que año tras año pueden tener las evaluaciones, perdiendo de vista que algunas de las recomendaciones que arrojan este tipo de ejercicios pueden requerir de varios ciclos anuales antes de su efectiva adopción.

En el caso de la SFP, su participación en el SED parece estar sometida a la propia lógica de desarticulación que muestra en su operación interna. Pese a contar con una Subsecretaría especializada en el desarrollo de instrumentos de mejora y evaluación del desempeño del Gobierno Federal, prevalece el sobrepeso de los auditores y del control jerárquico-burocrático

[32] Véase el Cuadro 1.

que no es, necesariamente, un uso aceptable de la evaluación. Esto sin considerar los frecuentes cambios de cuadros administrativos que desde 2007 afectan a la Subsecretaría de la Función Pública.

Finalmente, está el CONEVAL que, para todos los propósitos prácticos, es la verdadera autoridad nacional en materia de evaluación. Ha sido esta instancia del sector social la que ha corrido con la carga técnica de desarrollar la mayoría de los instrumentos del SED, además de coordinar en los hechos la naciente red de instancias y personas que realizan evaluaciones a programas y políticas federales. Sin embargo, este papel protagónico encierra una fuerte contradicción que, de no resolverse, podría poner en entredicho a sustentabilidad del SED en el mediano plazo. Se trata, simple y llanamente, de reconocer que una instancia de carácter sectorial no puede desempeñar funciones de carácter global -por mando legal imitadas a la SHCP y a la SFP-. Ello podía llevar eventualmente a controversias políticas y legales sobre el grado de obligatoriedad que tienen las resoluciones del CONEVAL.

Conclusiones

Para que el SED mexicano llegue a constituir una política efectiva de evaluación, el reto fundamental consiste en lograr la coordinación de los actores, principalmente las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública. Se trata tanto de profundizar en el uso de los estándares y prácticas que ordenarán la evaluación gubernamental, como de asegurar que los resultados de las evaluaciones alcancen a toma de decisiones presupuestarias y no presupuestarias.

Un segundo reto es la consolidación del propio SED a partir de su difusión y adopción por parte del resto de las dependencias y entidades gubernamentales. Aunque el sistema se mantendrá como un mecanismo centralmente coordinado, cabe esperar que las propuestas de evaluación que se incluyen en los Programas Anuales de Evaluación (PAE) provengan cada vez más de la iniciativa de los propios administradores de programas. Sólo en esa medida será posible afirmar que México ha logrado conformar un mejor gobierno.

Bibliografía

Bazaga, Isabel, Ernesto Carrillo, Juan Antonio Rodríguez, José Sosa y Manuel Tamayo, *Consumo y calidad de los servicios públicos: el caso de la Ciudad de Coslada.* Madrid, Comunidad de Madrid, Ilmo. Ayuntamiento de Coslada, 1997, 163 pp.

Curristine, Teresa. “Government Performance: Lessons and Challenges”, in *OECD Journal on Budgeting*; Volume 5, No. 1 (2005), pp. 127-151.

———. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire", in *OECD Journal on Budgeting*, Volume 5, No. 2 (2005), pp. 88-131.

Feinstein, Osvaldo. "Evaluación pragmática de políticas públicas", en *Revista del ICE*, No. 836 (mayo-junio 2007); p. 19-31.

MAP, *Guía de autoevaluación para la administración pública*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, 237 pp.

Martínez, José Ángel, Pablo Lara-Navarra y Pilar Beltrán, "La influencia de la sociedad del conocimiento en la modernización de la Administración pública", en *UOC Papers, Revista sobre la Sociedad del Conocimiento*, No. 3 (2006), 7 p. Disponible en http://www.uoc.edu/uocpapers.

Mejía Lira, José. "La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano". Caracas, CLAD, 2005, 56 pp.

México. "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria". México, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2008.

México. "Ley General de Contabilidad Gubernamental". México, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2008.

México. "Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal". México, *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de 2007.

OCDE, *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. París, Ediciones OCDE, 2009, 170 pp.

Ormond, Derry y Elke Löffler, "Nueva Gerencia Pública: ¿Qué tomar y qué dejar?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 13 (febrero 1999), pp. 1-20.

Ospina, Sonia; Nuria Cunill Grau; and Ariel Zaltsman, "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability", in *Public Management Review,* Volume 6, Issue 2 (June 2004), pages 229-251.

Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa de México*. México, El Colegio de México, 2008.

Przeworsky, A., Susan Stokes and Bernard Manin, *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge, CUP, 1999.

Sosa, José, "Bases conceptuales para el abordaje de la política federal de evaluación de México: una propuesta analítica". Borrador, junio de 2009.

———. "Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México", en *Cuadernos de Gobierno y Administración*, Nos. 3-4 (marzo de 2003). Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 57-81.

Zall Kussek, Jody y Ray C. Rist, *Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados*. Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones, 2005, 263 pp.

CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Revista de Administración Pública

INAP

RAP Especial, 2008

SOBRE EL COMPLEJO ARTE DE MEDIR LA CORRUPCIÓN: APUNTES TEÓRICOS Y ANÁLISIS DEL CASO MEXICANO

Benjamín G. Hill Mayoral,
Oscar Jaimes Bello y
Mauricio I. Dussauge Laguna[1]

Desde mediados de los años noventa, los estudios sobre la corrupción en el sector público han recibido una renovada atención. Aunque el tema había sido tratado ya de manera muy amplia, el interés generalmente se había centrado en las aristas morales o culturales del fenómeno (Huntington, 1970; Reyes Heroles, 2003). Sin embargo, durante el decenio de los noventa la corrupción como problema moral dio paso a la corrupción como problema económico. La atención dejó de centrarse en las implicaciones morales de la corrupción, para enfocarse en los impactos económicos que ésta puede tener sobre los países. Economistas y organizaciones internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional trataron de medir la relación entre corrupción e inversión extranjera directa, corrupción y crecimiento económico, corrupción y pobreza, etc. (Mauro, 1997; Tanzi, 1998).

Junto con estos nuevos estudios de carácter más bien economicista, alrededor del mundo comenzaron a multiplicarse los esfuerzos por "medir" con mayor precisión la corrupción. Ya no se trataba pues de valorar que tan bueno o malo resultaba moralmente para un país el que sus funcionarios aceptaran (o pidieran) "mordidas", sino de responder preguntas como qué tan corrupto es cada país y cómo se compara con otros; qué tan grande es el monto de las "mordidas" solicitadas; o con qué frecuencia pagan

[1] Los autores son, respectivamente, Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC); Director de Coordinación Sectorial, Secretaría Ejecutiva de la CITCC; y Estudiante de Doctorado en Ciencia Política, London School of Economics and Political Science y anterior Director General Adjunto de Planeación y Desarrollo (SECITCC). Las opiniones aquí expresadas son de carácter personal y no reflejan necesariamente la postura de las instituciones en las que los autores colaboran.

los empresarios para influir las decisiones de los gobiernos. Así, a partir de los noventa se creó una nueva "ciencia de la corrupción" (Krastev, 2004; González, 2005; Dussauge, 2008), basada en numerosos estudios, índices y encuestas que pretenden medir empíricamente la corrupción (del Castillo, 2003; Sampford *et al.*, 2006).

El propósito de este ensayo es ofrecer una visión general sobre estos índices de medición de la corrupción. Además de ofrecer algunas notas de carácter más bien teórico, en particular nos interesa ofrecer al lector algunas consideraciones sobre algunos índices que, por un lado, comúnmente son citados en los medios de comunicación y, por el otro, toman a México como caso o centro de atención. La idea general del ensayo es que si bien los índices (y encuestas) nos ayudan a entender mejor el fenómeno de la corrupción, resulta siempre necesario leerlos teniendo en mente sus limitaciones teórico-metodológicas. De lo contrario, en lugar de profundizar nuestro conocimiento y nuestras discusiones sobre la vida político-administrativa, los índices pueden convertirse en herramientas de distorsión o desinformación.

El texto se divide en tres grandes apartados. El primero ofrece un recuento de las principales aportaciones prácticas de los índices (su utilidad política y académica), así como de sus limitaciones más importantes. El segundo introduce las diversas opciones metodológicas que pueden utilizarse para medir la corrupción, entre las cuales se encuentran los índices de percepciones, los de experiencias y los que combinan las dos anteriores. En este apartado también se presentan los resultados concretos de tres índices/encuestas que suelen discutirse en la opinión pública nacional. Finalmente, cierra el texto un apartado de conclusiones y comentarios generales.

Los índices de corrupción: aportaciones y limitaciones

El tema de la corrupción no es nuevo, mucho menos para un país como el nuestro que ha debido desarrollar estrategias anticorrupción desde hace ya varias décadas (Guerrero, 2002; Cejudo, 2000; López Presa, 1998; Hill, 2007; Jaimes, 2006; SFP, 2005). Sin embargo, lo que es relativamente nuevo es leer en la prensa que México ocupa "x" o "y" lugar en el *ranking* de Transparencia Internacional, o escuchar afirmaciones de que la corrupción en el país ha aumentado (o disminuido) en el último año en "1, 2, ó 10 por ciento", por decir algo. Y es que desde hace algunos años se publican cada vez más índices, estudios o encuestas cuyo objetivo es medir la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas, etc. ¿Cuál es el valor de estas nuevas herramientas analíticas? ¿Cuáles sus ventajas y cuáles sus limitaciones?

Podría decirse que son tres las aportaciones principales de los índices de medición de corrupción/transparencia. Primero, son instrumentos

metodológicos que han impulsado, de manera fundamental, las discusiones nacionales e internacionales sobre problemas como la corrupción y la ausencia de transparencia gubernamental (Sampford ***et al.,*** 2006; del Castillo, 2003; Reyes Heroles, 2003). El surgimiento de estos índices ha hecho posible que los políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos puedan debatir de manera más compleja e informada sobre los "niveles" de corrupción (u opacidad) de sus gobiernos, dejando atrás la simple descalificación moral o el anecdotario colectivo. Por ejemplo, actualmente los actores políticos nacionales e internacionales pueden comparar a su país con otras naciones, o pueden revisar la forma en que el fenómeno de la corrupción en su país ha ido evolucionando a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, la amplia difusión de las mediciones y resultados de estos índices ha transformado las agendas de los gobiernos y las instituciones multilaterales (Marquette, 2004; Heineman y Heinmann, 2006). Puesto en otros términos, debido a los debates que los índices han generado, lo mismo gobiernos nacionales que organismos internacionales como el Banco Mundial han enfrentado mayores presiones para desarrollar estrategias anticorrupción. En esta línea se encuentran las acciones recientes de combate a la corrupción y fortalecimiento a la integridad pública en países tan diversos como México o Corea del Sur (Secretaría de la Función Pública, 2005; Kim, 2007). Algo similar podría decirse de la firma de las convenciones internacionales anticorrupción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en años recientes.

Finalmente, los índices que buscan medir los niveles de corrupción han contribuido sin duda a que entendamos mejor las dimensiones de este problema (Sampford ***et al***., 2006; Kalnins, 2005; Villoria, 2008). Por definición, los índices deben construirse a partir de una "operacionalización" del concepto de la "corrupción"; es decir parten de un esfuerzo por entender, describir y definir de manera objetiva y hasta científica la corrupción, así como de las características o atributos observables y mensurables de dicho fenómeno. Así, los índices han aportado información y conocimientos valiosos para comprender mejor las diversas aristas del tema.

Más allá de sus aportaciones, también es necesario destacar que la lectura y uso de los índices de corrupción deben realizarse con cierta cautela. Por una parte, los índices (incluyendo las metodologías y cuestionarios en los que se basan) pueden ayudarnos a entender mejor el fenómeno de la corrupción. Pero, por otra parte, los índices también pueden contribuir a distorsionar las discusiones públicas, en la medida en que sus resultados pueden interpretarse como muestra clara del fracaso de las políticas anticorrupción en marcha, sin que esto sea necesariamente cierto (Galtung, 2006).

En concreto, puede decirse que los índices enfrentan por lo menos cuatro limitaciones importantes. Primero, y aunque resulte obvio decirlo, es necesario subrayar que no existe índice que sea perfecto. No hay índice que tenga la capacidad de medir adecuadamente todos los atributos del fenómeno de la corrupción, ni por supuesto que pueda escapar a todas las limitaciones metodológicas que acompañan a un esfuerzo de este tipo. Un índice, por ejemplo, puede tener como objetivo general medir los niveles de corrupción en un país. Sin embargo, sería muy difícil pensar que eso pueda lograrse realmente, ni mucho menos que un mismo índice mida, de manera simultánea, los problemas particulares de corrupción que enfrentan los empresarios y aquellos que enfrentan los ciudadanos; o que mida con la misma validez los problemas de corrupción política y los de corrupción burocrático-administrativa. En este sentido, todos los índices son necesariamente parciales, esfuerzos enfocados a arrojar mayor información sobre una u otra dimensión del fenómeno.

Por otra parte, diseñar índices supone resolver exitosamente una serie de cuestiones metodológicas bastante complejas. Entre otras, pueden mencionarse las siguientes:

- ¿Cómo definir un acto de corrupción gubernamental? ¿Cómo diferenciar entre corrupción pública y fraudes privados? ¿Cómo separar la corrupción política de la administrativa para fines metodológicos?
- Una vez provista una definición, ¿cómo medir la presencia o no de ese acto de corrupción en los diversos sectores, procesos o áreas administrativas?
- ¿A qué población consultar sobre los niveles de corrupción para obtener resultados válidos, confiables y representativos?
- ¿Qué fuentes de información o qué criterios utilizar para valorar los niveles de corrupción?

En segundo lugar, los índices de medición de la corrupción en muchas ocasiones se basan en opiniones o percepciones de los ciudadanos encuestados o de grupos de expertos consultados. Sin embargo, como se sabe, al entrar en el terreno de las percepciones se corre el riesgo de que quienes responden los cuestionarios digan que perciben niveles muy altos de corrupción, sin que ello implique necesariamente que en un país o nivel de gobierno específico existen verdaderamente niveles muy altos de corrupción. Puesto de otra manera, no es lo mismo preguntarle a alguien “De acuerdo con sus percepciones, ¿cuál es el nivel de corrupción que existe en la oficina X?” a preguntarle “De acuerdo con su experiencia en los últimos 6 meses, ¿en cuántas ocasiones ha tenido que incurrir en pagos extraoficiales a funcionarios de la oficina X para obtener los servicios públicos que usted necesita?”. Aunque en ambos casos se obtiene información interesante, estamos frente a respuestas

con implicaciones y posibles interpretaciones fundamentalmente distintas. Por último, los índices de medición de la corrupción no sólo se encuentran con el problema de que las percepciones y la realidad no son lo mismo, sino que en ocasiones las respuestas de los encuestados arrojan incluso resultados contradictorios. Como se verá con mayor detalle más adelante, algunas encuestas buscan medir experiencias y percepciones. Y cuando se presentan sus resultados, lo que se obtiene son imágenes contradictorias, en las que por un lado la experiencia de los encuestados pareciera mostrar que los niveles de corrupción disminuyen, al tiempo que sus percepciones parecieran mostrar que los niveles de corrupción van en aumento.

Resaltar estas limitaciones resulta pertinente, porque cuando se lee en los periódicos "México cae dos puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional", la reacción pública inmediata es pensar que el país se ha vuelto más corrupto. Sin embargo, en realidad esta noticia, en estricto sentido, no puede interpretarse de esa forma y su lectura debe realizarse a la luz de otros factores, como se discute a continuación.

Opciones para "medir" la corrupción

Como se desprende de la sección anterior, existen por lo menos tres caminos para "medir" los niveles de corrupción y transparencia en los gobiernos (del Castillo, 2003; Sampford *et al*., 2006). Una primera opción es medir las opiniones, percepciones o expectativas de un determinado grupo de individuos. En este caso, se preguntan cuestiones como las siguientes:

- ¿Cuál es el nivel de corrupción que usted percibe en determinado país/agencia del gobierno?
- ¿Considera usted que la corrupción aumentará o disminuirá en los próximos años?

  En este rubro de índices se encuentra, por ejemplo, el Índice de Percepción de la Corrupción que Transparencia Internacional publica en el último trimestre de cada año.

  Una segunda opción es tratar de medir las experiencias, la frecuencia o los números de actos de corrupción que los encuestados han tenido que enfrentar. En este caso, las preguntas son más bien como las siguientes:
- En los últimos tres meses, ¿Cuántas veces ha tenido usted que dar un pago extraoficial para obtener el servicio público X?
- ¿Usted incurrió en algún pago extraoficial a funcionarios de la oficina Z a fin de obtener el contrato "000"?

Un ejemplo de este tipo de índices es el de Transparencia Mexicana, que recientemente fue publicado por cuarta ocasión.

Una tercera opción es tratar de combinar ambas medidas, es decir construir cuestionarios que al mismo tiempo permitan preguntar experiencias en actos de corrupción y percepciones sobre los niveles de corrupción. Como ejemplos podríamos mencionar la "Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial", realizada por el Centro de Estudios Estratégicos del Sector Privado, o el "Barómetro Global de la Corrupción", realizado por Transparencia Internacional. Ahora bien, como lo indican sus nombres, más que índices se trata de estudios o encuestas que no se centran en un *ranking* de países, estados o agencias públicas, sino que buscan ofrecer información detallada sobre los niveles (reales y percibidos) de corrupción en un contexto determinado.

Una vez hechos estos apuntes, veamos algunos ejemplos concretos de índices de medición de la corrupción y la transparencia en los que nuestro país ha sido estudiado o ha sido el centro de análisis.

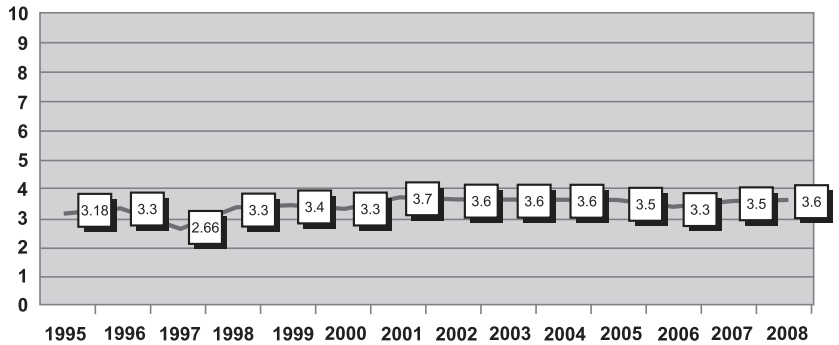
Índices de percepciones

El índice más conocido en México y en todo el mundo es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional. Transparencia Internacional (TI) es una organización no gubernamental que se creó a principios de los años noventa (1993). Fundada por Peter Eigen (alemán y antiguo funcionario del Banco Mundial) y algunos otros expertos internacionales, TI ha sido desde sus orígenes una institución central en el posicionamiento y difusión de la lucha global contra la corrupción, con representación en más de 90 países en los cuales desarrolla actividades de sensibilización, análisis y difusión en materia de combate a la corrupción. TI es en buena medida reconocida en el ámbito internacional por su Índice de Percepción de la Corrupción, que se ha convertido en un punto de referencia indispensable entre las comunidades de políticos, funcionarios, expertos académicos y consultores especializados en materia de reformas y análisis sobre la corrupción gubernamental.

El IPC se ha preparado anualmente desde 1995 (Sampford *et al.*, 2006). Los resultados más recientes del IPC son los de septiembre de 2008. El IPC clasifica a los países respecto al grado en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos. Es decir, el producto final cada año es una calificación y, con base en ella, la ubicación del país en un *ranking* de países. El IPC es un índice compuesto que se basa en 16 encuestas de 12 instituciones diferentes y para que un país sea incluido debe estar considerado en al menos tres de las encuestas-insumo.

Un punto fundamental es que el IPC refleja las percepciones de empresarios y analistas de distintos países, ya sea que residan en ellos o no. Desde aquí podemos empezar a detectar que el IPC tiene algunas limitaciones que comentaremos más adelante.

Gráfico 1
Calificación de México en el
Índice de Percepción de la Corrupción 1995-2008



Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional

En el gráfico 1 podemos notar que la calificación más reciente de México es 3.6, mayor al 3.5 que obtuvo en 2007, aunque es la misma calificación que la obtenida en 2002, 2003 y 2004, por ejemplo, pero en el rango de los 3 que México ha obtenido en todos los ejercicios del IPC.

Para entender esta calificación, debe tomarse en cuenta que en el IPC una calificación de 10 significa que un país prácticamente está libre de corrupción, mientras que una calificación de 1 o menos en el IPC significaría que un país es altamente corrupto.

Así, de acuerdo con lo planteado por el IPC pensaríamos que México es un país que, de acuerdo con las percepciones de los encuestados, tiene niveles de corrupción relativamente considerables, si bien los niveles de corrupción percibida de años recientes son menores a los niveles de corrupción percibidos a mediados de 1990.

Cuadro 1
Posición de México en el Índice
de Percepción de la Corrupción 1995-2008

Año	Lugar de México	Total de países
1995	32	41
1996	38	54
1997	47	52
1998	55	85
1999	58	99
2000	59	90
2001	51	91
2002	57	102
2003	64	133

2004	64	146
2005	65	159
2006	70	163
2007	72	180
2008	72	180

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional

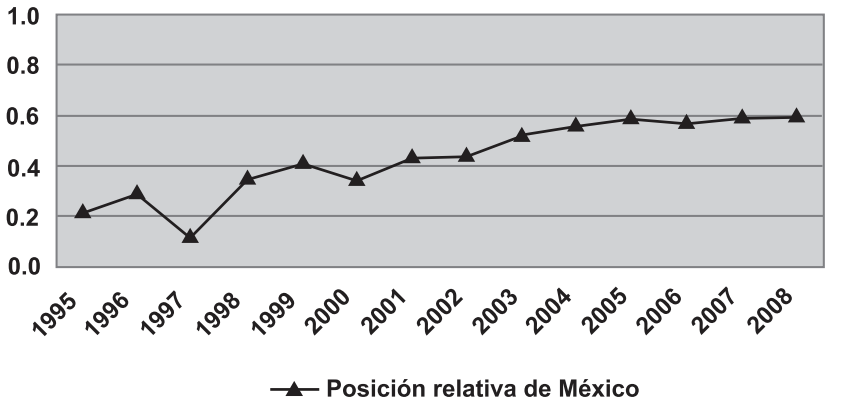
En el cuadro 1 podemos leer de otra forma la calificación de México, es decir podemos observar el lugar que, con base en esta calificación, México ha ido ocupando a lo largo de los últimos diez años en el "ranking" internacional.

A primera vista, estos números podrían llevarnos a pensar que México ha ido de mal en peor en niveles de corrupción, pues en 1995 ocupaba el lugar 32 y en 2008 ocupó el lugar 72 del "ranking".

Sin embargo, este dato en realidad es engañoso y no dice mucho en términos reales por una razón muy sencilla. Como podemos ver en este mismo cuadro, el número de países que se han ido integrando durante los últimos 10 años a la medición del IPC ha ido creciendo de manera considerable, comenzando con 41 países en el primero año, pasando por 90 países en el año 2000 y llegando a 180 en 2008.

Así, podemos ver de nuevo que México era el lugar 32 de 41 países en el año 1995, mientras que ahora es el número 72 pero de 180 países.

Gráfico 2
Posición relativa de México respecto del total de países en el IPC



Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional

Por lo tanto, si bien México ha ido bajando en el "ranking", al mismo tiempo podríamos decir que ha ido subiendo en su posición relativa, pues en

los orígenes del IPC se colocaba en el último tercio del ranking y ahora se coloca arriba de la media del mismo, lo cual puede observarse en el gráfico 2.

Aunque el IPC se ha convertido en una referencia internacional en la materia, se ha hecho cada vez más notorio que su interpretación puede llevar a conclusiones equivocadas, o por lo menos imprecisas. De hecho, en tiempos recientes se han hecho críticas muy duras a la manera en la cual está construido e incluso algunos especialistas han sugerido que se reconsidere si el IPC debería seguirse publicando (Galtung, 2006).

Sin entrar demasiado en detalles, es necesario apuntar aquí dos cuestiones que ayudan a entender mejor por qué el IPC no refleja necesariamente la realidad de los niveles de corrupción en una sociedad determinada. Primero, el IPC no permite reflejar las mejoras que son producto de reformas administrativas o estrategias de combate a la corrupción desarrolladas por los países. Por ejemplo, Transparencia Internacional ha destacado en numerosas ocasiones los esfuerzos que el gobierno mexicano ha realizado en materia de transparencia y profesionalización como herramientas poderosas para disminuir los niveles de corrupción. Sin embargo, las calificaciones de México han variado muy poco no sólo por la posible variación mínima en las percepciones de los encuestados, sino por la manera misma en la que se preparan los resultados de cada año (que integran los resultados de los 2 años previos y por lo tanto limitan considerablemente el grado de variación en las calificaciones anuales).

En segundo lugar, los cambios en los números del IPC reflejan cambios en los números de sus encuestas fuente, no necesariamente cambios en los niveles de corrupción percibida en un país determinado. Por ejemplo, el descenso de México en el 2005 podría en realidad atribuirse a un descenso que el país tuvo previamente en el Índice Internacional de Competitividad, el cual a su vez es utilizado para preparar los resultados finales del IPC.

Índices de experiencias de corrupción

Un ejemplo de un índice que intenta medir la corrupción, pero ya no desde el lado de las percepciones, sino desde el lado de las experiencias en actos de corrupción, es el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que prepara la organización Transparencia Mexicana, capítulo nacional en México de Transparencia Internacional.

Transparencia Mexicana (TM) fue fundada en 1999 por diversos académicos, intelectuales y ciudadanos que deseaban entender y enfrentar mejor los problemas de corrupción del país. Entre los miembros de su consejo rector se encuentran Sergio García Ramírez, José Sarukhán, David Ibarra, Olga Pellicer y Federico Reyes Heroles, quien

dirige la organización. Con el apoyo de Transparencia Internacional, TM ha dedicado sus esfuerzos a estudiar el fenómeno, establecer alianzas con actores políticos interesados en la lucha contra la corrupción, y a desarrollar algunas herramientas como el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG).

Hasta la fecha, TM ha levantado en cuatro ocasiones (2001, 2003, 2005 y 2007) la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG), de la cual se obtiene el índice del mismo nombre. Esta encuesta se compone de 32 encuestas estatales realizadas a una muestra estrictamente probabilística de un total de 14,836 hogares en 2007 (para el año 2005 fue de 15,123; para 2003 fue de 14,019; para 2001 fue de 13,790). Para realizar las encuestas, TM se ha basado en la misma estructura urbano-rural que se utiliza para el Censo General y el Conteo de Población y Vivienda del INEGI. Sobre estas bases, TM asegura que el margen de error de sus resultados nacionales es menor a 1%.

Aunque en la ENCBG se preguntan algunas percepciones, el núcleo duro del ejercicio de TM se centra en averiguar las experiencias de corrupción que los jefes de los hogares encuestados han enfrentado. En términos concretos, la encuesta del 2007 se enfocó en revisar los actos de corrupción presentados en torno a 35 servicios públicos brindados por los tres niveles de gobierno. La misma base de servicios públicos encuestados en ejercicios anteriores permaneció, si bien respecto al 2003 se eliminaron 7 trámites y se agregaron 4 más. Este es un punto a tomar en cuenta, pues puede ser una fuente de limitaciones para comparar los resultados en el tiempo.

Para tratar de detectar cambios en el tiempo en el número de actos de corrupción, TM ha introducido un componente de temporalidad en las preguntas planteadas a los hogares con relación a los servicios públicos prestados. Algunos ejemplos (cursivas nuestras):

- Al preguntar sobre posibles actos de corrupción en inscripciones escolares, se preguntó si *durante los últimos doce meses* había tenido que pagar una “mordida” para recibir el servicio.
- Al preguntar sobre verificación vehicular, la pregunta se ciñó a *los últimos seis meses*.
- Al preguntar sobre entrega de agua mediante pipas, la pregunta se centró al *mes anterior*.
- Al preguntar sobre recolección de basura, la pregunta se limitó a la *semana previa*.
- En cambio, al preguntar sobre licencia de construcción se cuestionó si *“alguna vez”* había tenido que pagar una mordida.

A partir de los cuestionarios levantados, TM produce el INCBG que permite calcular los niveles de corrupción en cada entidad federativa, índice que se basa ya no en las percepciones, sino en las experiencias/actos de corrupción vividos por los encuestados. A partir de los resultados, TM "rankea" a las diversas entidades federativas.

Cuadro 2
Resultados de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001-2007)

Concepto	2001	2003	2005	2007
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno	10.6	8.5	10.1	10.0
Número de actos de corrupción	214 millones	101 millones	115 millones	197 millones
Costo promedio aproximado de los actos de corrupción	$109.5	$107	$177.4	$138
Costo total aproximado de los actos de corrupción	$23,400 millones	$10,656 millones	$19,000 millones	$27,000 millones
Porcentaje del ingreso de los hogares destinado a mordidas	6.9%	7.0%	8.0%	8.0%
Porcentaje del ingreso de los hogares destinado a mordidas (hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo)	13.9%	29.5%	24.0%	18.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana.

En el cuadro 2 se pueden observar los resultados generales del INCBG. El INCBG se obtiene al dividir el número de veces en los que se dio una "mordida" en los 35 servicios encuestados, entre el número total de veces que se utilizaron los 35 servicios, para después multiplicar ese resultado por 100. De acuerdo con esta gráfica, el índice era de 10.6 en 2001, luego bajó a 8.5 en 2003, posteriormente subió a 10.1 en 2005 y en el último ejercicio fue 10.0. Dicho de otra manera, los resultados del INCBG significan que en el año 2001, en el 10.6% de las ocasiones en las que los encuestados solicitaron alguno de los servicios públicos analizados tuvieron que dar una "mordida" para obtener el servicio; en el 2003, el porcentaje de ocasiones en las que los encuestados tuvieron que dar una "mordida" fue de 8.5%, en el 2005 el porcentaje subió de nuevo a 10.1% y en el 2007 fue de 10.0%.

Del cuadro 2 también puede observarse que en 2001 se registraron 214 millones de actos de corrupción, para 2003 fueron 101 millones, para 2005 el registro fue de 115 millones y para 2007 se registraron 197 millones de actos de corrupción.

Por otra parte, al preguntar cuánto tuvo que pagarse para obtener un servicio, es decir "de a cómo fue la mordida", puede observarse que

en 2001 el promedio de dinero pagado para obtener un servicio público solicitado fue de poco más de $109 pesos, en 2003 el promedio fue $107 pesos, en 2005 el promedio aumentó considerablemente a poco más de $177 pesos y en 2007 bajo a $138 pesos.

Derivado de lo anterior, los costos totales que se calcula tuvo la corrupción para los hogares mexicanos varían entre los $23,400 millones de pesos del 2001 y los $27,000 millones de pesos del 2007. Se trata de montos considerables en términos agregados, que además según TM son regresivos pues si tomamos en cuenta los hogares de menores recursos, el monto pagado en corrupción representa obviamente una proporción considerable de su ingreso (para hogares con ingreso menor a 1 salario mínimo, el costo de la corrupción puede representar hasta 18% de su ingreso).

Si pasamos a un nivel más desagregado, es decir al nivel de las entidades federativas, en el cuadro 3 podemos observar, de acuerdo con este índice, los estados con menor nivel de corrupción. (Ver cuadro 3).

A la inversa, de acuerdo con el INCBG, en el cuadro 4 se pueden observar las entidades con mayor nivel de corrupción. (Ver cuadro 4).

Como se puede observar, el índice de TM es un ejercicio muy interesante que se ha realizado para medir realmente el tamaño de la corrupción gubernamental y los costos asociados a ella. A diferencia de los ejercicios realizados por Transparencia Internacional mediante el IPC, Transparencia Mexicana se ha enfocado en medir experiencias y al mismo tiempo ha tratado de resolver tres cuestiones centrales:

Cuadro 3
Entidades con menor nivel de corrupción

2001	2003	2005	2007
1. Colima	1. Baja California Sur	1. Querétaro	1. Colima
2. Baja California Sur	2. Quintana Roo	2. Chiapas	2. Aguascalientes
3. Aguascalientes	3. Colima	3. Baja California Sur	3. Guanajuato
4. Coahuila	4. Hidalgo	4. Sonora	4. Nayarit
5. Chihuahua	5. Aguascalientes	5. Guanajuato	5. Michoacán

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana.

Cuadro 4
Entidades con mayor nivel de corrupción

2001	2003	2005	2007
28. Jalisco	28. Guerrero	28. Guerrero	28. Morelos
29. Puebla	29. Durango	29. Hidalgo	29. Puebla
30. Guerrero	30. Estado de México	30. Estado de México	30. Tlaxcala
31. Estado de México	31. Distrito Federal	31. Tabasco	31. Distrito Federal
32. Distrito Federal	32. Puebla	32. Distrito Federal	32. Estado de México

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana.

a) Primero, el problema de representatividad de la muestra de encuestados, pues en este índice se usa un tamaño de muestra relativamente considerable, además de que la muestra se integra de 32 encuestas estatales;
b) Segundo, el problema de la falta de sensibilidad de los índices frente a cambios o tendencias en los niveles de corrupción en el tiempo, ya que este índice ha tratado de resolver el problema delimitando bien las preguntas planteadas a los encuestados (en los últimos 3, 6, 12 meses), y
c) Tercero, para "medir" mejor el fenómeno de la corrupción la encuesta ha "operacionalizado" el concepto mediante el término "mordidas" en el caso de los 35 servicios públicos encuestados, que es interpretado de forma homogénea en todo el país.

Ahora bien, es necesario destacar que también en este caso, frente a un índice de medición de la corrupción que pareciera resultar más sólido que un índice de percepciones por las razones mencionadas, resulta indispensable interpretar los resultados con cuidado. Por ejemplo:

a) El índice operacionaliza la corrupción en servicios públicos, pero no abarca otros tipos de corrupción como puede ser la corrupción en el proceso legislativo, la corrupción en los procesos de licitaciones en general, la corrupción en la administración presupuestal, o los conflictos de interés, y
b) Los servicios encuestados en los tres ejercicios han cambiado un poco, quitando algunos y agregando otros en cada ejercicio, por lo cual la comparación puede no ser del todo precisa.

Más importante aún, los resultados del INCBG arrojan ciertos cambios en el *ranking* que no son fácilmente comprensibles y que sería necesario analizar con mayor detalle. Por ejemplo, en el ejercicio 2005, el primer

lugar del índice, es decir el estado menos corrupto, fue el estado de Querétaro. Ahora bien, el resultado sorprende un poco tomando en cuenta que Querétaro fue el lugar 16 en 2001 y 18 en 2003. Además, después de haberse ubicado en primer lugar en 2005, para 2007 Querétaro cayó al sitio 13. (Ver cuadro 5)

Casos igualmente extraños son los de San Luis Potosí e Hidalgo. En el primer caso, SLP fue lugar 7 en 2001, después cayó al lugar 27 en 2003, en el ejercicio del 2005 subió de nuevo al lugar 10 y en 2007 cae al sitio 12. Hidalgo, por su parte, fue el lugar 15 en 2001, subió al número 4 en 2003, cayó hasta el lugar 29 en el 2005 y vuelve a subir para ubicarse en el lugar 14 en 2007.

Cuadro 5
Entidades con variaciones significativas en el INCBG

Entidad	2001		2003		2005		2007	
	Índice	Lugar	Índice	Lugar	Índice	Lugar	Índice	Lugar
Querétaro	8.1	16	6.3	18	2.0	1	7.0	13
San Luis Potosí	5.7	7	10.2	27	6.6	10	6.8	12
Hidalgo	6.7	15	3.9	4	11.4	29	7.1	14

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana.

Estudios que combinan experiencias y expectativas

Para concluir, en este apartado discutiremos brevemente la "Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial". Como su nombre lo dice, más que tratarse de un índice, ésta es una encuesta que, por su amplitud y el tipo de preguntas que plantea, arroja mucha información interesante, que puede utilizarse para que conozcamos más a fondo algunos aspectos del problema de la corrupción gubernamental.

La Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (EGDE) se ha realizado en dos ocasiones, primero en 2002 bajo la responsabilidad del Instituto Tecnológico de Monterrey, y en 2005 bajo la conducción del Centro de Estudios Estratégicos del Sector Privado. Cabe mencionar que existen dos diferencias fundamentales entre la Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial CEESP-Tec de Monterrey:

- La población cubierta: la encuesta del CEESP cubre un universo de empresas nacionales y extranjeras (pequeñas, medianas y grandes) de los sectores manufactura, construcción, comercio y servicios.
- El número de empresas encuestadas en 2005 fue de 2,355, mientras que en 2002 fue de 3,985.

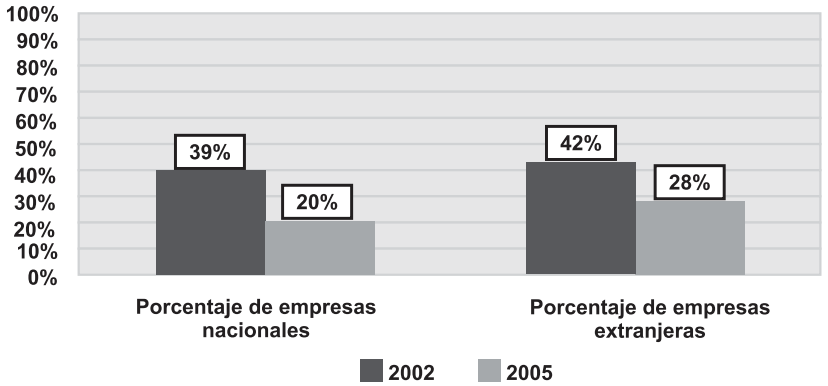
  Ahora bien, en ambos casos la EGDE ha tratado de enfocarse en dos aspectos de la corrupción:

- Captura del Estado: pagos extraoficiales realizados por el sector privado a legisladores, funcionarios o políticos para influir en la definición de leyes, políticas o regulaciones.
- Corrupción burocrático-administrativa: pagos realizados por empresas o personas a funcionarios para alterar la implementación prescrita de leyes, políticas o regulaciones.

Aunque la EGDE busca recabar información sobre experiencias, expectativas y percepciones en torno al fenómeno de la corrupción desde el punto de vista de las empresas, para fines de este artículo nos limitaremos a los dos primeros. Así, en el gráfico 3 puede observarse, por ejemplo, los porcentajes de empresas que aceptaron haber realizado pagos extraoficiales a legisladores, funcionarios o políticos para influir en la definición de leyes, políticas o regulaciones.

Gráfico 3
Captura del Estado

"Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial"
(2002-2005)
Captura del Estado



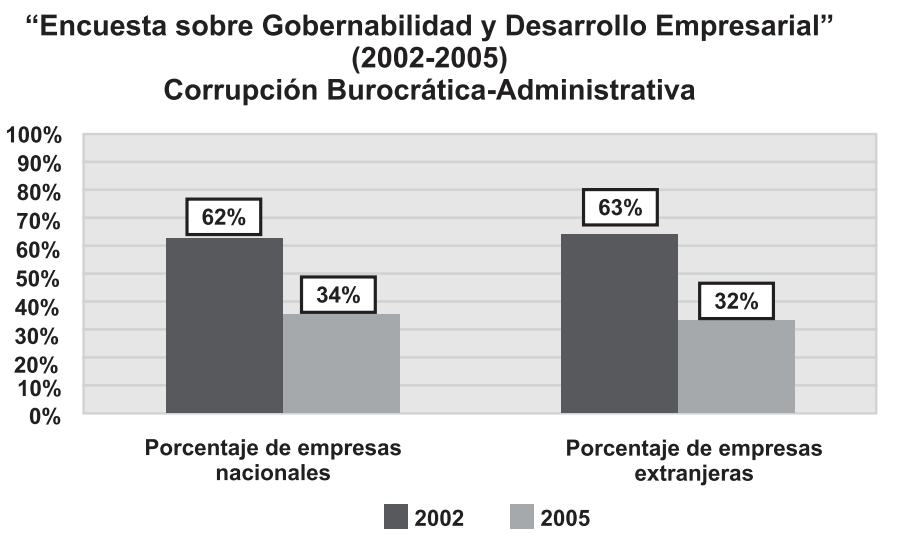
Fuente: Elaboración propia con datos del CEESP.

En el 2005, 20% de las empresas nacionales encuestadas, es decir una de cada cinco, admitieron haber incurrido en este tipo de pagos. Estos pagos representaron, de acuerdo a cálculos de los empresarios, alrededor del 6% de sus ingresos anuales. En ambos casos, tanto en número de empresas como en el monto que la corrupción les representa anualmente, estamos hablando de cifras importantes. Ahora bien, cuando este 20%, que es sin duda elevado, se compara con el de 2002, en realidad representa una disminución de casi el 50% de los niveles de corrupción manifestados anteriormente: en 2002, el 39% de las empresas nacionales admitieron haber realizado pagos extraoficiales para "capturar al Estado" (pagos que les representaron aproximadamente 8.5% de sus ingresos anuales).

En el mismo gráfico podemos observar que en 2005 el 28% de las empresas extranjeras encuestadas admitieron que habían incurrido en pagos extraoficiales para "capturar al Estado", lo que les representó aproximadamente el 9.3% de sus ingresos anuales. De nuevo estamos frente a números bastante considerables, que demuestran no sólo lo extendido de las prácticas de corrupción en la relación entre empresarios y autoridades públicas, sino también lo costoso de las prácticas mismas. Ahora bien, también en este caso es posible observar que entre 2002 y 2005 disminuyeron los resultados de la encuesta, de 42% en 2002 se pasó a 28% en 2005. Una disminución similar existió en términos del porcentaje de ingreso que las empresas extranjeras dijeron haber dedicado a este tipo de pagos para "capturar al Estado", 11.4% en 2002, y 9.3% en 2005.

En el gráfico 4, se observan los pagos realizados por las empresas en casos de "corrupción burocrático-administrativa", que tienen una situación similar a la captura del Estado, es decir una importante disminución en el número de empresas nacionales y extranjeras que admitieron haber realizado este tipo de pagos extraoficiales.

Gráfico 4
Corrupción burocrático-administrativa



Fuente: Elaboración propia con datos del CEESP.

En 2005, 34% de las empresas nacionales aceptó haber hecho un pago extraoficial para tratar de influir en la implementación de ciertas políticas públicas, lo que representó un descenso considerable respecto del 62% de empresas nacionales que admitieron lo mismo en el 2002. En el caso de

las empresas extranjeras pueden observarse porcentajes muy parecidos. En 2002, 63% admitió haber realizado pagos extraoficiales, mientras que en 2005 sólo 32% admitió lo mismo.

Tanto las cifras de este gráfico, como las del anterior, pueden leerse de muchas formas, pero en particular vale la pena destacar dos sentidos. Primero, podríamos pensar, siendo optimistas, que las cifras reflejan, de acuerdo con la experiencia de los empresarios, una importante disminución de los niveles de corrupción en nuestro país en un lapso de tiempo relativamente corto. Según las cifras, estaríamos hablando de una disminución de más o menos el 50% de los niveles de corrupción, entendida ésta como los pagos extraoficiales que las empresas nacionales y extranjeras hacen para capturar al Estado o para influir en la implementación de sus políticas.

Segundo, otra interpretación menos optimista podría decirnos que todavía existen altos niveles de corrupción, en la medida en que más o menos 1 de cada 5 empresas nacionales incurren en pagos extraoficiales para "capturar al Estado" en su proceso de creación de leyes/regulaciones, mientras que una de cada 3 empresas nacionales aceptan incurrir en pagos extraoficiales para corromper la operación burocrático-administrativa del Estado.

Dejando a un lado las posibles interpretaciones sobre los aumentos o disminución de la corrupción en México, un asunto que resulta por demás interesante para fines de este artículo es que la EGDE arroja información que muestra claramente cómo las experiencias de los encuestados y sus opiniones sobre el fenómeno de la corrupción pueden resultar contradictorias. Por ejemplo, vimos en los gráficos anteriores que de acuerdo a las experiencias de las empresas encuestadas los niveles de corrupción parecieran haber disminuido. Sin embargo, al mirar los cuadros 6 y 7 que se presentan a continuación, lo que se observa es una expectativa bastante pesimista de parte de los encuestados en comparación con su visión en el 2002.

En el cuadro 6 podemos observar que del 2002 al 2005 se redujo el porcentaje de empresas que opinaron que la corrupción disminuirá en los próximos dos años en el Poder Judicial, el Poder Legislativo, las secretarías de Estado y la Presidencia de la República. Dicho de un porcentaje menor de las empresas tenían la esperanza de que la corrupción fuera a bajar en el futuro próximo.

Cuadro 6
Expectativa de las empresas
acerca de una disminución de la corrupción en el futuro

Expectativa	Institución	2002	2005
Empresas que creen que la corrupción disminuirá en:	Poder Judicial	19%	14%
	Poder Legislativo	22%	16%
	Secretarios de Estado	30%	17%
	Presidencia de la República	38%	20%

Fuente: Elaboración propia con datos del CEESP.

En este mismo sentido podemos observar las expectativas con relación al posible aumento de la corrupción en los próximos dos años. En este caso, el porcentaje de empresas que en 2005 manifestó creer que la corrupción aumentaría en el Poder Judicial, el Poder Legislativo, las secretarías de estado y la Presidencia de la República fue mayor al porcentaje registrado en 2002.

Cuadro 7
Expectativa de las empresas
acerca de un incremento de la corrupción en el futuro

Expectativa	Institución	2002	2005
Empresas que creen que la corrupción aumentará en:	Poder Judicial	24%	30%
	Poder Legislativo	19%	26%
	Secretarios de Estado	16%	23%
	Presidencia de la República	14%	24%

Fuente: Elaboración propia con datos del CEESP.

Como puede observarse, tenemos así una paradoja derivada de los resultados de esta EGDE: las experiencias parecieran demostrar que los niveles de corrupción en nuestro país son hoy menores que los de hace 3 o 4 años; sin embargo, las expectativas de los encuestados parecieran expresar que los niveles de corrupción más bien seguirán aumentando. ¿Cómo explicar esta paradoja? Puede haber en principio por lo menos dos hipótesis:

- La falta de congruencia entre experiencias y expectativas puede deberse a que al momento de hacer las encuestas las empresas encuestadas hayan estado sobreexpuestas a datos e información (por parte de los medios de comunicación o de otros colegas) sobre casos de corrupción, información que les pudo haber impulsado a responder de forma más pesimista sobre el futuro del tema en el país, y

- La falta de congruencia también podría deberse a que ciertas empresas encuestadas no hayan querido responder con veracidad las preguntas sobre su disposición a dar pagos extraoficiales y, sin embargo, no se hayan sentido cohibidos al tener que responder a las preguntas sobre sus expectativas.

En cualquier caso, esta paradoja es de nuevo un llamado de atención sobre qué tan posible resulta medir los niveles de corrupción a través del tiempo, incluso cuando nos limitamos a un sector social determinado (que en este caso es el de las empresas), y también sobre qué tan sencillo es interpretar los resultados arrojados por las encuestas.

Conclusiones

El presente artículo ha tratado de ofrecer una visión general sobre los índices de medición de la corrupción. Por un lado, el texto ha buscado ofrecer una discusión básica pero completa sobre cuáles son las características, aportaciones y posibles limitaciones teóricas de estas herramientas en la búsqueda por entender mejor los niveles de corrupción en una sociedad determinada. Por el otro lado, el artículo ha intentado aclarar dichos aspectos teóricos presentando tres ejemplos concretos de índices y encuestas, en los cuales México se encuentra incluido (Índice de Percepción de la Corrupción) o resulta el principal foco de atención (Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Encuesta sobre Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial). Existen por supuesto muchos otros índices internacionales, pero hemos preferido centrar nuestra atención en aquéllos que reciben mayor atención en las discusiones políticas del país.

La publicación de estos índices ha contribuido, sin duda, a mejorar nuestros conocimientos teóricos sobre el fenómeno de la corrupción. Pero, quizás más importante aún, los índices han servido para enriquecer los debates públicos e impulsar el desarrollo de políticas públicas anticorrupción y pro-rendición de cuentas. Como se ha dicho aquí, es necesario leer e interpretar con cautela los resultados que los índices y encuestas arrojan. Puede decirse, además, que queda aún mucho trabajo por delante para refinar las bases teórico-metodológicas de estos instrumentos. Diversos académicos y profesionales de la Administración Pública, así como organismos internacionales como la OCDE, han llamado recientemente la atención sobre la necesidad de construir nuevas herramientas que ayuden a valorar mejor los niveles de corrupción y la forma en que las estrategias gubernamentales ayudan a eliminarla (OCDE, 2005; Pope, 2005; Galtung, 2006; González, 2006; Dussauge, por aparecer).

En cualquier caso, lo fundamental es que espacios como la Revista de Administración Pública del INAP continúe fomentando discusiones en torno

a temas como este que son complejos, pero que resultan indispensables para asegurar que la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad pública son los pilares centrales de la gobernanza democrática que México requiere.

Bibliografía

Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social*, México: Banco Mundial, 2007.

Campos, J. Edgardo y Sanjay Pradhan, *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington, DC: World Bank, 2007.

Cejudo, Guillermo M., "Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000", *International Public Management Journal*, vol. 6, 2003, pp. 309-325.

Del Castillo, Arturo, *Medición de la Corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, México: Auditoría Superior de la Federación, 2003.

Díaz García de León, Octavio y Mauricio I. Dussauge Laguna, "Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: la experiencia del Blindaje Electoral en el Gobierno Federal", *FEPADE Difunde*, agosto de 2006.

Dussauge Laguna, Mauricio I. "¿De las 'E's' a las 'C's'? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después", en Roberto Breña y Eduardo Guerrero (coords.), *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la Administración y las Políticas Públicas*, México: El Colegio de México, 2008.

———, "Combate a la corrupción y rendición de cuentas en México: avances, asuntos pendientes y agenda de futuro", en José Luis Méndez (coord.), *Estado, Gobierno y Políticas Públicas en el México del Siglo XXI*, México: El Colegio de México, por aparecer.

Galtung, Fredrik, "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) corruption Indices", en Charles Sampford, Arthur Shacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung, (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot: Ashgate, 2006, pp. 101-130.

González Gómez, Javier, "Midiendo el desempeño gubernamental: ¿es posible medir el éxito y fracaso de las políticas anticorrupción?", *Buen Gobierno*, núm. 1, 2006.

———, Reseña de Ivan Krastev, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, Budapest: CEU Press, 2004, en *Foro Internacional*, núm. 182, 2005.

Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México", en el libro de ensayos del concurso *Cultura de transparencia y rendición de cuentas*, México: Instituto Federal Electoral, 2002, pp. 11-26.

Heineman, Ben W. y Fritz Heimann, "The Long War Against Corruption", *Foreign Affairs*, mayo-junio, 2006.

Hill Mayoral, Benjamín G., "Corrupción y Desarrollo en México: experiencias y retos futuros", *Buen Gobierno*, núm. 3, 2007, pp. 24-31.

Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1970.

Jaimes, Óscar, "Anticorruption Policy in the Mexican Federal Public Administration", mimeo, 2006.

Kalnins, Valts, "Assessing Trends in Corruption and Impact of Anti-Corruption Measures", documento presentado en "The Anti-Corruption Network for Transition Economies 6. General Meeting, Estambul, 2005.

Kim, Pan Suk, "Building National Integrity Through Corruption Eradication in South Korea", *International Public Management Review*, vol. 8, núm. 2, 2007, pp. 138-162.

Krastev, Ivan, *Shifting Obsessions. Three Essays on the Politics of Anti-corruption*, Budapest: CEU Press, 2004.

López Presa, José Octavio (coord.), *Corrupción y Cambio*, México: SECODAM-FCE, 1998.

Marquette, Heather, "Donors seek the right approach to corruption", *Local Governance Brief*, primavera, 2004, pp. 3-11.

Mauro, Paulo, "Why Worry About Corruption?", International Monetary Fund, 1997.

OCDE, *Public Sector Integrity. A framework for assessment*, Paris: OCDE, 2005.

Pope, Jeremy, "Dimensions of Transparency in Governance", Documento preparado para el "6th Global Forum on Reinventing Government. Towards Participatory and Transparent Governance", Seúl, 24 – 27 de Mayo, de 2005.

Reyes Heroles, Federico, *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México: IFAI, 2003.

Roberts, Alasdair, *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Sampford, Charles, Arthur Shacklock, Carmel Connors y Fredrik Galtung (eds.), *Measuring Corruption*, Aldershot: Ashgate, 2006.

Secretaría de la Función Pública, *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

Spector, Bertram I. (ed.), *Fighting Corruption in Developing Countries*, Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005.

Tanzi, Vito, "Corruption Around the World. Causes, Consequences, Scope, and Cures", International Monetary Fund, 1998.

Transparencia Internacional, *El libro de consulta 2000*, disponible en www.transparenciamexicana.org.mx.

Villoria, Manuel, "Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina", en Francisco Longo y Carles Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB, 2008, pp. 101-139.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 129, 2012

LIBROS BLANCOS Y MEMORIAS DOCUMENTALES, INSTRUMENTOS PARA LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Francisco José Díaz Casillas

El señor Contralor quiere que nuestra casa sea de cristal; que todo pueda verse; que todo pueda saberse;... 1925.[1]

Cuando hablamos de transparencia nos estamos refiriendo a la apertura de la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante un sistema que clasifica y difunde la información del gobierno.

Debemos aclarar que la transparencia por sí misma no implica un acto de rendición de cuentas, sino la política de colocar la información de gobierno en la "vitrina pública" para que los interesados puedan revisarla, analizarla y emitir opiniones. De su revisión y/o valoración se pueden derivar un sin fin de utilidades, tales como su uso para completar investigaciones académicas, recomendaciones para mejorar la gestión o incluso servir como mecanismo que ponga sobre aviso anomalías o conductas que pudiesen ser sancionadas.

En este sentido debemos entender que la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, indispensable en las democracias modernas. Cuando los gobernantes tienen claridad sobre la importancia de dejar en claro su actuación es conveniente, y la ley así lo prevé, que se elaboren Informes Administrativos y Libros Blancos por profesionales en auditoría a fin de presentar dictámenes claros y sin salvedades.

[1] Boletín de Información de la Contraloría de la Nación. México. Tomo II, julio-agosto de 1925, página 137. El jefe del Departamento de Contraloría en esa época era Luis Montes de Oca, después en febrero de 1927 ocuparía la cartera de Secretario de Hacienda y Crédito Público hasta el final del gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles (1º. de diciembre de 1924-30 de noviembre de 1928).

De esta acción se testimonia de forma adecuada los hechos sobre lo actuado que sirve de memoria histórica para quien los suceda en el ejercicio de la función pública teniendo claro los resultados y los compromisos que pudiesen derivarse de estas acciones de gobierno.

Así pues, la rendición de cuentas es hoy en día un elemento primordial que asegura la transparencia del manejo de recursos públicos. Por su parte, los Libros Blancos y las Memorias Documentales son parte esencial de este engranaje. Son, por naturaleza y conforme a la Ley, documentos elaborados cuyo contenido contable y documental es soporte de lo actuado, abiertos al conocimiento y escrutinio de los ciudadanos que así lo requieran.

En momentos como éste, en que termina un periodo de gobierno en el ámbito federal y en el ámbito local del Distrito Federal, se encuentra mandatada la elaboración de Libros Blancos y Memorias de Gobierno para ser considerados y añadidos a las Entrega-Recepción de las oficinas públicas cuyo periodo de gobierno se vence. Aunque esta obligación y práctica también debe ser observada por todos aquellos que dejan un cargo, como una responsabilidad más de su actuar en la administración pública.

El método de exposición que hemos elegido para hacer comentarios sobre estos temas es el de preguntas, que nos faciliten acercarnos a una práctica administrativa que tiene sus antecedentes en el Virreinato, que se mantuvo vigente en el siglo XIX y XX, pero que con el paso del tiempo se convirtió en una acción opcional.

Sin embargo, la utilidad misma para saber cómo se encuentran los asuntos públicos al término de una gestión y para la tranquilidad del servidor público de transparentar el uso de los recursos y evitar posteriores sanciones administrativas o penales, hizo necesario la aplicación de los instrumentales de la auditoría para revisar que se entregaban cuentas claras sobre el ejercicio del gasto, sin que mediara intervención de instancias de poder o gobierno para solicitar tal auditoría.

Y ante la duda ciudadana de que estos recursos no fuesen destinados a los propósitos para los que fueron otorgados, y ante la posibilidad y sana obligación de dar información amplia y correcta de gestión pública, de sus procedimientos y demás asuntos administrativos que los acompañan, al ciudadano que lo solicite, estos instrumentos se constituyen hoy en día como indispensables para la transparencia. Pero veamos en qué consisten estos instrumentos.

¿Qué es un Libro Blanco?

> "El documento público gubernamental en el que se hacen constar las acciones y resultados obtenidos más destacados de un programa, proyecto o asunto"[2].

¿Cuándo las entidades y las dependencias deben elaborar un Libro Blanco?

> "...cuando consideren necesario dejar constancia documental del desarrollo de programas o proyectos de gobierno, así como de otros asuntos que se estimen"[3].

¿Cuándo un programa, proyecto o asunto debe considerarse relevante?

Cuando éste:

"I. Es de alto impacto social, económico, regional, cultural, de trascendencia técnica o contenga aspectos de gestión operativa de beneficio para la sociedad o para sectores específicos de la misma o que fortalecen la administración pública;

II. Por su naturaleza o características, se considere relevante para el logro de metas prioritarias de interés general o de algún sector productivo o de impacto regional o en la actividad económica, conforme a los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo;

III. Se trate de un programa que otorga subsidios o transferencias de recursos fiscales de alto impacto social, o de un programa regional ejecutado con recursos federales de alto impacto en la sociedad o que contribuye al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con las entidades federativas y sus municipios, el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos;

IV. Se trate de un proyecto cuyo propósito fundamental sea ampliar la capacidad productiva de un sector económico y social determinado, la producción de bienes, infraestructura o servicios nacionalmente necesarios, acordes a los objetivos y estrategias señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, o bien de un proyecto estratégico vinculado con las actividades a que se refieren los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

---

[2] Lineamientos para la elaboración e integración de Libros Blancos y de Memorias Documentales. DOF: 10/10/2011. dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213396&fecha=10/ 10/2011&print=true

[3] *Ibíd*., página 2.

V. Se trate de un asunto de gobierno, que por virtud de su naturaleza o características, resulte necesario rendir cuentas sobre una determinada acción relevante, tales como, la atención de una demanda ciudadana emergente, una exigencia de aplicación de justicia, el perfeccionamiento de algún sistema y/o procedimiento, la aplicación y administración de recursos federales; la realización de una mejora significativa de la eficiencia operativa o administrativa, de impacto en la población o en el ámbito de la Administración Pública Federal, y

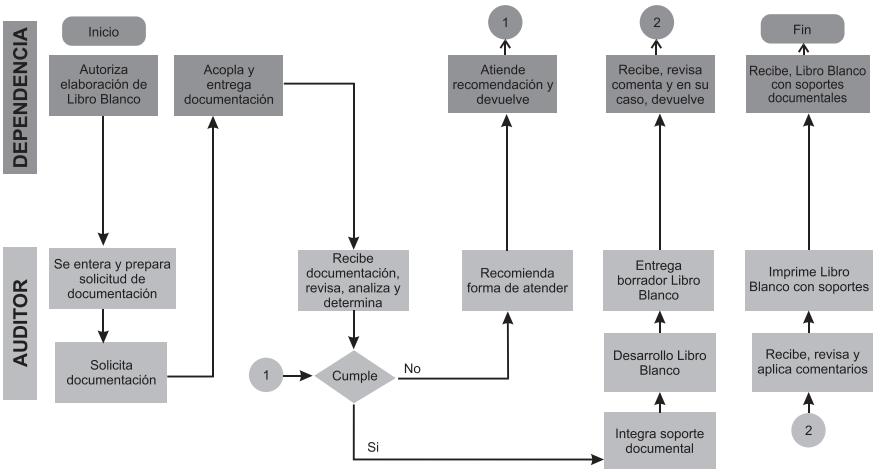
VI. Así se considere por disposición de algún ordenamiento jurídico o se justifique, en virtud de su importancia, complejidad, problemática suscitada para su implementación o ejecución, los resultados o beneficios obtenidos, entre otros"[4].

¿Qué deben contener los Libros Blancos?

I. Presentación.
II. Fundamento legal y objetivo del Libro Blanco.
III. Antecedentes.
IV. Marco normativo aplicable a las acciones realizadas durante la ejecución del programa, proyecto o asunto.
V. Vinculación del programa, proyecto o asunto con el Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, institucionales, regionales y/o especiales.
VI. Síntesis ejecutiva del programa, proyecto o asunto.
VII. Acciones realizadas.
a) Programa de Trabajo;
b) Presupuesto y calendario de gasto autorizado;
c) Integración de expedientes y/o de proyectos ejecutivos, y
d) Documentación soporte de la aplicación de los recursos, entre ésta, la correspondiente a los trámites y registros contables y presupuestarios realizados, incluyendo un cuadro resumen del total del presupuesto autorizado y ejercido y, en su caso, el soporte documental de los recursos enterados a la Tesorería de la Federación; a los procesos de adjudicación de bienes y/o servicios; a los convenios y/o contratos celebrados, entre otros.
VIII. Seguimiento y control.
IX. Resultados y beneficios alcanzados.
X. Informe final del servidor público de la dependencia o entidad, responsable de la ejecución del programa, proyecto o asunto.

[4] *Ibíd*., pág. 2.

Procedimiento simplificado para la integración y desarrollo de libros blancos



Cuadro elaborado por Lic. Emilio Vargas.

¿Cuándo los libros Blancos se vuelven Negros?

- Cuando no se proporciona la constancia documental que permita autentificar al auditor que la documentación que soporta la actividad auditada se encuentra físicamente;
- Cuando quienes tienen la responsabilidad directa en la atención de las distintas actividades no atienden la entrega requerida;
- Cuando no se ha tenido el cuidado de mantener organizada la información que aparece en los estados financieros y sus notas;
- Cuando no se disponga de registros contables e información relativa, así como de las actas de asamblea de accionistas y de juntas de consejo de administración;
- Errores y omisiones en los estados financieros;
- Irregularidades que involucran a la entidad auditada o a los empleados;
- Incumplimiento en los contratos, convenios y compromisos; así como el no cobrar las penas convencionales por incumplimientos;
- Violaciones a las leyes y reglamentos en los que se ampara la actividad auditada;
- La no intervención ante autoridad competente sobre reclamaciones, litigios o acciones legales que pudiesen constituir daño contra la entidad auditada;
- La falta de aplicación de planes o la aplicación de los mismos sin valorar los riesgos que éstos pudiesen ocasionar en contra de los activos de la entidad auditada, así como los sobreprecios en su aplicación por falta de una adecuada implementación, y

- La presencia de situaciones de riesgo no considerados como posibles conflictos de intereses, etc.

¿Cuáles son las consecuencias y de qué tipo?

- Recomendaciones;
- Observaciones, y
- Denuncias.

Éstas pueden ser desde las más sencillas hasta las más severas. Como la de requerir que se complete la entrega documental, que se subsane el error o la omisión, siempre y cuando ésta no sea para cubrir irregularidades que están perfectamente tipificadas como faltas administrativas o malversación de fondos; que amerite emitir dictamen en contra de la entidad auditada y que pudiesen derivar en sanciones administrativas y/o por malversación de recursos públicos.

Con estos hechos la Función Pública o la Contraloría estaría obligada a iniciar juicio de responsabilidad administrativa, penal e incluso, si así lo considera, denunciar ante la Secretaría de Hacienda o equivalentes en los Estados y/o a las entidades fiscalizadoras a fin de que se inicie un proceso resarcitorio[5] de los recursos desviados o malversados por los servidores públicos y los particulares involucrados.

¿Pueden hacerse Libros Blancos de toda la gestión de un organismo o dependencia?

No. Sólo se pueden elaborar Libros Blancos de forma específica sobre Planes y Programas cuya actividad implique el uso de recursos públicos, independientemente de su origen, ya sea mediante un proceso que puede iniciar *ex ante*, durante y *ex post* del desarrollo de este plan y programa.

Los resultados de este proceso sólo avalan el uso adecuado de los recursos asignados conforme a la normatividad vigente, sin que esto necesariamente sirva para determinar lo acertado o equivocado de los objetivos programados.

¿Qué se entiende por Memoria Documental?

"Al documento público gubernamental, que describe las acciones y resultados obtenidos de un programa, proyecto o asunto de la Administración Pública Federal, del cual se tiene interés en dejar constancia y que

[5] El derecho administrativo contempla en sus logros lo que se conoce como "Derecho Resarcitorio de la Función Pública", que se encarga del afincamiento de responsabilidades resarcitorias a los servidores públicos e incluso a los particulares por omisiones o actos que dañe el patrimonio de la hacienda pública o de las entidades fiscalizadoras.

por sus características no reviste la relevancia y trascendencia que un Libro Blanco"[6].

¿Quiénes deben elaborar Memorias Documentales?

"aquellos programas, proyectos o acciones de gobierno, en los que se tenga interés en dejar constancia de las acciones y resultados obtenidos, las dependencias y entidades tendrán la opción de formular Memorias Documentales, las cuales se podrán estructurar de manera similar a un Libro Blanco"[7], sin embargo para su elaboración deberán ser realizadas con el personal de la dependencia o entidad, sin que implique contratación o erogación alguna, anexándose a la acta de entrega recepción del titular de la dependencia o entidad, o del servidor público que autorizó su elaboración.

¿Qué carácter tienen los Libros Blancos y las Memorias Documentales?

La información y el soporte documental de la misma es de carácter público, conforme a lo establecido en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

¿En qué consiste el soporte documental?

Es un compendio de documentos y archivos electrónicos en los que se sustenta la información fehaciente y contundente, que debidamente clasificada y organizada, constituyen el soporte documental, ya sea del Libro Blanco o de la Memoria Documental.

¿Cómo se asigna la contratación de los servicios de elaboración de Libros Blancos?

Las dependencias y entidades deben enviar a la Secretaría de la Función Pública, por conducto de la Unidad y con copia al Titular del Órgano Interno de Control respectivo, una relación de los Libros Blancos que pretendan elaborar a efecto de ser valorada y analizada. En los 15 días hábiles siguientes a la solicitud, la Secretaría emitirá su opinión sobre la pertinencia o no de su elaboración.

En el caso del Gobierno Federal ¿Cómo se asigna la contratación de los servicios de elaboración de Libros Blancos?

Conforme a la Normatividad vigente, la Secretaría de Hacienda, a través de la Subsecretaría de Egresos, publicó en el *Diario Oficial de la*

[6] *Ibíd.,* página 2.

[7] *Ibíd.,* página 4.

Federación, el 28 de diciembre de 2010, el *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal,* en vigor al día siguiente de su publicación. En el apartado referente a Definición de los Conceptos y de las Partidas, Capítulo 3000, Servicios Generales, el Concepto "3300 Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios. Asignaciones destinadas a cubrir erogaciones por contratación de personas físicas y morales para la prestación de servicios profesionales independientes tales como informáticos, de asesoría, consultoría, capacitación, estudios e investigaciones, protección y seguridad;...[8]

Específicamente en la partida: "331 servicios legales, de contabilidad, auditoría y relacionados. Asignaciones destinadas a [...]; la contratación de servicios de contabilidad, auditoría y asesoría contable y fiscal y servicios técnicos de [...], y otros no clasificados en otra parte"[9].

En el caso del Gobierno Federal ¿Cómo se asigna la contratación de los servicios de elaboración de Libros Blancos?

En el caso Federal, se requiere primero autorización de la Secretaría de la Función Pública para elaborarlos. La primera instancia, considera que éstos deberán ser elaborados por el personal de la dependencia con recursos materiales y humanos propios y, en segunda instancia, en casos justificados ampliamente se autorizará y procederá a la contratación del servicio.

¿Cómo esta obligación debe ser atendida por el Distrito Federal?

El Distrito Federal cuenta con sus propios *Lineamientos para la rendición de cuentas derivado del informe de gestión de la administración pública del Distrito Federal 2006-2012,* publicados en la Gaceta del 29 de diciembre de 2010.

Si bien el documento emitido por el gobierno del Distrito Federal no es original, pues se encuentra respaldado en el que publicara la Secretaría de la Función Pública en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de octubre 2005, bajo el nombre *Lineamientos para la formulación del informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006, así como para la elaboración e integración de libros blancos,* es lo suficientemente completo para atender este requerimiento.

Sin embargo, cabe aclarar que para la elaboración de Libros Blancos "los Titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública del

[8] *Diario Oficial de la Federación* Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, 28 de diciembre de 2010.

[9] *Ibíd*.

Distrito Federal, elaborarán un Libro Blanco para dejar constancia documental del desarrollo de los programas y/o proyectos de Gobierno especiales, así como de otros asuntos relevantes, debiendo considerar para ello los criterios y normas internas que determinen en razón de sus propias características y estructura administrativa que corresponda a cada caso"[10].

Sin embargo, también debe considerarse la conveniencia de utilizar ambos ordenamientos, cuando se trate de recursos públicos federales, pues aunque los dos lineamientos cumplen con los requerimientos necesarios para la entrega-recepción de la administración pública, no está por demás considerar los contenidos de los Libros Blancos previstos por la federación, previendo así que estos mismos sirvan para justificar ante las dos instancias los resultados de la auditoría, sin incurrir en la necesidad de ampliar o reducir contenidos (con los costos que esto puede representar).

En el caso del Distrito Federal ¿Cómo se asigna la contratación de los servicios de elaboración de Libros Blancos?

Conforme a la Normatividad vigente, la Secretaría de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Egresos publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 19 de Octubre de 2010, el *Clasificador por Objeto del Gasto* en vigor desde el 1° de enero de 2011, incluye entre otros, el Concepto 3300 "Servicios Profesionales, Científicos, Técnicos y Otros Servicios" que se refiere, entre otros, a: "Asignaciones destinadas a cubrir erogaciones por contratación de personas físicas y morales para la prestación de servicios profesionales independientes tales como; [...] de asesoría, consultoría, [...] estudios e investigaciones, ..."[11]

Dicho concepto, se desagrega en partidas, entre las que se encuentra la Partida Genérica 3330, "Servicios de consultoría administrativa, procesos, técnica y en tecnologías de la información", que incluye; "Asignaciones destinadas a cubrir los servicios en el campo de [...], consultoría administrativa (administración general, financiera, [...]), científica y técnica (en [...] y otros no clasificados en otra parte)..."[12]

Por lo anterior, la partida específica es la 3331 "Servicios de consultoría administrativa, procesos, técnica y en tecnologías de la información", que se refiere a: "Asignaciones destinadas a cubrir los servicios en el campo

[10] *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. Lineamientos para la rendición de cuentas derivado del informe de gestión de la administración pública del Distrito Federal 2006-2012, 29 de diciembre de 2010.

[11] *Gaceta Oficial del Distrito Federal.* Oficio Circular: NO. SE/1493/2010, Clasificador por objeto del Gasto del Distrito Federal, 19 de octubre de 2010, página 88.

[12] *Ibíd*., página 89.

de [...] consultoría administrativa (administración general, financiera, [...]), científica y técnica (en [...] y otros no clasificados en otra parte)..."[13]

¿Qué tipos de auditoría gubernamental existen y cuál es su propósito?

Sin menoscabo de otro tipo de auditorías que se pudiesen realizar en una entidad pública, podemos decir que las más comunes son: 1) Auditoría Financiera: que comprende la revisión de estados financieros y toda la documentación que la ampara. 2) Auditoría Operativa: Sirve para evaluar el desempeño de una organización, programa, actividad o función gubernamentales con el objeto de mejorar el desempeño y la responsabilidad de los servidores públicos encargados de la actividad.

¿Cuál es la responsabilidad que se tiene con la ciudadanía cuando se efectúa una auditoría?

1. Todos los servidores públicos que tienen la responsabilidad de administrar programas deben rendir cuentas, por lo que son sujetos de una auditoría.
2. Los ciudadanos tienen derecho a saber en todo momento si los fondos públicos están administrados correcta y oportunamente y de conformidad con las leyes en la materia, la auditoría gubernamental es instrumento idóneo para poder informar del estado que guarda la aplicación de recursos públicos.
3. Además de lo anterior, es indispensable que a través de la auditoría se conozca si estos programas están realmente cumpliendo con los fines para los que fueron autorizados, sin desviación ni omisión injustificada.

Como podemos observar los Libros Blancos se han añadido en los dos últimos sexenios como instrumentos que permiten ir acompañando a la gestión administrativa de los órganos de gobierno *ex ante*, durante y *ex post*, para asegurarse que los recursos asignados para las actividades sean utilizados eficientemente, pero fundamentalmente cuidando todos los procedimientos que marca la normatividad.

Esto no sólo habla bien de quien tiene la responsabilidad de su ejercicio, pues además de cuidar la adecuada aplicación de los mismos, también observa las disposiciones normativas vigentes en las que se sustenta su actuar y deja de forma inequívoca testimonio de honestidad y transparencia mediante una auditoría.

Pero debe quedar claro, este ejercicio no es aplicable a la gestión de un órgano de gobierno, sólo lo es en cuanto al programa que es auditado, que si bien pueden los recursos haber sido correctamente aplicados, esto de

[13] *Ibíd*., página 89.

ninguna manera justifica la efectividad de los objetivos del programa, pues éste debe ser evaluado bajo otra perspectiva. A esta forma de evaluación, se le puede atender desde la visión de la evaluación de proyectos que, por supuesto, pueden integrar los resultados de los Libros Blancos.

Esta evaluación de Planes y Programas, Libros Blancos y demás instrumentos de medición, es la materia prima de las memorias de gobierno, en las que sí estamos obligados a señalar los avances y dificultades que se han encontrado en la aplicación de los programas de gobierno a efecto de poder corregir, modificar, ampliar o, en su caso, dar por finiquitada la política pública elegida.

En conclusión, los Libros Blancos contribuyen de forma importante a transparentar el uso de los recursos públicos de forma correcta y contribuyen a la evaluación de los resultados de los planes y programas. La evaluación más a fondo de los resultados de la aplicación de la política pública nos ayudan a entender si esta es correcta o requiere ser modificada, o ampliada e, incluso, darla por terminada.

Las memorias de gobierno son excelentes documentos que permiten a las administraciones en operación o en transición conocer sobre el estado que guarda la administración y así evitar que, por desconocimiento, se incurra en errores que pueden ser muy costosos en lo social, en lo político o en lo económico.

Bibliografía

Ackerman, John (2004). *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial.* Documento de trabajo del Banco Mundial, No. 31, Washington, D. C., pp. 1-48.

———. (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho.* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, A.C., 403 p.

Boletín de información de la Contraloría de la Nación (1925). México. Tomo II, julio-agosto de 1925.

Del Castillo, Arturo (2003). *Medición de la corrupción un indicador de la rendición de Cuentas,* México, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 5, pp. 28-59.

Diario Oficial de la Federación (2011). *Lineamientos para la elaboración e integración de Libros Blancos y de Memorias Documentales.* 10 de octubre de 2011.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213396&fecha=10/10/2011&print=true

———. (2005). *Lineamientos para la formulación del informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006, así como para la elaboración e integración de libros blancos,* 13 de octubre de 2005.

———. (2010). *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.* 28 de diciembre de 2010. http://dof.gob.mx/ nota_ detalle.php?codigo=5172682&fecha=28/12/2010

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010). *Lineamientos para la rendición de cuentas derivado del Informe de Gestión de la Administración Pública del Distrito Federal 2006-2012,* 29 de diciembre de 2010.

———. (2010). Oficio Circular: No. SE/1493/2010, *Clasificador por objeto del Gasto del Distrito Federal.* 19 de octubre de 2010.

General Accounting Office (GAO) (1996). *Normas de auditoría gubernamental.* México. Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación, México, 132 p.

Haro Bélchez, Guillermo (2010). *Fiscalización superior. Avances y retos*. México, Miguel Ángel Porrúa. Serie Políticas Públicas, 237 p.

Híjar y Haro, Alberto (1919). *Administración y Contabilidad Fiscal.* México. Imprenta Victoria, 287 p.

Junco, María (2003). *El derecho a la información de la penumbra a la transparencia.* México, Porrúa, 110 p.

Merino Huerta, Mauricio (2008). "La transparencia como política pública", en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho.* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, A. C., pp. 240-262.

Thede, Nancy (2003). "Derechos Humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.* México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, pp. 37.

Trinidad, Ángel (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública en la sociedad y el gobierno.* México, Miguel Ángel Porrúa, 155 p.

Ugalde, Luis Carlos (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México.* México, Instituto Federal Electoral, 61 p.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 129, 2012

ANTECEDENTES, DESARROLLO Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Mónica Diana Vicher García

Introducción

En este trabajo se realiza una exploración dirigida a rastrear los orígenes y el desarrollo de la rendición de cuentas. Para este propósito el trabajo se divide en tres apartados, en el primero se abordan los antecedentes de la rendición de cuentas que rastreamos desde documentos gubernamentales antiguos que datan del siglo IV a.C, lo mismo que en textos romanos y bizantinos; pero que también se pueden encontrar en textos como los de Bodino o Altusio. En el siguiente apartado se aborda la institucionalización de la rendición de cuentas que se elevó a derecho universal con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, y que ha fungido como el pedestal sobre el que se ha erigido la rendición de cuentas en el Estado de Derecho; una concepción que se plasmó en textos de administración pública como los de Charles Bonnin, o en textos de derecho administrativo. Finalmente, en la última parte nos abocamos a la revisión de la concepción actual de rendición de cuentas, a la que se ha agregado el calificativo de democrática, pues hace coparticipe a la sociedad.

I. Los antecedentes

Lo que hoy conocemos como rendición de cuentas tiene antecedentes remotos. Ya sea bajo esa u otras denominaciones y atendiendo a diferentes sectores (inicialmente sólo al gobernante y con el tiempo al Estado de Derecho), ha acompañado al gobierno en menor o mayor media desde su surgimiento y desarrollo. Podemos apreciar que la rendición de cuentas de los servidores gubernamentales presenta una manifestación muy temprana e interesante en las lecciones de la obra de gobierno y administración del Arthasastra de Kautilya (siglo IV a.C). En dicho texto podemos encontrar alusiones a la supervisión de trabajos, además de

puntualizaciones concretas sobre las medidas a tomar cuando un hombre (servidor gubernamental) comprometido con el gobierno para cualquier trabajo se ausenta. O bien, cuando un oficial del gobierno se niegue a supervisar el despacho del trabajo en su departamento, tal como está regulado, pues ocasionaría pérdidas de ingresos al gobierno a causa de su negligencia o ignorancia.[1]

Los administradores de los departamentos gubernamentales deberían ser inspeccionados diariamente; siempre se supervisaban las oficinas, los instrumentos de que hacían uso, el horario de trabajo, la forma precisa del trabajo y los resultados. Cuando no pusieran atención a lo que les corresponde, se les fijaba una multa de dos veces la cantidad de su paga diaria y del gasto en que incurrieran. Asimismo, resulta particularmente interesante que la forma de revelar las actuaciones de los servidores gubernamentales se lograba por la vía del espionaje, esto es, qué medidas secretas se utilizaban para revelar lo diáfano en el actuar de los servidores gubernamentales.[2]

Entre los romanos, las obligaciones impuestas al agente público se identifican incluso desde la época de la Monarquía y la República, se ha encontrado que junto con los derechos de los agentes públicos también se conformaron las principales obligaciones a que quedaron sujetos. Es en la época del imperio cuando se registra con mayor precisión cómo el personal administrativo quedó sujeto a una gran cantidad de obligaciones, entre las que se distinguían las exigencias de las dignidades (puestos más altos), de las exigencias a los puestos auxiliares.[3]

Conforme el desarrollo administrativo avanzó las obligaciones profesionales se delimitaron, inicialmente de modo consuetudinario y cuando se hizo más compleja la administración, a partir de disposiciones que agrupaban deberes, o bien rendición de cuentas; a lo que se sumó la sanción a conductas impropias como la malversación, el desfalco y la corrupción. Una situación destacable es el papel que como elemento de control empezó a ejercer el sueldo sobre su actividad[4], además de que en el caso de los subalternos la ordenación, que se tornó jerarquizada. El proceso de burocratización paulatino (desde el principado), contribuyó a

[1] Kautilya, Arthasastra. *La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 198.

[2] *Ibíd.*, p. 204.

[3] Varela Gil, Carlos. *El Estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2007, pp. 338-339.

[4] Jeremías Bentham hizo un análisis del sueldo como medio que podía servir para asegurar la responsabilidad del empleado y para alejarlo de la corrupción, pero también destacó que no hay una relación causa-efecto entre mayor salario igual a mejor desempeño de los servicios, pues "los servicios mejor pagados no son los que mejor se hacen". Bentham, Jeremías, *Teoría de las penas y las recompensas*, Barcelona, Imprenta de D. Manuel Sauri, 1838, pp. 107, 140 y 276.

delimitar las obligaciones de los empleados subordinados a los puestos superiores. Todo esto quedó testimoniado en los libros que tratan los oficios (*De officiis*) como el de Frontino *De officio curatoris aquarum* o *De officio praefecti vigilium,* entre muchos otros.[5]

Este cuadro no estaría completo si no se menciona la responsabilidad a que se sometía a los administradores por el incumplimiento de sus deberes,[6] que también registra en el principado el momento en que la definición de obligaciones públicas trajo consigo la conformación de la responsabilidad administrativa, exigida por el incumplimiento, mayor o menor, de los deberes profesionales. El sistema de responsabilidad administrativa contemplaba desde castigos menores hasta la inhabilitación para el desempeño de funciones públicas. El control del personal administrativo (vigilancia y correcto complimiento de deberes) lo realizaba de modo directo el *magister officiorum* y los prefectos del pretorio.[7]

Más tarde, en el imperio bizantino los servidores públicos constituyeron un cuerpo único sujeto directamente a las órdenes del *basileus*, si las órdenes no se ejecutaban, dado el poder que se les concedía a los servidores públicos, se podía caer en el delito de prevaricación. Todos los servidores públicos estaban "obligados por la voluntad imperial", su deber primordial era ejecutarla y hacerla cumplir. Este deber se plasmó en diversos textos legislativos, y si bien su aplicación inicial fue escasa, posteriormente, para proteger a los súbditos, los emperadores también elaboraron disposiciones dirigidas a evitar las arbitrariedades y remediar los abusos de autoridad.[8]

Así, podemos encontrar que desde Justiniano se obligaba a los funcionarios provinciales a que después de dejar el cargo permanecieran cincuenta días en su puesto, a fin de responder a las reclamaciones o recursos interpuestos por sus administrados, lo que podríamos ubicar como el punto preciso de la rendición de cuentas,[9] aunque inicialmente la responsabilidad

---

[5] Varela, *op. cit*., pp. 340, 341, 344, 345.

[6] La responsabilidad puede ser civil, penal o administrativa, por razones de espacio nos limitaremos a la última, que es la que responde al incumplimiento de deberes profesionales.

[7] Varela, *op. cit*., pp. 359-362.

[8] Bréhier, Louis., *Las instituciones del imperio bizantino*, México, UTHEA, 1956, pp. 134, 141.

[9] Si bien esta disposición se verificaba desde el siglo VI en el Imperio romano de occidente. Guillou, André, "El funcionario", en Cavallo, Guglielmo, *et. al., El hombre bizantino*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 273.
También hay que agregar que hacia el siglo XIV en España a este periodo de revisión se le denominaba "residencia", descrita como un freno para juzgar a las autoridades, medio para que estuviesen más abiertas y ajustadas al cumplimiento de sus obligaciones y para moderarlas en sus excesos. Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, pp. 341-343.

se reducía a la restitución de cantidades que indebidamente se habían tomado de los contribuyentes. Pero posteriormente, siglo x, bajo la concepción de un gobierno bienhechor para sus súbditos, se promulgaron otros reglamentos relativos a la responsabilidad de los servidores públicos, que incluso invitaba a los súbditos a presentar sus quejas y denuncias sobre la violencia o rapiña de que los servidores públicos (arcontes y estrategas) les hicieran víctimas.[10]

Entre otros antecedentes resaltables ubicados en el siglo xvi encontramos el análisis que Juan Bodino hace sobre los deberes y obligaciones del magistrado en la República. Su principal obligación es la obediencia al supremo señor, pero también a su oficio. Para cumplir con ambos debería saber obedecer al príncipe, colocarse debajo de la autoridad de sus superiores, "honrar a sus iguales, mandar a los súbditos, defender los pequeños, hacer rostro a los grandes y justicia a todos".[11]

El medio para garantizar el buen desempeño radicaba en el juramento que hacían los magistrados a la entrada de sus oficios, en el que prometían acatar y respetar los edictos y ordenanzas, pues de lo contrario incurrirían en infamia de perjuros, que va más allá de la pena contenida en los edictos; y si el daño público era muy grande deberían cubrir la injuria al edicto. Además se consideraba que para la República y para la dignidad del magistrado, mejor sería renunciar al oficio que admitir una cosa injusta.[12]

El siglo xvi nos ofrece también un espléndido material en el trabajo del alemán Juan Altusio (1557-1638), donde explica que los oficiales del reino sirven a su bienestar, y que a éstos corresponde tanto el cuidado como la tutela de lo que en el reino se hace en común. A esto agrega que es importante mantener la distinción entre los oficiales, y sobre todo que los oficios que el príncipe confía se deben mantener dentro de los límites que correspondan a cada cual; asimismo, que es necesario procurar que los magistrados intermedios se comporten "santa e inocentemente", y de no ser así, salir al paso de sus vicios, quitando del cargo a los que delinquen e imponiendo castigos.[13]

Más aún, señala puntualmente cuáles son los medios (penas y premios) para asegurar que los magistrados u oficiales no se corrompan o se deterioren en su oficio, sino que sean fieles, íntegros y diligentes. Para tal efecto, los salarios deberían ser honestos y suficientes; se debería hacer uso de la prohibición e interdicto penal, y también poner los ejemplos

[10] Bréhier, *op. cit.*, pp. 142, 143.

[11] Bodino, Juan. *Los seis libros de la República*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 543.

[12] *Ibíd.,* pp. 552, 553.

[13] Altusio, Juan. *La política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 466-468.

de otros oficiales castigados. Aunado a lo anterior, una medida muy útil era asegurarse de que los oficios se crearan con potestad limitada y con reservas de inspección. Y, asimismo, que en las visitas de inspección incluso se interrogara a los súbditos.[14]

Como se puede observar, hay muchos ejemplos que nos dan cuenta de que la preocupación por el buen desempeño de los empleados públicos, asociado a la rendición de cuentas, incluyendo medidas correctivas, llega a nosotros luego de un largo proceso de construcción histórico.

II. Institucionalización[15] de la Rendición de cuentas

El periodo que marca el cambio trascendental entre los primeros tiempos de la actividad gubernamental, en que las instituciones atendían sólo a sus necesidades y se basaban en derechos emanados de sí mismas, y el inicio de lo que en términos modernos conocemos como la rendición de cuentas y la transparencia; se remite a las construcciones institucionales que surgieron de la *Ilustración* (fines del siglo XVII) y la revolución francesa, que dispusieron el marco intelectual y social que hizo posible la concepción y declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, mismos que se adoptaron en las constituciones de los diferentes países.

A partir de la Revolución los derechos fueron entendidos como la contraparte de los deberes, y es entonces que "se establecen los principios que rigen a una sociedad moderna que tiene su fundamento en la voluntad popular y que le confiere al pueblo el derecho de cambiar la forma de gobierno".[16]

a) Administración pública y responsabilidad

Este momento es crucial para la administración pública, pues la Asamblea Nacional la redefinió sobre principios diversos a los precedentes. En el caso del servidor público, sin diferencia de puesto, lo definió como "mandatario público", pues se hizo patente que no ejerce una potestad que le pertenezca, ya que el "poder es de todos", y solamente se le confía. Esto se resume en que "el ejercicio del poder público no es un derecho, sino un deber.[17] Y también de aquí se desprende que los funcionarios públicos,

[14] *Ibíd.,* pp. 478-479.

[15] Entendemos por institucionalización el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Las instituciones son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas. El grado de institucionalización de las organizaciones y procedimientos es variable. Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Yale University Press, New Haven, 1997, pp. 22-23.

[16] Guerrero, Omar. "La transparencia en la Administración Pública: Principios conceptuales", en Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), *Rumbos de la Transparencia en Administración Pública*, FCPyS-UNAM, 2012, p. 67.

[17] *Ibíd*., p. 71.

en todas las categorías, son responsables de sus prevaricaciones y de su conducta.[18]

Como es patente, la Asamblea Nacional plasmó la responsabilidad por el desempeño que, aparte de la honradez, contemplaría la eficiencia y, como telón de fondo, que bajo la nueva legalidad, "lo que no le está permitido, le está prohibido".

"Esta rendición, que aparece repetidamente en los trabajos de la Asamblea, es una más de sus dádivas a la Administración pública moderna". "He aquí el origen inmediato de la transparencia, es decir, la responsabilidad y la rendición de cuentas, porque la translucidez administrativa es inexistente sin la responsabilidad del funcionario y su obligación de rendir cuenta de su desempeño".[19]

En la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, el derecho a la libertad e igualdad de los hombres está plasmado en el primer artículo, pero sobre todo, para efectos de este trabajo, resalta el artículo 15, que explicita que la sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración.[20] Esto nos permite situar los orígenes de la rendición de cuentas en el Estado moderno.

Empero, es menester señalar que estas ideas también se plasmaron en otras obras entre las que destaca, de manera particular, la obra fundacional de la administración pública moderna, los *Principios de administración pública* de Charles-Jean Bonnin que datan de 1808. En este texto que resalta la forma en que funcionaba la administración pública en la época absolutista, se retrata una administración arbitraria, en la que ni las personas ni las propiedades estaban protegidas de los atentados del poder o de los errores de su ignorancia.[21]

En ese momento, el ciudadano estaba sometido a la arbitrariedad e ignorancia de los depositarios de la autoridad, que sintiéndose poderosos por sus empleos menospreciaban a aquellos sometidos a su voluntad. Éstas, entre otras razones, son las que Bonnin esgrime para ubicar lo importante y necesario que es la formulación de un código administrativo que reglamente la administración pública.[22] De aquí que la administración pública moderna, y por consiguiente, los servidores públicos, nacieron cobijados con las ceñidas prendas de la normatividad, sometidos a la ley.

---

[18] Sieyés, citado por Omar Guerrero en *Rumbos de* …

[19] *Ibíd.*

[20] Asamblea Nacional Francesa. "Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano", 26 de agosto de 1789.

[21] Bonin, Charles, *Principios de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 181.

[22] *Ibíd*., pp. 176, 182.

Lo que se traduce en que toda su acción estaría reglamentada. Ésta es una administración pública que se enmarca en el Estado de Derecho.

Bonnin señala que los funcionarios administrativos, de acuerdo con el grado de autoridad que les haya sido conferida, tienen funciones y atribuciones particulares que forman una cadena relativa de deberes. De aquí sigue que el incumplimiento o la posibilidad de prevaricar en sus funciones, hace necesaria la actuación de la alta policía administrativa, que reside en el gobierno y se sustenta en el derecho de reprender, nombrar o revocar. Para ayudar al gobierno a asegurar las virtudes y los talentos en los empleos públicos, Bonnin explica que es importante la "marcha gradual" (servicio civil o función pública), que haga pasar por los empleos subalternos antes de llegar a los superiores, pues esto debilita las esperanzas a la intriga, al favor y a la corrupción. Del mismo modo, señala la importancia de tener sueldos acorde al rango y la importancia de la función.[23]

Otra cuestión relevante es que Bonnin explica que el administrador es un hombre público cuyos deberes se componen de todo lo que interesa a la sociedad; y que "la visita anual", el ojo vigilante del gobierno, a los departamentos es una obligación útil al bien público, pues el administrador debe dar al gobierno la cuenta moral de su administración, en la que se refleje de modo exacto el trabajo que ha elaborado y lo que le falta por hacer.[24]

Aquí cabe señalar que por la frase rendición de cuentas, solía entenderse que "el mandatario debe rendir cuentas al mandante", en virtud del mandato.[25] Y también es importante aclarar que todavía en el siglo XIX, en el idioma español, el sentido dado a estas palabras conllevaba una fuerte connotación económico-hacendaria.[26]

---

[23] *Ibíd*., pp. 325, 327.

[24] *Ibíd*., pp. 356, 360.

[25] Hall, José J., *Instituta de la jurisprudencia establecida por las excmas: Cámaras de apelaciones de la capital de la República Argentina en sus sentencias, por orden numérico y alfabético*, Volumen 8, Buenos Aires (Argentina), Lajouane y C.A., 1898, p. 808.

[26] Por ejemplo, en un documento fechado en 1829 sobre decretos y órdenes de la Real Hacienda, se señalan las instrucciones que observarán los empleados en la administración, recaudación e intervención de las rentas de la corona, en la rendición de las cuentas que han de dar y en él método que han de seguir en la cuenta y razón. Así que los empleados de la administración, recaudación e intervención de las rentas de la Corona, tienen que dar cuentas mensuales a su jefe superior de lo que hayan administrado, recaudado e intervenido. Las cuentas se dividían en 4 clases: de caudales, de efectos, de deudores y de acreedores. Las dos primeras en específico se refieren a "manifestar la conducta o manejo que hayan tenido los empleados encargados de los caudales o efectos"; las otras dos están vinculadas al estado de la Real Hacienda. Colección de Reales Decretos y Órdenes pertenecientes a la Real Hacienda, Imprenta Real, 1829, p. 3.

Como es visible, la responsabilidad y, por ende, la rendición de cuentas de los servidores públicos, desde antaño se ha plasmado en las disposiciones que establecen la relación entre el Estado y los servidores públicos (leyes, ordenanzas y estatutos de los servidores públicos) y, de manera más reciente, como relación jurídica se han emprendido diversas iniciativas (leyes y reglamentos) que tienen como objetivo arribar a una corresponsabilidad en la rendición de cuentas que incluya a la sociedad, a fin de lograr una mayor democratización y transparencia en el funcionamiento de la administración pública y en el actuar de los servidores públicos.

b) *Relación jurídica entre el Estado y los servidores públicos*

De acuerdo con José Gascón y Marín, los funcionarios desempeñan deberes cuyo incumplimiento ocasiona una triple responsabilidad: civil, penal y administrativa o disciplinaria. Si bien no en todos los países estas tres clases de responsabilidad gozan de la misma importancia, lo cierto es que se refuerzan o complementan para ser eficaces, así por ejemplo, cuando el poder disciplinario es débil, la responsabilidad penal es fuerte.[27]

Gascón y Marín resalta la importancia de la existencia de responsabilidad de los funcionarios, pues es vital evitar el abuso del poder de la burocracia y, al mismo tiempo, asegurar garantías efectivas a los ciudadanos. Asimismo, afirma que sólo se puede decir que se vive en un Estado de Derecho cuando la responsabilidad del funcionario se puede hacer real, lo que hace necesaria la existencia de leyes que faciliten y declaren la existencia de tal responsabilidad, de modo que la opinión pública reclame su efectividad.[28]

La responsabilidad civil se sitúa respecto del Estado y los particulares, aquí la responsabilidad de los servidores públicos por lo general se hace efectiva a través de la rendición de cuentas, el manejo de caudales públicos, o en lo relacionado con la percepción de sueldos. Cuando se trata del hecho personal de la falta de servicio se deriva en la responsabilidad del empleado personalmente o la directa o indirecta del Estado.[29]

La responsabilidad penal surge cuando los funcionarios incurren en omisiones consideradas como delitos en la ley penal. Este tipo de delitos pueden ser de carácter común o profesionales. Esta responsabilidad la hacen efectiva los tribunales de justicia.

---

[27] Gascón y Marín, José, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Hijos de Reus, 1921, p. 303.

[28] *Ibíd.,* p. 304.

[29] *Ibíd.*

Por su parte, la responsabilidad administrativa es la que la administración pública demanda internamente, la que se exige a los servidores públicos para mantener la disciplina. Las sanciones sólo se refieren a los elementos que existen en la relación entre el servidor público y la administración, y la represión la realizan autoridades administrativas. Las faltas pueden ser clasificadas como leves (retraso en el desempeño de la función que no perturbe el servicio, negligencia o descuido excusable), graves (indisciplina, altercados, informalidad o retraso en el despacho que altere el servicio) y muy graves (abandono de servicio, insubordinación, faltar al secreto profesional, dar informes o adoptar acuerdos injustos, falta de probidad).[30]

La corrección de los hechos imputados dependerá de la gravedad de los hechos, así como la naturaleza del órgano administrativo que se encargue de imponer la corrección.[31]

La responsabilidad de los servidores públicos se ha plasmado en los textos de administración pública entre los que cabe destacar el de Mosher y Cimmino, en el cual se expresa que en el organismo administrativo se puede encontrar el aspecto horizontal y el vertical, de éste último se derivan las responsabilidades asumidas por los diversos grados administrativos, de aquí que la jerarquía en su cariz dinámico representa el aspecto de la vida administrativa conocido como delegación (de responsabilidades, de autoridad, funciones y poderes). Estos autores explican que el elemento vertical de cualquier organización es la responsabilidad que en el sistema democrático constituye el contenido y la fuente de autoridad.[32]

Allí se define la responsabilidad como un tema central del estudio de la administración pública. Los autores explican que a la persona admitida para desarrollar una función pública se le confieren determinadas responsabilidades y funciones, de las que deberá dar cuenta a alguien. Esta premisa se divide en dos significados, el primero se refiere a que la persona a la que se delega determinada responsabilidad, está llamada a dar cuenta de su ejecución así que, en este sentido, ser responsable es sinónimo de rendir cuentas y el otro significado es un sinónimo de deber. Pero más allá de estos significados, se explica que el servicio se debe a un superior y presumiblemente, si no se asume de manera adecuada, se tomarán medidas contra el servidor público que ha faltado.[33]

Por su parte, Charles Debbasch trata la responsabilidad penal y la responsabilidad civil. En la primera se engloban las infracciones

[30] *Ibíd.,* p. 306.

[31] *Ibíd.,* p. 307.

[32] Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961, p. 237.

[33] *Ibíd.*, pp. 241, 242.

relacionadas con la actividad o situación oficial de los servidores públicos; mientras que la civil se refiere a las faltas personales y faltas de servicio que tienen que ver con la responsabilidad del servidor público cuando, a causa de su servicio, se ocasionen perjuicios a los administrados, o bien que por sus faltas personales la víctima pueda actuar contra el agente y el proceso contra la administración.[34]

Otro texto que aunque es previo puede servir como un enlace entre las concepciones centradas principalmente en el gobierno y las que incluyen a la sociedad como copartícipe, es el texto de Gladys y Marshall Dimock, que analizan cuatro medios de responsabilidad administrativa ante el público, que son la autorregulación administrativa, la vigilancia legislativa, la supervisión judicial y la del control a cargo de los ciudadanos. Por razones de espacio sólo abordaremos éste último. Estos autores explican que en la medida en que los ciudadanos se interesan y participan en el funcionamiento de sus gobiernos se puede determinar el grado de honestidad y responsabilidad de la burocracia, pues la administración refleja todo el complejo social y se espera que no esté por encima ni por debajo del resto de la sociedad. Se resalta la participación de los comités cívicos y de la directiva de política como métodos por los cuales los ciudadanos pueden entrar en la administración pública y ayudar a que la burocracia sea fuerte y sea responsable. Otro método contemplado es que los ciudadanos sirvan en los comités y comisiones encargados de educación, sanidad, planeación, empresas mercantiles de gobierno y similares.[35]

Como es perceptible, la participación ciudadana se visualizaba ya como algo muy importante, así como deseable, para lograr la responsabilidad de la administración pública.

III. Corresponsabilidad socio-gubernamental como democratización de la Rendición de Cuentas

La perspectiva actual considera que los recursos y actividades utilizados para rendir cuentas nunca habían cobrado tanta importancia en relación a la reforma de la administración pública, o a la prestación de servicios. Bajo esta concepción se considera que la rendición de cuentas se refiere a la responsabilización de los comportamientos políticos y de la administración, y que rendición de cuentas es un concepto inseparable de democracia.[36]

---

[34] Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa. Administración pública*, Madrid, Estudios Administrativos, 1972, p. 403, 404.

[35] Dimock, Gladys y Dimock, Marshall, *Administración Pública*, México, Editorial Hispano Americana, 1967, p. 407.

[36] Jiménez Hernández, Eduard, "Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España", *Laboratorio de Alternativas*, Fundación Alternativas, 2009, p. 5.

Bajo esta concepción, la rendición de cuentas busca constituirse en un sistema que asegure las funciones de respuesta y exigencia hacia los gobernantes, que permita desarrollar la transparencia, la participación, la evaluación y el control en la vida social y política de la administración. Aquí se propone que los mecanismos de rendición de cuentas tengan impacto real en la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas.[37]

Los enfoques son variados, de modo que también se ha definido de modo breve y simple como "el requerimiento a una organización tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas".[38]

Esto contrasta con los planteamientos más abarcadores como los de Schedler, quien ha expresado que la rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia en el mundo de la política democrática, y que hay consenso sobre la relevancia democrática de la rendición de cuentas. De acuerdo con este autor, la rendición de cuentas incluye la obligación de políticos y servidores públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público, y también la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios si violan sus deberes públicos. Lo anterior es sintetizado en obligar al poder a abrirse a la inspección pública (información), a explicar y justificar sus actos (justificación), y a supeditarlo a sanciones (castigo).[39]

Entonces, por rendición de cuentas se entiende el responder a preguntas incómodas y, al revés; exigir cuentas es visualizado como la oportunidad de hacer preguntas incómodas. Según Schedler son dos los tipos de cosas que se pueden averiguar: que los servidores públicos informen sus decisiones o que las expliquen; se puede preguntar por hechos o por razones. Así es que la rendición de cuentas implica el derecho de recibir información y divulgar los datos necesarios.[40]

Si bien este autor señala que la rendición de cuentas continúa con el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder al imperio de la ley y la razón, no nos da más pista sobre los hechos y momentos más trascendentales entre esos desarrollos y elaboraciones conceptuales, y el modo en que se vinculan con la perspectiva actual.

---

[37] *Ibíd*.

[38] Fundación Amics de la Universidad de Cataluña, *Rendición de Cuentas en una sociedad avanzada*, Icaria Editorial, Barcelona, 2006 (2002), p. 12.
Aunque no hay que perder de vista que bajo ideas como está la rendición de cuentas se ha extendido y asociado, por ejemplo, los derechos humanos, las Organizaciones no gubernamentales y las elecciones.

[39] Schedler, Andreas, ¿Qué es *rendición de cuentas?,* México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, pp. 9, 12, 13.

[40] *Ibíd*, p. 14.

Schedler también señala que en el centro de la rendición de cuentas está el diálogo crítico compuesto de argumentos y contra argumentos. Así que no es sólo un derecho de petición sino el derecho a la crítica y el diálogo; asimismo, los que rinden cuentas no sólo deben informar qué han hecho y por qué, sino que también deben asumir las consecuencias de sus actos, por la vía de castigos como las sanciones. La severidad de la sanción dependerá de la ofensa.[41]

Como se puede observar, en la rendición de cuentas actual se pone particular énfasis en las relaciones de control de la sociedad hacia el gobierno y la administración pública. De modo que se distingue la rendición de cuentas electoral que se refiere a la capacidad de los electores para premiar o castigar el desempeño de sus representantes, o bien a la rendición de cuentas societal que pone énfasis en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.[42] Aunque, como ya hemos visto Gladys y Marshall Dimock ya habían adelantado sobre los mecanismos a los que la sociedad podría recurrir para coadyuvar a la responsabilidad de los servidores públicos y de la administración pública.

Entre las definiciones de responsabilidad que han fungido como referentes a nivel mundial encontramos la de la OCDE, que la define como característica de una relación de autoridad, en el seno de la cual una de las partes debe rendir cuentas a una persona o a un organismo en cumplimiento de las tareas o de las funciones que le incumben. La responsabilidad va pareja con las transferencias de competencias y con la flexibilidad: los gerentes se consideran responsables por los resultados cuando se les ha conferido la facultad de adoptar decisiones que intervienen en la producción de ese resultado. También existe otro aspecto de la responsabilidad como la responsabilidad política de los gobiernos frente a los elegidos y frente al público en conjunto.[43]

Esta definición se sitúa entre las que más han influido en la reforma de la administración pública que se realizó a partir del modelo de nueva gerencia pública. Como parte o de manera paralela a las reformas, se han emprendido medidas e iniciativas a nivel internacional, regional y nacional. En el caso regional podemos destacar las pautas, establecidas en el año 2000 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, que también se dispuso a describir las formas contemporáneas de la rendición de cuentas.

---

[41] *Ibíd*, p. 15, 16.

[42] *Ibíd,* p. 34.

[43] OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, pp. 336, 337.

En el ámbito nacional, si examinamos los avances rumbo al fortalecimiento de la rendición de cuentas en México, entre los pasos que se han dado encontramos la expedición de la Ley de Transparencia en 2002 (aunque con antecedentes en 1977) y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y entre las propuestas para avanzar en la participación de la sociedad en la responsabilización y rendición de cuentas de la administración pública están las sugerencias para la creación de una Contraloría Social.[44]

Conclusiones

La responsabilidad y rendición de cuentas de los empleados públicos ha tenido verificativo desde la aparición de nociones ancestrales del gobierno en que el rey era responsable ante Dios, y los servidores gubernamentales respondían al rey a través de una jerarquía. Se fue configurando en la medida en que las tareas gubernamentales se hicieron complejas, hasta la noción contemporánea cuya etapa inició con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, a la que siguió la sujeción de la administración pública al derecho, y que se complementaria con el surgimiento de conceptos como soberanía popular; dando paso a la creación de las condiciones institucionales que dieron lugar a que se afirmara que el servidor público debería responder de su actuación al pueblo.

Aunque resta camino por recorrer para lograr una rendición de cuentas más apegada a la legalidad, sobre todo en contextos carentes de servidores públicos formados expresamente y promovidos a partir de una carrera administrativa sólida, cada vez hay más avances y condiciones políticas, económicas, sociales y mundiales que prometen fortalecer la responsabilización de los comportamientos políticos y de la administración por la vía del control social, lo que a su vez también busca traducirse en un mejor desempeño y mayor transparencia en la actuación de la administración pública.

Bibliografía

Altusio, Juan, *La política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

Asamblea Nacional Francesa, “Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano”, 26 de agosto de 1789.

Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.

[44] Saldaña, Elisa María, “Consolidar la contraloría social: Importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública”, en *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Monsiváis C., Alejandro (Comp.), México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

Bentham, Jeremías, *Teoría de las penas y las recompensas*, Barcelona, Imprenta de D. Manuel Sauri, 1838.

Bonnin, Charles, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Bréhier, Louis, *Las instituciones del imperio bizantino*, México, UTHEA, 1956.

Colección de Reales Decretos y Órdenes pertenecientes a la Real Hacienda, Imprenta Real, 1829.

Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa. Administración pública,* Madrid, Estudios Administrativos, 1972.

Dimock, Gladys y Dimock, Marshall, *Administración pública*, México, Editorial Hispano Americana, 1967.

Fundación Amics de la Universitat Politécnica de Cataluña, Rendición de Cuentas en una sociedad avanzada, Icaria Editorial, Barcelona, 2006 (2002).

Gascón y Marín, José *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Hijos de Reus, 1921.

Guerrero, Omar, "La transparencia en la Administración pública: principios conceptuales", en Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), *Rumbos de la Transparencia en Administración Pública*, FCPyS-UNAM, 2012.

Guillou, André, "El funcionario", en Cavallo, Guglielmo, *et. al*., *El hombre bizantino*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Hall, José J., *Instituta de la jurisprudencia establecida por las excmas. Cámaras de apelaciones de la capital de la República Argentina en sus sentencias, por orden numérico y alfabético*, vol. 8, Buenos Aires (Argentina), Lajouane y C.A., 1898.

Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Yale University Press, New Haven, 1997.

Jiménez Hernández, Eduard, "Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España", *Laboratorio de Alternativas*, Fundación Alternativas, 2009.

Kautilya, *Arthasastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961.

OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.

Saldaña, Elisa María, "Consolidar la contraloría social: importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública", en *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Monsiváis C., Alejandro (Comp.), México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

Schedler, Andreas, *¿Qué es rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

Varela Gil, Carlos, *El Estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2007.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 137 (2015)

PARTICIPACIÓN DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Alejandro Romero Gudiño*

Antecedentes

La preocupación más determinante de los creadores del sistema político republicano en el siglo XVIII era evitar la tiranía, preservar las libertades y asegurarse que los gobiernos sirvieran a la ciudadanía. Fue por ello, que los padres fundadores de la filosofía política moderna como Hobbes, Locke, Montesquieu, Mill y Rousseau promovieron activamente mecanismos para el control del poder.

El resultado de sus esfuerzos fue el sistema de división de poderes, toda vez que el desbordamiento del poder hacia cualquier forma de opresión o absolutismo es resultado de la concentración y por oposición, su límite tendrá que ser la existencia de varios poderes que se vigilen mutuamente.

Se ha adoptado el término *accountability* como sinónimo de rendición de cuentas. Para el politólogo argentino Guillermo O'Donnell[1] es necesario diferenciar entre la rendición de cuentas o *accountability* vertical, la cual consiste precisamente en el sometimiento al refrendo electoral mediante

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Doctorado en Derecho, con la distinción *Summa Cum Laude*, en la Universidad Panamericana. Especialidad en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior, con Mención Honorífica, en el Instituto Nacional de Administración Pública. Ejerce la docencia en los posgrados y pertenece a los claustros doctorales de las Universidades Anáhuac, México Norte, Panamericana y del Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente es el Titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, con prórroga de Nombramiento para el período 2015-2019, votado por el Pleno de la LXII Legislatura.

[1] *Cfr*. O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política.* Octubre, 2004, núm. 11, pp. 11-31.

el cual se presiona a que los gobernantes rindan cuenta de su actuación ante los ciudadanos. Por otra parte, existe una *accountability* horizontal, con la que estamos bien familiarizados, pues consiste en un mecanismo de pesos y contrapesos, propio de la división en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La visión del Constituyente ha sido que en México debe existir un mecanismo de control del poder mediante la rendición de cuentas a la que deben estar obligados los Poderes de la Unión y los entes públicos. ¿A quién deben rendirle cuentas? Fundamentalmente a la misma sociedad mexicana, a través de diferentes mediaciones, siendo la Cámara de Diputados el mecanismo representativo que ha determinado la norma constitucional.

Podemos identificar a la Cámara de Diputados como un Parlamento, debido a que cumple tres funciones, cualitativamente diferentes, inherentes a la naturaleza del parlamento, se trata de las funciones de representación, legislación y fiscalización.

La representación consiste en la expresión de la voluntad política del pueblo de la que son depositarios los diputados electos, no los senadores, cuya fuente de representación no es social.

La función legislativa consiste, no sólo en la creación de las leyes, sino en la posibilidad de corregir, aprobar o rechazar el presupuesto y las cuentas públicas.

Finalmente, la función de fiscalización supone no meramente hacer un cotejo contable de ingresos y egresos, sino una evaluación política que se desprende del informe que presenta el Ejecutivo. Esta función se realiza con la intervención de la entidad de fiscalización superior, denominada en el estándar internacional *Supreme Audit Institution* (SAI) y en México, Auditoría Superior de la Federación (ASF).

1. Control parlamentario

Se denomina “modelo Westminster” a la conformación de la entidad de fiscalización superior, el cual explica la clasificación que se ha hecho de los entes de fiscalización distinguiéndola de aquellos del modelo francés o de “corte de cuentas”. México corresponde al modelo Westminster, toda vez que existe un órgano parlamentario responsable de la operación de la fiscalización, a saber, la Auditoría Superior de la Federación, descrita por el artículo 79 de la Constitución y la comisión parlamentaria que recibe y analiza los informes de ésta, que recibe la denominación de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) a tenor de lo establecido en el artículo 74, fracción VI de la Constitución y por el Título

Sexto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y que en el estándar internacional es el llamado Comité de Cuenta Pública (*Public Account Committee:* PAC).

A nivel mundial, la entidad responsable de establecer las bases normativas, la coordinación internacional y los estándares a cumplir es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés).

INTOSAI establece los estándares que deben cumplir las entidades de fiscalización superior (SAI, por sus siglas en inglés), pero en especial se ha aceptado dotarlas de independencia respecto de los entes auditados, lo que en México ha significado que la ASF disponga de autonomía técnica y de gestión, así como para establecer su agenda de auditorías y definir su presupuesto.

El estándar de INTOSAI no significa que las SAI dejen de rendir cuentas sobre sus acciones, por el contrario, la práctica mundialmente más aceptada es que sean los parlamentos quienes reciban los resultados de la fiscalización a través de la figura del Comité de Cuenta Pública (PAC).

Gracias a la rectoría de los organismos internacionales sobre las instituciones superiores de auditoría se han hecho grandes avances respecto de los estándares que deben cubrir los auditores generales, sin embargo, no se puede decir lo mismo en cuanto a los PACs. En su caso, ha sido el Instituto del Banco Mundial quien ha realizado estudios y foros para subrayar la importancia de las dimensiones que deben tomarse en cuenta para evaluar el desempeño y el resultado de los comités parlamentarios de cuentas y, a través de ellos, contribuir a la eficacia de la tarea fiscalizadora de las entidades superiores de fiscalización.

Con estos referentes podemos decir que el modelo que se impone no es aquel en el cual la entidad de fiscalización opere de forma autónoma, sino en coordinación con el Parlamento, en un sistema de rendición de cuentas que tiene a este último como cabeza.

Si las entidades de fiscalización superior (SAI), como la ASF, tienen un puesto estelar en el escenario, no menos importante en este proceso de fiscalización y rendición de cuentas lo tienen el PAC y el Parlamento, en el caso mexicano la CVASF y la Cámara de Diputados. Un primer aspecto es ubicar el papel del SAI y el PAC en un contexto más amplio que llamaremos el manejo de las finanzas públicas, al interior del cual se identifica una cadena de fiscalización y rendición de cuentas que liga sus actividades a otros actores.

Para ubicar el papel del PAC se requiere primero precisar, cuáles son los objetivos de la *accountability* que le corresponden, así como las

expectativas que se pueden formar al respecto. Al SAI le corresponden, mediante el ejercicio de auditorías financieras y de desempeño, el identificar alguna irregularidad financiera o una mala conducta que deba ser sancionada y castigada; por otra parte queda la evaluación razonada de la información que proporciona el gobierno sobre su programa de trabajo. El papel del SAI y el PAC no puede ser el mismo, sino que tiene que complementarse.

La función del Parlamento se ubica en dos planos: por una parte la reflexión política sobre la orientación y eficacia de las políticas del gobierno y, por otra parte, la revisión y orientación del gasto en los ejercicios subsecuentes mediante el presupuesto de egresos.

2. La Fiscalización Superior y los órganos que intervienen en ella

El artículo 74 de la Constitución fija, entre otras, las dos atribuciones que tiene la Cámara de Diputados para someter al control presupuestal a la administración pública y a la entidad de fiscalización superior:

En la fracción VI se le faculta para "Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas".

La Cuenta Pública es actualmente el insumo principal de fiscalización superior. Consiste en el informe sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal que abarca del 1 de enero al 31 de diciembre y que integran los Ramos Administrativos, Autónomos y Generales, así como las Entidades de Control Presupuestario Directo. De forma consolidada la presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril.

De acuerdo al artículo 79 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se denomina *Fiscalización superior de la cuenta pública* a la actividad exclusiva de la Cámara de Diputados que se realiza por medio de la ASF y comprende la revisión de los ingresos, los egresos (incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública); del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, que abarcan las participaciones federales, las garantías a la deuda subnacional, el destino que tengan los recursos procedentes de empréstitos contratados por Estados y municipios, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. Tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Ingresos de la Federación y demás

disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad[2].

En la fracción II del artículo 74 constitucional se señala que la Cámara de Diputados tiene la facultad de "Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación". Por eso, la Ley Orgánica del Congreso General establece en su artículo 40, entre las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados, la existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) y fija un marco para su acción en términos de lo que marca la Constitución y la Ley reglamentaria.

En la misma línea, el artículo 77 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala entre las facultades de la CVASF de cara al ciclo presupuestal anual:

II. Recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación;
III. Presentar a la Comisión de Presupuesto el Informe del Resultado, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara.

Es por ello que, de conformidad con el artículo 76 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Comisión será el enlace entre la Cámara de Diputados y la entidad de fiscalización superior que además tiene el carácter de evaluadora del desempeño de esta última.

En la primera vertiente la Comisión es el medio orgánico que auxilia a la Cámara de Diputados para cumplir su función relativa a la revisión de la cuenta pública señalada en los artículos 74, fracción VI y 79 constitucionales. La segunda vertiente corresponde a la función que el artículo 74, fracción II, de la Constitución le otorga a la Cámara de Diputados para evaluar los trabajos de la entidad de fiscalización superior.

El artículo 79 de la Constitución no sólo establece las características del trabajo de la ASF, sino el tipo de informes que debe rendir a la Cámara de Diputados, por lo que a su vez, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) señala la existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) y las atribuciones de la misma.

---

[2] *Cfr*. CVASF, *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2013. p. 54.

A diferencia del estándar internacional, en México, la cuenta pública es analizada por dos comisiones. Por una parte, la CVASF, a la cual corresponde efectuar el Análisis de resultados de la Cuenta Pública y, por otro lado, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPCP) a la cual compete conocer el informe y turnarlo para la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados; sin embargo, no está claramente vinculado el resultado de la fiscalización con el aprovechamiento de la información y, sobre todo, la oportunidad de la misma para la elaboración, discusión y aprobación del presupuesto de egresos de los ejercicios subsiguientes. En la tabla 1 se presenta una síntesis de las facultades de ambas comisiones.

Tabla 1
Intervención de las Comisiones Legislativas en la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública

Fundamento	Descripción de la obligación asignada	Comisión	Sanción
LFRCF, Arts. 76 y 77	La CVASF evalúa el desempeño de la ASF y presenta al pleno el informe de la revisión de la cuenta pública.	CVASF	
LFRCF, Art. 34 Ley Orgánica del Congreso General, Art. 40, numeral 4	La CVASF realizará un análisis del Informe del Resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto y se podrá solicitar opinión a otras comisiones ordinarias.	CVASF	
LFRCF, Art. 36	La Comisión de Presupuesto estudiará el informe de resultados y la cuenta pública y someterá el dictamen de la cuenta al Pleno a más tardar el 30 de septiembre.	CPCP	
LFRCF, Art. 38	Las comisiones de Vigilancia y Presupuesto deberán emitir una opinión sobre las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado enviado por la ASF a más tardar el 15 de marzo.	CVASF CPCP	
LFRCF, Art. 76 y 77	La CVASF coordina las relaciones entre la Cámara de Diputados y la ASF y evalúa su desempeño.	CVASF	La UEC sanciona (LFRCF Arts. 102 y 103).
LFPRH, Art. 110	Las Comisiones de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados analizarán y evaluarán las metas de los programas aprobados.	Varias comisiones de la Cámara de Diputados	

Fuente: Elaboración propia.

3. Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)

La ASF ha promovido la creación del llamado Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), cuyo objetivo es fortalecer la rendición de cuentas y el impacto de la auditoría gubernamental, para mejorar el desempeño de las entidades auditadas y la calidad del gasto público en el país[3].

El Sistema es una instancia colegiada integrada por la ASF, los miembros de la Asociación Nacional de Organizamos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), la Secretaría de la Función Pública, incluido los Órganos Internos de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Fiscalía General de la República, así como los miembros de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación.

En materia de Contabilidad Gubernamental: la legislación ha dispuesto una *armonización contable* de los tres órdenes de gobierno, para que la Federación, estados, municipios y demás entidades, generen información más oportuna que ayude a una mejor toma de decisiones sobre las finanzas públicas. No obstante, queda pendiente la formalización del sistema nacional de fiscalización.

Cabe destacar que es importante monitorear y tomar las medidas necesarias para la correcta implementación de los siguientes aspectos fundamentales:

- En materia financiera y gasto público de las entidades federativas y los municipios:

    - Se mandató a la ASF fiscalizar las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios;
    - En el mismo sentido, en el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.
    - En los términos que establezca la ley se fiscalizará, en coordinación con las entidades locales de fiscalización o de manera directa, las participaciones federales.

Todo ello, supone que existe y debe perfilarse con mayor precisión y alcance, la vinculación entre la fiscalización y el presupuesto.

---

[3] SNF, *Definición del Sistema Nacional de Fiscalización,* México, 2013, http://www.snf.org.mx/ definici%C3%B3n.aspx

4. Reforma constitucional en materia anticorrupción

Ante el panorama de percepción de alta corrupción en nuestro país, y con el propósito de coordinar y homologar las acciones y políticas gubernamentales para su prevención, detección y sanción, el pasado 27 de mayo del 2015 el Constituyente Permanente aprobó la Reforma Constitucional que sienta las bases normativas para combatirla.

Las modificaciones a los artículos 73, 79, 109 y 113 constitucionales derivaron, entre otras, en las siguientes reformas:

- Se establece y articula el Sistema Nacional Anticorrupción, una instancia de comunicación entre las autoridades locales y federales con amplias atribuciones para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción, el cual deberá considerar la coordinación de ASF y todos los órdenes de gobierno y los tres Poderes de la Unión;
- Se fortalecen y amplían las facultades de fiscalización de la ASF y aumenta de 3 a 7 años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal;
- Se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual podrá sancionar a servidores públicos y también a particulares;
- Se establece que el Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública;
- Se establece un nuevo régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos;
- Todos los entes públicos federales tendrán órganos internos de control, y
- La reforma también contempla la obligatoriedad de la declaración patrimonial y de conflicto de interés por parte de los servidores públicos y que, en caso de enriquecimiento ilícito, se procederá a la extinción de dominio.

Tras la reforma, empero, quedan pendientes por emitir diversas leyes secundarias en un plazo que, de acuerdo al artículo Segundo Transitorio de la Reforma, termina el 28 de mayo del 2016.

Entre los aspectos pendientes, uno que es importante a resaltar es el necesario robustecimiento de los mecanismos de seguimiento y monitoreo de información sobre las acciones de la fiscalización superior en temas de fincamiento de responsabilidad resarcitoria, de promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias, de denuncias de hechos y de multas aplicadas, para que de manera detallada y puntual la Cámara de Diputados cuente con esta información y con ello pueda conocer la efectividad de la rendición de cuentas.

En las leyes secundarias deberá contemplarse la integración de la CVASF y su órgano auxiliar, la UEC, estableciendo de manera más precisa la participación que habrán de tener en el proceso de fiscalización superior en el ciclo presupuestario, adecuándola así a las recomendaciones internacionales y, en general, en el marco de actuación del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción.

5. La reforma anticorrupción y la fiscalización superior

Para realizar un análisis acertado de los retos de la fiscalización superior se debe de tomar en cuenta que el marco normativo del país ha tenido cambios importantes con la intención de detonar el crecimiento y el desarrollo económico de México; fortalecer y ampliar los derechos; y afianzar un régimen democrático y de libertades.

Ese programa ha sido delineado también por la Reforma Constitucional en materia de combate a la corrupción, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, así como las otras reformas que se complementan en materia de transparencia y rendición de cuentas, disciplina fiscal y procuración de justicia.

El marco normativo antes mencionado derivó de diversas reformas estructurales aprobadas por el Congreso de la Unión; un grupo de estas reformas se orientaron al tema de crecimiento económico y competitividad, otro grupo de reformas tiene que ver con el tema de seguridad y justicia; un tercer grupo de reformas se enfoca a la transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y, finalmente, un cuarto grupo de reformas se propone expandir y consolidar la gobernabilidad democrática.

Con la Reforma al Artículo 79 Constitucional la fiscalización superior se transformará de la siguiente forma:

a) Se establecen *bases de coordinación* de la ASF con otras instancias del Sistema Nacional Anticorrupción;
b) *Se elimina el principio de anualidad y posterioridad*. Se tendrán que detallar las características del proceso de fiscalización que podrá iniciarse el primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y, en los trabajos de planeación de las auditorías, en la que la ASF podrá requerir información del ejercicio en curso relacionada con procesos concluidos;
c) Por lo que corresponde a los trabajos de *planeación de las auditorías*, la Auditoría Superior de la Federación podrá solicitar información del ejercicio en curso, respecto de procesos concluidos;

d) *La ASF podrá investigar el uso de los recursos provenientes de las Participaciones Federales*. Los recursos federales que son repartidos en Estados serán objeto de la fiscalización superior que realiza la ASF, de manera directa o en coordinación con las entidades de fiscalización local, la cual tendrá que regularse en la ley de la materia;
e) Asimismo, la revisión que el ente fiscalizador realizará del destino y ejercicio de los recursos efectuado por los gobiernos locales que en los casos en los que los empréstitos de los estados y municipios tengan garantía de la Federación;
f) *Fiscalización en tiempo real.* La ASF podrá auditar simultáneamente fondos y fideicomisos públicos y privados que manejen recursos federales, en caso de existir denuncias y con la autorización del Titular de la entidad fiscalizadora, con el fin de investigar y sancionar oportunamente posibles irregularidades.
g) *La ASF podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso* a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.
h) *Se establece un nuevo esquema para la entrega de los siguientes informes*: Informes individuales de auditoría e Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior, para los cuales la ley secundaria tendrá que determinar su contenido y características. Toda esta información queda a disposición de las Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales cuentan así con insumos necesarios para analizar, programar y presupuestar con base en los resultados concretos, con lo que es posible realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados. En el esquema prevaleciente estos datos no se están incorporando al proceso de elaboración presupuestal;
i) *Subcomisiones de análisis sectorial.* Relacionado con el anterior punto, considerando que la CVASF podrá contar con información valiosa derivada de los informes antes mencionados para discutir y realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal para su aprobación, es pertinente fortalecer el diseño de las subcomisiones de análisis sectorial: de Gobierno, Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Gasto Federalizado, asimismo la subcomisión de análisis y actualización de la normatividad en la materia;
j) *Promoción de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción*. Se tendrá que reglamentar el proceso de promoción de responsabilidades para la imposición de sanciones a servidores públicos federales y, en su caso, a servidores públicos de los estados, municipios, Distrito Federal y a particulares;

k) *Se establece un nuevo régimen de responsabilidades,* y
l) Se fortalece la participación social mediante el esquema de *Contraloría Social.* Figura que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) introdujo entre las facultades de la CVASF para canalizar la participación de la sociedad civil en dos vertientes:
   - Recibir peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas que podrán ser consideradas por la ASF en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado, y
   - Recibir opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la ASF a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

Este desarrollo institucional en México no puede dejar a la Cámara de Diputados al margen de jugar un papel determinante en el control de las finanzas públicas, así como de ocuparse sistemáticamente del análisis y monitoreo de los indicadores clave, para solicitar al Ejecutivo las adecuaciones conducentes en el ejercicio del gasto sobre la marcha.

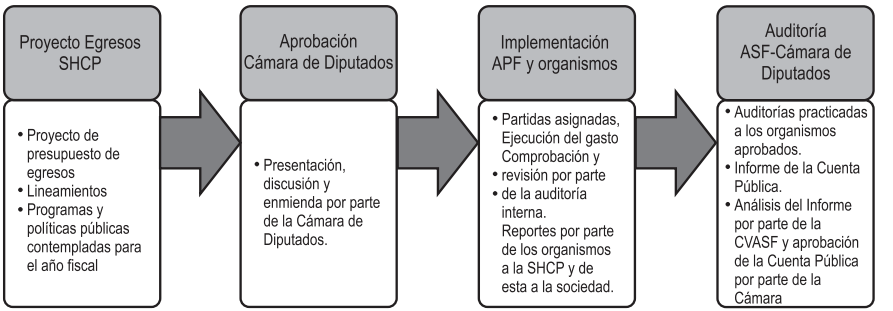
Así podemos redondear la reflexión a la que hemos aludido, esto es, la importancia de que el sistema de fiscalización superior deje de ser un instrumento reactivo, circunscrito a la persecución de los comportamientos inapegados a la norma o a la inconsistencia contable. Es más trascendente y determinante que la fiscalización evolucione para ser un instrumento prospectivo que contribuya a un mejor diseño y administración de las finanzas públicas.

Es en ese terreno donde la fiscalización superior todavía no ha rendido los impactos requeridos. Si los presupuestos anualmente se van desviando de lo programado y no se corrigen oportunamente para reestablecer los equilibrios macroeconómicos, entonces la auditoría se está perdiendo en las cuentas pequeñas y desprotegiendo las macrofinanzas del Estado.

Por lo anterior, considero que la fiscalización superior tiene la oportunidad y el reto de dar seguimiento a la instrumentación y a los resultados de las reformas estructurales y de los programas gubernamentales que se deriven de las mismas; asimismo de proveer al Legislativo con la información relevante y oportuna de las acciones de fiscalización en este ámbito.

Hasta ahora el sistema de fiscalización ha sido entendido de forma lineal, con una entrada, un proceso y una salida. Por eso la fiscalización se maneja como *ex post* respecto del ejercicio del gasto (ver Gráfica 1).

Gráfica 1
Visión lineal de la Fiscalización



Fuente: Elaboración propia.

Las mejores prácticas internacionales que establecen un trabajo complementario entre el SAI y el PAC, así como la rendición de cuentas del SAI hacia el Parlamento cambian el paradigma para que se trabaje de forma cíclica y la función de fiscalización se realice de manera *ex ante* o *ex post*, ya sea respectivamente, en el proceso de preparación de una política o en la supervisión de la ejecución de la misma. El Informe del Resultado y su análisis ocupan la última fase de la fiscalización *ex post* o bien, puede entenderse como la primera fase de la fiscalización *ex ante*, respecto del ejercicio subsiguiente.

Si pensamos en un ciclo presupuestal, entenderemos que según la perspectiva se puede ver el inicio como un fin y viceversa. La entrega de la Cuenta Pública puede ser vista como el punto de término de un proceso que comenzó con la aprobación del presupuesto y continuó con su ejercicio.

Como se mencionó, en mayo del 2015 la fiscalización superior tuvo cambios relevantes en su marco legal. Destacó los aspectos de que la ASF podrá fiscalizar desde el primer día hábil del ejercicio fiscal en curso y la mejora en la entrega de información por parte de la ASF a la Cámara de Diputados.

Cabe señalar, que hasta ahora el análisis de los resultados de la fiscalización superior que realiza la Cámara de Diputados es poco oportuno por llevarse a cabo prácticamente dos años después de haberse ejercido el gasto.

Esta restricción ha limitado a que las recomendaciones elaboradas por la CVASF derivadas del análisis del Informe del Resultado se centren en

impulsar mejoras en el ámbito de la acción de fiscalización (por ejemplo: que los fideicomisos, contratos y figuras análogas fueran plenamente auditados por la ASF; ampliar las facultades de la ASF cómo órgano de control externo de los gobiernos subnacionales para incluir en adición al gasto federalizado la fiscalización de las participaciones federales; así como la fiscalización a los diversos pasivos contingentes) y no en el proceso de análisis y aprobación del presupuesto.

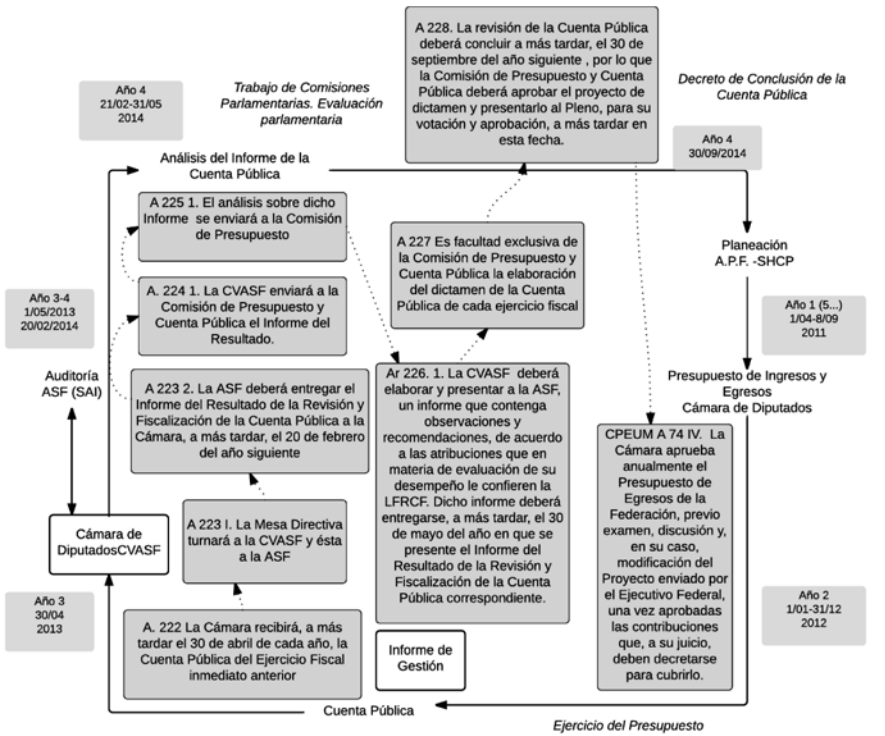
La falta de oportunidad de la información hace que exista muy poca vinculación entre el proceso de fiscalización superior y el proceso de análisis y aprobación del presupuesto, es decir, el informe de resultados que entrega la ASF a la Cámara de Diputados a través de la CVASF no se toma en cuenta en la discusión del análisis y aprobación del presupuesto, porque éste se presenta después de que el Pleno de la Cámara de Diputados termina el proceso presupuestal.

Por otra parte, el diseño que se tenía antes de las reformas descritas sobre la entrega de la información por parte de las ASF obligaba a la Cámara de Diputados a analizar mucha información en un periodo de tiempo muy reducido; aunque, como se ha explicado, por las Reformas Constitucionales a los artículos 74 y 79 los plazos y etapas tendrán que cambiar. Hasta ahora conocemos los plazos, pero no se ha emitido la legislación secundaria que precise los contenidos y los procedimientos a seguir para el análisis y discusión parlamentaria de los resultados de la fiscalización y el Informe de la Cuenta Pública.

En la Gráfica 2 ilustramos el proceso parlamentario de la fiscalización a partir de la Constitución (previo a la Reforma) y el Reglamento del Congreso General (todavía vigente). Es posible constatar la presencia del nuevo paradigma de fiscalización cíclica *ex ante/ex post,* todavía dentro de la normativa vigente.

La gráfica también permite apreciar la existencia de un sistema que contiene, de acuerdo al marco legal “semi-vigente”, una entrada que es el presupuesto de egresos aprobado y una salida, puesto que se cierra con el dictamen de la cuenta pública y la votación del Pleno de la Cámara. Todo este gran proceso ocurre en su sede, con base en un conjunto de facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

Gráfica 2
Procedimientos normados del ciclo presupuestal



A. Las referencias corresponden a Artículos del Reglamento de la Cámara de Diputados CPEUM A. Las referencias corresponden a artículos de la Constitución

Fuente: Elaboración propia.

Este proceso concluye con un último acto de naturaleza política, que es el voto de la cuenta pública por el Pleno de la Cámara de Diputados. De la desaprobación de la cuenta pública, si fuera el caso, no se sigue propiamente un resultado sumario para el gobierno, para el Presidente o alguno de sus colaboradores, independiente del fincamiento de responsabilidades de forma particular y como facultad de otros órganos. Podría surgir la determinación de dar cauce al juicio político al que se refiere el artículo 110 de la Constitución por darse el caso de "faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho" (Art. 76, frac. VII) y podrán iniciarse mientras dure el encargo de los funcionarios acusados (Art. 114), lo que podría no suceder dada la duración del proceso de revisión y dictamen de la cuenta pública.

Queremos, por tanto subrayar el carácter político que concluye el proceso de la cuenta pública, el cual se perfecciona mediante la votación de un órgano colegiado de representación popular y que se hace teniendo como materia el informe que realiza la ASF.

Hasta le fecha, en el ciclo presupuestal no se da un cierre del proceso mediante la mejora y adecuación del presupuesto de egresos del ejercicio siguiente o futuro. De ahí, que vemos este proceso de forma lineal, según el marco jurídico vigente, pero no cíclico, como es la propuesta de los organismos multilaterales que ponen en el Congreso una misión indispensable de adecuar los presupuestos al desempeño gubernamental.

6. Participación, importancia y aportes de la Unidad de Evaluación y Control

La UEC es el órgano técnico por medio del cual la CVASF evalúa la función fiscalizadora y el desempeño de la ASF, mediante la revisión y análisis de los productos derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública.

De igual manera, la UEC tiene la facultad de vigilar que los servidores públicos de la ASF cumplan estrictamente con las atribuciones del marco jurídico aplicable, principalmente en lo relativo a sus estándares de integridad pública.

En ese contexto, las reformas constitucionales analizadas y la consecuente creación del Sistema Nacional Anticorrupción con su propia legislación tendrán un impacto en el trabajo realizado por la UEC.

Desde 2004, con el apoyo de la UEC, la CVASF ha realizado el *Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, para lo cual:

a) Diseña la metodología para llevar a cabo los trabajos de análisis al Informe de la ASF, a efecto de ponerla a consideración de la CVASF y organizar los trabajos al interior de la UEC;
b) Analiza y verifica la estructura, contenido, consistencia y calidad del Informe del Resultado, así como el nivel de cumplimiento al marco legal;
c) Elabora cuadernos de evaluación sectorial sobre los resultados de la fiscalización superior y sistematiza las opiniones que sobre el Informe del Resultado provean las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados;
d) Diseña y propone a la CVASF las conclusiones y en su caso, recomendaciones que se formularán a la ASF para mejorar su labor en la revisión de la Cuenta Pública;

e) En apoyo de la CVASF formula el proyecto de Documento "Conclusiones derivadas del Análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011", que la Comisión remitirá a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para apoyarla en su tarea de dictaminar la misma, como lo establecen los artículos 34 y 36 de la LFRCF, y
f) Recupera el trabajo que llevó a cabo la Comisión para analizar el contenido del Informe que la ASF rindió a la Cámara de Diputados, mediante la edición de una Memoria de los trabajos realizados.

El artículo 102 de la LFRCF señala también que entre las atribuciones de la UEC está la vigilancia del estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación.

Por ello, ante las nuevas condiciones que resultan de la reforma constitucional, la UEC deberá evaluar aspectos importantes, como se describe a continuación:

- Evaluar la integración de la ASF al Sistema Nacional Anticorrupción;
- Evaluar los resultados de la instrumentación de las nuevas atribuciones conferidas a la ASF;
- Evaluar la eficacia de la ASF en su labor de coordinación con las autoridades competentes en la detección y sanción de actos de corrupción en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción;
- Verificar que la investigación y substanciación de faltas administrativas graves por parte de la ASF se efectúe con apego a la normativa;
- Analizar los resultados de auditorías a las participaciones federales, empréstitos de los estados y municipios que tengan garantía de la Federación, así como fideicomisos, fondos y mandatos públicos y privados;
- Monitorear el seguimiento a las sanciones promovidas en el nuevo esquema para la promoción de responsabilidades ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

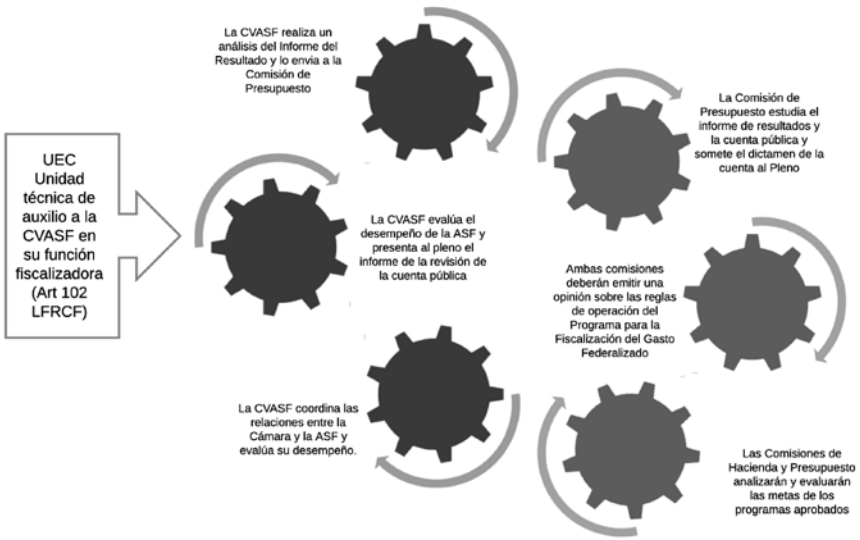
7. Participación de la Unidad de Evaluación y Control en el Sistema Nacional Anticorrupción

La gran oportunidad que tenemos, derivada de las reformas realizadas al marco legal de la fiscalización superior y para el combate a la corrupción, es la de cambiar la dinámica en el cómo se analiza la información por parte del Congreso de la Unión y en específico, dentro de las comisiones parlamentarias.

Al contar con información derivada de la fiscalización las comisiones parlamentarias 3 veces al año tienen la oportunidad de rediseñar el Análisis al Informe del Resultado involucrando activamente a todas las comisiones para que después éstas puedan utilizar la información como insumo en sus actividades.

De igual forma, un reto importante es que los resultados del proceso de fiscalización superior puedan ser insumos en el análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Gráfica 3
Articulación de los trabajos de la CVASF y la UEC respecto de la Fiscalización Superior

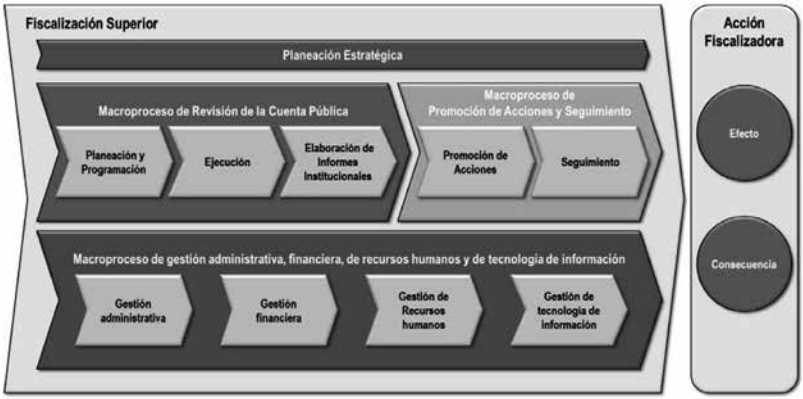


Fuente: Elaboración propia.

Un reto importante en materia de información es homologar los informes que entrega la ASF derivados de la revisión que realiza a la Cuenta Pública y los informes trimestrales de la economía, finanzas públicas y deuda que entrega la SHCP a la Cámara de Diputados. Así, las Comisiones de la Cámara de Diputados podrán contar con información valiosa para discutir y realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación enviado por el Ejecutivo Federal para su aprobación.

La Gráfica 4 presenta, bajo un único marco de planeación estratégica, un esquema de dos macroprocesos destinados al cumplimiento de los propósitos sustantivos de la UEC, que se complementan con un macroproceso interno destinado al funcionamiento de la propia Unidad.

Gráfica 4
Macroprocesos de la UEC para la Evaluación de la Acción Fiscalizadora



Fuente: Unidad de Evaluación y Control.

Para desempeñar los objetivos asignados a la UEC, así como las tareas que se incorporen a partir de la reforma, se han definido las matrices de indicadores que aparecen en las Tablas 2 y 3 respecto a los dos macroprocesos sustantivos.

Tabla 2
Matriz de Indicadores de Promoción de Acciones

Proceso	Indicador	Descripción
Promoción de Acciones	Porcentaje de Solicitud de Aclaraciones por Auditoría Ejecutada.	El indicador mide el resultado de la implementación de las auditorías en cuanto a Solicitud de Aclaraciones implementadas.
	Porcentaje de Pliegos de Observaciones por Auditoría Ejecutada.	El indicador mide el resultado de la implementación de las auditorías en cuanto a la detección de irregularidades y elaboración del Pliego de Observaciones.
	Porcentaje de Pliegos de Observaciones por auditorías al gasto federalizado ejecutadas.	El indicador mide la proporción de Pliegos de Observaciones respecto las auditorías al gasto federalizado ejecutadas.
	Porcentaje de Recomendaciones por Auditoría Ejecutada.	El indicador mide la proporción de recomendaciones generadas por las auditorías ejecutadas.
	Porcentaje de Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS) por Auditoría Ejecutada.	El indicador mide el resultado de la implementación de las auditorías en cuanto a PRAS iniciadas.
	Porcentaje de Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS) por auditorías directas al gasto federalizado ejecutadas.	El indicador mide la proporción de PRAS respecto el total de auditorías directas al gasto federalizado.
	Porcentaje de PRAS derivados de los Pliegos de Observaciones.	El indicador mide la proporción por técnica de muestreo de PRAS como resultado de la promoción de Pliego de Observaciones.

Fuente: Unidad de Evaluación y Control.

En lo correspondiente a los procesos de planeación de auditorías por parte de la ASF, la UEC estableció ocho indicadores que permitirán la evaluación del desempeño de la entidad de fiscalización superior:

Tabla 3
Matriz de Indicadores de Planeación

Proceso	Indicador	Descripción
Planeación	Porcentaje de ingresos fiscalizados.	El indicador mide la proporción de ingresos fiscalizados mediante auditorías directas.
	Porcentaje de gasto fiscalizado.	El indicador mide la proporción de gastos fiscalizados del SPP (Sector Público Presupuestario) mediante auditorías directas.
	Porcentaje de gasto federalizado fiscalizado.	El indicador mide la proporción de gastos federalizados fiscalizados mediante auditorías directas.
	Porcentaje de programas presupuestarios fiscalizados.	El indicador mide la proporción de programas presupuestarios fiscalizados mediante auditorías directas.
	Porcentaje de entes fiscalizados.	El indicador mide la proporción de entes fiscalizados mediante auditorías directas.
	Porcentaje de municipios y demarcaciones territoriales fiscalizados.	El indicador mide la proporción de municipios y demarcaciones territoriales fiscalizados mediante auditorías directas.
	Porcentaje de auditorías de regularidad.	El indicador mide la proporción de las auditorías de regularidad en la composición del PAAF.
	Porcentaje de auditorías de desempeño.	El indicador mide la proporción de las auditorías de desempeño en la composición del PAAF.

Fuente: Unidad de Evaluación y Control.

8. Diseño Estratégico de la UEC

Es muy importante subrayar que el rediseño de la UEC se hizo de cara a las obligaciones de la CVASF y la normativa para la fiscalización superior que está todavía vigente en la legislación secundaria, pero que ya no corresponde con las disposiciones de la reforma a nivel constitucional. Por ello, con la aprobación de las leyes secundarias, los indicadores, estructura y líneas estratégicas de acción de la UEC es posible que sufran modificaciones.

Por el momento, el diseño estratégico de la UEC contempla los siguientes aspectos:

Misión: Apoyar a la CVASF en la evaluación de la función fiscalizadora y del desempeño de la ASF, mediante la revisión y análisis de los productos derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública; así como vigilar que sus servidores públicos cumplan estrictamente con las atribuciones del marco jurídico aplicable.

Visión: Que la CVASF, con apoyo de la UEC, contribuya al proceso de consolidación del control parlamentario del gasto público federal y del cumplimiento de los objetivos de los programas federales, mediante la institucionalización de los procesos de mejora del desempeño de la fiscalización superior y con la participación activa de la sociedad civil.

A continuación, se presenta la alineación existente entre cada Dirección con funciones sustantivas y los elementos del marco legal que rigen su función. La alineación permite que la UEC pueda cumplir con su misión, y a su vez alcanzar los objetivos que se plantean en su Plan Estratégico[4].

8.1 Dirección de Análisis de la Fiscalización Superior

Objetivo Estratégico: Brindar de manera oportuna y eficiente las herramientas técnicas a la CVASF para que evalúe el desempeño de la ASF mediante la elaboración de un marco de referencia de calidad y el análisis técnico de la acción fiscalizadora.

Línea de Acción: Ejecutar de forma oportuna y eficiente el análisis técnico de la acción fiscalizadora, a fin de brindarle a la CVASF las herramientas técnicas necesarias para cumplir con su mandato en la evaluación del desempeño de la ASF, además de proponer las conclusiones y recomendaciones para la mejora continua de la acción fiscalizadora y el proyecto de informe de análisis de la fiscalización superior para la CPCP que remite la CVASF.

Proceso: Análisis de los informes derivados de la fiscalización.

Indicador: Grado de cumplimiento en la entrega de los informes derivados de la fiscalización superior.

El indicador mide la oportunidad en la elaboración y entrega de los documentos que conforman los informes derivados de la fiscalización superior.

8.2 Dirección de Evaluación del Desempeño y Apoyo en las funciones de Contraloría Social

Objetivo Estratégico: Apoyar a la CVASF en el mejoramiento del desempeño de la función fiscalizadora de la ASF, mediante la elaboración de criterios metodológicos y la implementación de indicadores para la adecuada evaluación de su efecto o consecuencia.

[4] El artículo quinto transitorio del Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control (RIUEC) prevé la expedición del Plan Estratégico dentro de los ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigor del Reglamento, mismo que al 30 de junio de 2015 se encuentra en trámite de validación por parte de la CVASF.

Línea de Acción: Elaborar los criterios metodológicos de evaluación del desempeño, así como implementar los indicadores para que la CVASF pueda evaluar de forma adecuada el efecto o consecuencia de la función fiscalizadora de la ASF, y como resultado contribuya al mejoramiento de su desempeño.

Proceso: Evaluar la Fiscalización

Indicador: Cumplimiento en la entrega del informe anual sobre el resultado de la evaluación del desempeño de la ASF.

El indicador mide la oportunidad en la elaboración y entrega del informe anual sobre los resultados de la aplicación de los indicadores de evaluación del desempeño de la función de fiscalización de la ASF.

8.3 Dirección de Control Interno y Evaluación Técnica

Objetivo Estratégico: Mejorar el desempeño organizacional, funcional y procedimental de la ASF, mediante la práctica de auditorías, visitas, inspecciones y evaluaciones técnicas, a fin de promover la adopción de normas, políticas, estructuras y lineamientos, para que su operación resulte apegada a los principios constitucionales de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y honradez; además de promover que los servidores públicos de la ASF se conduzcan, en el desempeño de sus funciones, dentro del marco de legalidad establecido.

Línea de Acción: Llevar a cabo la práctica de auditorías, visitas, inspecciones y evaluaciones técnicas para impulsar la mejora del desempeño organizacional, funcional y procedimental de la ASF.

Proceso: Auditorías y Evaluaciones Técnicas.

Indicador: Porcentaje de cumplimiento de auditorías y evaluaciones técnicas.

El indicador evalúa si la práctica de auditorías, visitas, inspecciones y evaluaciones técnicas para impulsar la mejora del desempeño organizacional, funcional y procedimental de la ASF, se lleva a cabo oportunamente.

Con la aprobación el 15 de diciembre de 2014, del nuevo Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control (RIUEC), se inaugura para esta, una nueva etapa institucional. Con ello, se da certidumbre al quehacer de la UEC, con una normatividad que permite abonar en la tarea parlamentaria con hechos concretos a favor de la transparencia y una mejor rendición de cuentas.

De esta manera, la Cámara de Diputados y la CVASF se acercan más a un concepto de la acción fiscalizadora, acorde con los estándares internacionales[5].

Para avanzar hacia una fiscalización preventiva, correctiva, propositiva y en tiempo real, la nueva visión que caracteriza a la acción fiscalizadora incrementa su valor al buscar la efectividad de los programas de políticas públicas, mediante la evaluación al desempeño de las entidades públicas, por medio de la construcción de indicadores adecuados y con base en un nuevo marco metodológico.

Con base en esta nueva perspectiva se podrán identificar los mecanismos y las mejores prácticas de auditoría para optimizar el desempeño de las entidades auditadas y la calidad del gasto público. Se insertará la práctica de la auditoría en un esquema de mejora continua en donde, además, se identifica claramente y se respeta la labor de los órganos auditores.

En este esquema la CVASF y la UEC adquieren un sentido propio y novedoso en la cadena de valor que caracteriza la nueva política de fiscalización, ya que estas tendrán la función de identificar y evaluar la capacidad y el nivel de incidencia de las auditorías implementadas por la ASF para el mejor desempeño de las entidades fiscalizadas, con el propósito de que sus resultados sirvan para mejorar la efectividad de los programas gubernamentales y el gasto público, para el beneficio de la sociedad en su conjunto.

9. Conclusiones

Como conclusión podemos apuntar las siguientes reflexiones:

a) Existe un potencial latente y que cada vez se encuentra más cercano de aprovechar, dadas las reformas en proceso para establecer un ciclo presupuestal completo y por ende, una fiscalización superior proactiva y no reactiva;

---

[5] Véase: VV.AA. Transparencia y Confianza en el Sector Público. Avances en las Entidades de Fiscalización en América Latina y Caribe: 2002-2012. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014.
http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6525/Transparency%20and%20confidence%20in%20the%20public%20sector.%20Advances%20in%20Supreme%20Audit%20Institutions%20in%20Latin%20Amecia%20and%20the%-20Caribbean%202002-2012.pdf?sequence=2 (Fecha de consulta febrero 2015) . Asimismo, véase la última resolución en materia adoptada por las Naciones Unidas: *Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*. Nueva York, 19 December 2014.
http://www.intosai.org/news/221214-new-resolution-adopted.html (Fecha de consulta febrero del 2015).

b) La CVASF y la UEC tienen que ser reconocidas formalmente como parte del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, así como del Sistema Nacional de Fiscalización en virtud de que realizan una de las partes más importantes del proceso fiscalizador, el análisis razonado y el dotar de valor agregado al informe como un insumo para la definición de políticas públicas y la configuración del presupuesto de egresos del ejercicio subsecuente.
   Valga decir, por lo menos, en un nuevo esquema normativo pueden desempeñar ese papel que actualmente no está siendo suficientemente aprovechado;
c) La estructura organizacional y la planeación estratégica de la Unidad de Evaluación y Control responden adecuadamente a las necesidades que le fijan las características de la fiscalización superior tras las reformas constitucionales en materia anticorrupción, y
d) La *accountability* de las finanzas públicas requiere un ambiente constitucional apropiado, así como las condiciones culturales y políticas que permitan su mejor éxito. Un PAC funcional será ineficaz si no cuenta con un ambiente de gobernanza financiera que le dé soporte, transmita sus aportes y los aproveche.

La conclusión principal es que se requiere de integrar en el Sistema Nacional Anticorrupción expresamente a la CVASF y dotarla de facultades concretas para lograr la vinculación de la evaluación *ex post* y *ex ante* del presupuesto.

ACRÓNIMOS

ASF:	Auditoría Superior de la Federación.
ASOFIS:	Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental.
CPCP:	Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
CVASF:	Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
INTOSAI:	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores.
LFRCF:	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
LFPRH:	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
PAC:	Comisión de cuenta pública, *Public Account Committee*.
RIUEC:	Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control.
SAI:	Institución de fiscalización superior, *Supreme audit institutions*.
SFP:	Secretaría de la Función Pública.
SHCP:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SNF:	Sistema Nacional de Fiscalización.
UEC:	Unidad de Evaluación y Control.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 10 de julio de 2015.

CVASF, *Compendio de términos legales, de fiscalización y económico-financieros*, México, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2013.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, última reforma publicada el 18 de junio de 2010.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, última reforma publicada el 30 de diciembre de 2015.

O'Donnell, Guillermo, "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, octubre, 2004, núm. 11, pp. 11-31.

Organización de las Naciones Unidas. *Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions*. Nueva York, 19 December 2014.

Reglamento Interior de la Unidad de Evaluación y Control, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 2014.

Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934, última reforma publicada el 24 de diciembre de 2010.

SNF, *Bases Generales de Coordinación para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización*, México, 23 de octubre de 2012. http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=14&mid=90&fileid=22

SNF, *Definición del Sistema Nacional de Fiscalización*, México, 2013, http://www.snf.org.mx/ definici%C3%B3n.aspx

VV.AA. *Transparencia y Confianza en el Sector Público. Avances en las Entidades de Fiscalización en América Latina y Caribe: 2002-2012*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2014.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 137 (2015)

NOTAS SOBRE CORRUPCIÓN Y ÉTICA: UNA PERSPECTIVA DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Carlos Reta Martínez*

El panorama desolador que se desprende de la corrupción hace necesaria la discusión de esta problemática y la consiguiente formulación de propuestas de solución para disminuir esta difícil situación que se ha tornado sistémica en nuestro país. Entre los planteamientos que se han ofrecido como respuesta está reforzar los valores éticos, lo que abordaremos como un medio que, complementado con las reformas y la expedición de nueva normatividad, podrían constituirse en un frente sólido dirigido a disminuir el nocivo fenómeno.

Aspectos generales de la corrupción

La corrupción se ha extendido en todos los ámbitos del gobierno y la sociedad mexicana, razón por la cual requiere atención inmediata, pues

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde realizó también estudios de ingeniería y de maestría en administración pública.
En la administración pública se ha desempeñado como Secretario General de Gobierno y Secretario General "C" del Departamento del Distrito Federal; Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO); Director General de Televisión Educativa, así como asesor del C. Secretario en la SEP. Fue Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la Secretaría de Gobernación. Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997). Presidente de la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano. En 1975 inició sus actividades docentes como profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, así como en el Instituto Nacional de Administración Pública, del que actualmente es su Presidente. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Políticas y Vicepresidente para la Región de América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Coautor de los libros "Derecho y Ética de la Información", Medios de Comunicación, México, 1995 y "La Agenda Política Electoral 2003. Reflexiones Colectivas", Editorial Laguna, México, 2003, así como autor de ensayos sobre administración pública

las dimensiones que ha adquirido afectan el buen curso de los asuntos políticos, administrativos, económicos y sociales en el presente, y quebrantan las posibilidades de desarrollo hacia el futuro.

Hasta hace algún tiempo la corrupción se atribuía a los espacios públicos y gubernamentales, donde sin duda es más evidente por la polémica implícita en los asuntos públicos. No obstante, ésta aparece también entre las corporaciones, individuos y otros entes privados, pero es menos visible y hasta hace algún tiempo menos trascendente (antes de la globalización económica y financiera).[1]

En el gobierno todo tipo de fenómenos son mucho más visibles o evidentes dado que, al ser éste el responsable ante el pueblo, sus acciones están "constantemente expuestas a la publicidad y la crítica", de aquí que cualquier asunto se pueda convertir en "un ingrediente explosivo para la opinión pública" (Muñoz Amato, 1954). Esta es una de las razones que explican la atención preponderante que se ha dado a la corrupción en los gobiernos.

Aunque esa idea se está modificando y se ha explicado que la corrupción puede estar tan presente en el sector privado como en el público, y que la distinción de sus efectos reside en que los valores lesionados son diferentes, tanto en lo cuantitativo como en las alteraciones que las conductas corruptas provocan. De modo que si en la empresa se transgreden los principios funcionales de la organización, en la administración pública se violan los objetivos institucionales y el sistema jurídico (González, 2005).

Si bien no hay consenso acerca de su definición y se puede encontrar una enorme tipología de conceptos, se puede afirmar que la corrupción consiste en un grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada. La palabra corrupción proviene de la familia de términos del latín ***CORRUPTIO, INFECTIO, CONTAMINATIO, DEPRAVATIO***, así que es toda acción o conducta que desvía, o torna irregular el orden de cosas instaurado como aceptado y asumido.

El politólogo Carl Friedrich ha señalado que la corrupción no es sólo un tipo de comportamiento que se desvía de la norma que realmente prevalece o se cree que prevalece en un contexto dado; sino que es la conducta desviada, asociada con una motivación particular: el de la ganancia privada con fondos públicos (Citado por Warren: 2004).

---

[1] Según el Banco de México la corrupción en el país representa cerca del 9% del PIB. De acuerdo a datos del INEGI la corrupción alcanzaría 347 mil millones de pesos que equivaldrían a aproximadamente el 2% del PIB. Casar, *Anatomía de la Corrupción*, 2015, p. 42.

Perspectivas más contemporáneas han hecho énfasis en que las concepciones sobre la corrupción han cambiado, sobre todo a partir de la Convención de las Naciones Unidas de Mérida, en 2003, donde se tipificó como una actividad ilegal que también se presenta en el sector privado, refiriendo en particular a los empresarios (González, 2005).

En esa ocasión se volvieron a poner de manifiesto las dificultades para definir el término, debido a que puede significar diferentes cosas de acuerdo al lugar o a las personas y, del mismo modo, se hizo notar que sus características están asociadas a valores, y que tiene un referente histórico y cultural, así que las nociones sobre la corrupción pueden cambiar de acuerdo con el tiempo y la sociedad de que se trate.

"Aquello que una sociedad llama 'corrupto' depende de su legislación, sus códigos morales y éticos, su sistema político y las ideas que se han formado históricamente en torno a 'lo público'" (Arjona, 2002).

De este modo, la corrupción se ha identificado como un fenómeno social político y económico que, incluso cuando ha estado más asociado a las conductas gubernamentales, está presente en mayor o menor medida en todos los grupos sociales pues incluso como lo ha señalado Amparo Casar, "el ciudadano de a pie participa de ella y su proceder cotidiano reporta niveles de corrupción extendidos" (2015). Y más aún, el fenómeno también se ha ubicado en Organizaciones no Gubernamentales que respondiendo a sí mismas, se han convertido en fachadas de actos ilícitos (Montenegro, 1997).

Las prácticas de corrupción más comunes son el tráfico de influencias, el soborno, la extorsión y el fraude.

El nuevo papel del sector privado en la corrupción de los asuntos públicos

A partir de la "reducción del papel del Estado" que contrasta con la creciente participación del sector privado en la prestación de servicios, encabezado por los empresarios, es necesario poner en perspectiva las nuevas connotaciones (de dimensión y efecto) que adquiere la corrupción en este sector, que ahora está más estrechamente vinculado con el sector público por la vía de su creciente participación en el desempeño de labores que estaban sólo a cargo de los gobiernos.

Esta situación plantea un desafío mayor, pues pronostica escenarios más difusos para determinar la responsabilidad sobre la corrupción y por consiguiente, para aplicar sanciones.

Esta corrupción ha sido identificada como "moderna", producto de la globalización, una corrupción estructural y sistemática que surge donde el sector público y privado confluyen (Sánchez, 2012).

Y más aún, la corrupción también se ha visualizado creciente entre los individuos particulares, cuando generan entre ellos acuerdos ilícitos para violar la norma o desviar las formas institucionales establecidas. Por ejemplo, cuando entre ellos se hacen contratos que omiten información o que dan información errónea a fin de pagar menos impuestos o evadir la ley; cuando se compra o vende material producto de la piratería. O bien, se pueden cometer actos fraudulentos que pueden ir en detrimento de una empresa o del gobierno.[2]

En agosto de 2015 la titular de la Procuraduría General de la República (PGR), Arely Gómez González, aseguró que el "cáncer de la piratería" este año causaría pérdidas por 13 mil 144 millones de pesos (*El Financiero*, 2015).

Acciones de este tipo involucran conductas en las que se violenta la propiedad intelectual, como cuando se incurre en plagio; cuando se venden productos por encima de los precios establecidos, cuando dentro de las empresas se estipula que hay seguridad social para los empleados y no se les proporciona en realidad; cuando en fin, se hacen o dicen cosas que permiten obtener beneficios o ganancias privadas en detrimento del trabajo o actividades de otros. Como se ha señalado, la corrupción está por todas partes, incluso en los ciudadanos que la condenan pero la practican, pues como lo señala Amparo Casar "nos indigna pero la toleramos" (2015).

Las concepciones sobre la corrupción, como se ha apuntado, tienen un referente histórico y cultural. Esto nos lleva a reflexionar que, aunque son múltiples las razones que hoy nos llevan a centrar el interés en la corrupción, uno de los principales motores que actualmente impulsa las medidas anticorrupción a nivel internacional ha sido económico, organismos como Transparencia Internacional (TI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), establecen en sus documentos una relación directa entre corrupción y aspectos relativos al crecimiento económico.

BID: "La corrupción debilita las instituciones democráticas y desalienta las inversiones y la creación de empleo" (BID, 2015).

OCDE: "La percepción generalizada de corrupción (…) y una insuficiente aplicación de las leyes constituyen problemas serios que desalientan la inversión y promueven la informalidad" (OCDE, 2015).

---

[2] La *American Chamber Commerce* ha señalado que la piratería, sobre todo de *software* falso, ocasiona pérdidas de 43 mil millones de pesos al año. *Milenio.com*, "Corrupción cuesta 165 pesos al día a cada mexicano: IMCO", 13 de octubre de 2015. http://www.milenio.com/negocios/Cuesta-dia-corrupcion-mexicano_0_608939112.html.

BM: “los datos demuestran que una buena gestión de los asuntos públicos y la lucha contra la corrupción deberían ser elementos centrales para mejorar las condiciones para la inversión y el clima empresarial” (BM, 2015).

Incluso autores como Claudio Orrego han manifestado que “Hay evidencia suficiente para sostener que debido a la corrupción se incrementan los precios de los bienes y servicios y su calidad se deteriora. Por ejemplo, los sobornos que ofrecen contratistas privados a funcionarios de gobierno para ganar concursos de obra pública son financiados mediante costos inflados o a través de materiales de construcción de menor calidad”. Y que “Igualmente, existe una estrecha relación entre el grado de corrupción y los niveles de inversión y crecimiento: la corrupción actúa como un impuesto a las inversiones y reduce el atractivo del país frente a otras naciones con menor incidencia, o bien, estimula a las empresas para actuar en el sector informal de la economía y ello reduce la recaudación fiscal” (citado en Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México, 2015).

Como ya se señaló, la preocupación en torno a que disminuya la corrupción en los políticos y los servidores públicos se plantea como condición para que los empresarios decidan invertir; pues se ha considerado que un país competitivo es uno que resulta atractivo a los inversionistas. Sin embargo, esto es un tanto cuanto absoluto, pues lleva implícito el considerar que el empresario siempre es honesto y que tomará su decisión sólo en términos de la corrupción que existe en un país, cuando en realidad muchos empresarios actúan ponderando cualquier situación que les represente ventajas para obtener ganancias, sean éstas legales o no.

No obstante, en realidad muchos empresarios actúan ponderando cualquier situación que les represente ventajas para obtener ganancias, sean éstas legales o no. De esto da cuenta el Informe de Transparencia Internacional de 1997, en el que se evidenció que “las empresas belgas, francesas, italianas, holandesas y coreanas son las más susceptibles de ganar contratos sobornando a funcionarios de otros países. Y que, al mismo tiempo, los funcionarios públicos de países como Nigeria, Bolivia, Colombia, Rusia, Pakistán, México, Indonesia, India, Venezuela y Vietnam, se ubicaron entre los más dispuestos a aceptar los sobornos de las empresas privadas (Transparency International, 1997) (Bautista, 2005).

Precisamente Jaime Rodríguez-Arana (2013, 24-25), que coincide con Bernardo Kliksberg (2011: 299-305 y 2014), considera que las crisis financieras también obedecieron a que en las escuelas de dirigentes económicos y empresariales, la enseñanza de la ética no ha sido eficaz, y lo que se ha transmitido, como el objetivo clave de la empresa o de la sociedad financiera, es únicamente conseguir el beneficio.

De aquí que tanto a Kliksberg (2014) como a Rodríguez-Arana (2013), entre otros estudiosos del fenómeno, también les resulte preocupante la especulación en el ámbito financiero, pues constituye una manifestación de la corrupción, en tanto se basa en el deseo de enriquecimiento a toda costa. Este punto ha trascendido tanto que la manipulación ilegal de los mercados financieros internacionales se ha ubicado como uno de los aspectos más preocupantes de la corrupción pues vulnera las economías nacionales (Montenegro, 1997).

Así que, si la corrupción ha alcanzado niveles tan altos y sus protagonistas del sector público y privado tienen culpas similares aunque responsabilidades diferentes, la actuación de las empresas privadas que realizan contratos con los gobiernos debe analizarse, sobre todo a la luz de las evidencias de comportamientos deshonestos e ilícitos, como los que se han evidenciado, desde ENRON, *British Petroleum,* la crisis financiera del 2008 o el caso de OHL.

Factores relevantes sobre la corrupción

Los especialistas en el análisis de la corrupción coinciden en que se trata de un fenómeno asociado históricamente a todas las formas de organización gubernamental que han existido, desde las más simples hasta las más complejas. Su control se ha establecido mediante procesos de racionalización de la organización y funcionamiento de éstos, con instituciones, normas y sanciones.[3] Pero que, aunque existan controles eficientes, también se coincide en que nunca se erradicará por completo, que es un problema de normas, pero sobre todo humano (ya que la condición humana inevitablemente propende a la satisfacción de sus ambiciones personales) y que existe en todas partes en diferente medida.

Lo relevante es la intensidad con que se manifiesta. En el caso de México, por sus manifestaciones sistémicas, da cuenta de un problema de enorme trascendencia pues conlleva la pérdida de "autoridad moral, debilita la eficiencia de las operaciones gubernamentales, aumenta las oportunidades para el delito organizado, estimula los abusos de fuerza de la policía, agrega cargas al contribuyente y tiene un impacto directo sobre los pobres" (Montenegro: 1997).[4]

---

[3] Desde el establecimiento de las primeras organizaciones gubernamentales como la descrita en el Arthasastra del siglo IV a.C., se puede rastrear el cuidado y la puesta en práctica de medidas para evitar el desfalco a los gobiernos de parte de los servidores gubernamentales, tales como el establecimiento de la inspección y la aplicación de multas (Kautilya, IV).

[4] En su informe del informe Índice de Percepción de la Corrupción presentado en 2015, Transparencia Internacional (TI) explicó que los niveles de corrupción en México han mostrado incrementos significativos en los últimos 3 años, de ello se ha tenido como resultado pérdidas por 1.5 billones de pesos al año.

Al respecto se puede mencionar el dato producto del Estudio Semáforo Económico Nacional del observatorio México ¿Cómo Vamos? 3er trimestre del 2015, donde se indica que al cierre del 2014 la corrupción generó pérdidas de inversión de casi el 5%, lo que se traduce en cifras de 2,000 millones de pesos en inversión privada más otros 1,000 millones de dólares inversión extranjera directa (*Forbes*, 2016).

Si bien Thomas Paine ha señalado que mientras la sociedad es el fruto de nuestras virtudes, el gobierno lo es de nuestros vicios (1776: 13); cuando la corrupción se va expandiendo a todo tipo de ámbitos, la sociedad va perdiendo progresivamente sus aptitudes virtuosas, pues el cuerpo social emprende un proceso integral de descomposición interna.

Esto también ha sido enfatizado por Gerald Caiden: “Si se le deja libre, la corrupción se extenderá, multiplicará, intensificará, sistematizará y eventualmente se institucionalizará, convirtiéndose en la norma, ya no la excepción” (Caiden, 1997).

Se han ubicado muchos tipos de corrupción, pero dentro de la corrupción pública, centralmente se han identificado dos tipos: la corrupción administrativa y la corrupción política.

Corrupción administrativa

Los conceptos sobre corrupción administrativa se desarrollaron inicialmente en torno a la idea de que el cargo se utiliza para obtener beneficios privados. Esto tiene connotaciones particulares, pues el concepto basado en el cargo se construyó a partir de la consolidación del Estado nación moderno y la profesionalización de la administración pública; pero lo más relevante es que tal concepto permitió el establecimiento de “una ingeniería institucional contra la corrupción” que se considera es efectiva, y puede seguirlo siendo en la medida en que la conducta individual se apegue a las normas y reglas que se especifican sobre el cargo.

De aquí que antes, ahora y en el futuro, pueda ser de utilidad a entornos de administración burocrática caracterizados por la clara definición de los cargos, por cuanto a sus propósitos, y donde estén bien definidas las normas de conducta (Warren, 2005).

Éste es uno de los puntos que hoy particularmente son fuente de debate pues precisamente el ideario neoliberal, implantado mediante reformas privatizadoras y neogerenciales, desecha la importancia de las especificaciones en torno al cargo, al anteponerle la flexibilización, la agenciación, la desregulación, los contratos por desempeño y los

mecanismos de mercado, lo mismo que el traslado de la prestación de servicios al sector privado.[5]

Es necesario apuntar que no en todos los países la administración pública logró el apego a las normas y reglas específicas sobre el cargo, ni la clara definición de sus propósitos y normas de conducta.[6] Esto correspondió a los países desarrollados, aunque con la aplicación, en la década de 1990, de las reformas neogerenciales a nivel mundial, se afectó el control, la jerarquía y la responsabilidad; no obstante, la mayoría de estos países siguen manteniendo niveles de corrupción que distan de los que existen en la mayoría de los países emergentes.

En estos países, también referidos como del tercer mundo, se observa que el "comportamiento inmoral de los funcionarios y gestores públicos es un fenómeno frecuente. Además de que se considera que la corrupción se aprecia en todos los niveles sociales, razón por la cual el establecimiento de códigos de conducta ética es particularmente relevante (Rodríguez-Arana, 2013).

La corrupción política

Dentro de esta categoría se comprende a los dirigentes electos, los responsables de un partido político o los miembros de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial; aunque se ha razonado que también incurren en corrupción política el o los ciudadanos que emiten su voto a cambio de una compensación económica o de otro tipo. Así que la corrupción política se ha referido como la transgresión activa o pasiva de las normas que rigen el cargo o la función que cumplen los sujetos antes referidos (Malem, 2001).

Así que este tipo de corrupción alude principalmente a situaciones en las cuales un político o un partido político recibe una fuerte suma de dinero a cambio de una decisión, o de ejercer influencia en una decisión que beneficiará quien ofrece el soborno.

No obstante en este caso también se vuelve a poner de manifiesto que la legalidad o ilegalidad de la corrupción dependerá del tratamiento que el sistema jurídico ofrezca a las reglas del sistema normativo de referencia (Malem, 2001).

[5] La principal idea de la NGP es la economización o la mercadización de la administración pública, incluyendo gerencialismo, descentralización, simplificación de la toma de decisiones, indicadores de desempeño, objetivos en términos de resultados, administración por resultados. (Suk, 2007: 516).

[6] En México se estableció el "servicio profesional de carrera", pero éste además de que se instauró en el contexto de la reforma neogerencial de corte neoliberal, se desvía radicalmente del concepto de cargo, además de que la Cámara de Diputados mostró en 2004 pruebas evidentes de sus pésimos resultados.

En suma, los actos de corrupción política han sido referidos como aquellos que constituyen la violación activa o pasiva de un deber posicional o del incumplimiento de la función de carácter político, con el objeto de obtener un beneficio.

Entre los efectos más nocivos de las redes de corrupción que se instauran está el debilitamiento de la estructura social, pues cuando en las contrataciones con el Estado media un intercambio corrupto las prioridades y decisiones dejan de estar en función del interés general para estar determinadas por el decisor corrupto que lleva como prioridad el interés de quien paga a los políticos corruptos.

Esto pervierte el sistema democrático representativo, pues se destruye la toma de decisión democrática sustentada en el voto, ya que no se atiende a éste sino a intereses ilegítimos. A su vez, esto determina que se busque ocultar la información, junto con las verdaderas razones a que obedeció la toma de decisiones. También, es frecuente que un acto corrupto desencadene otros y se formen cadenas de ilegalidades que encierran compromisos corruptos que para mantenerse necesitarán impunidad (Malem, 2001: 29).

Una vez en este estadio, el derecho deja de cumplir su función de prevención, junto con el Estado de Derecho, y la regla rampante que surge es el "todo se vale". Consecuentemente, los asuntos públicos se observan como un medio para lograr fines privados, con lo que se diluye a su vez la diferencia entre lo público y lo privado. De aquí que la corrupción no sólo afecta lo económico sino que también distorsiona las políticas públicas y las instituciones democráticas.

Por cuanto a los partidos políticos, la corrupción se asocia principalmente a las redes que se establecen entre éstos, el aparato estatal y las empresas que se interesan en las concesiones de obras, y servicios públicos.

La corrupción política se caracteriza por su forma de manifestarse, no es individual sino generalizada y practicada por redes estables que realizan intercambios irregulares, pero provoca la destrucción de la democracia y ésta no es posible detenerla a partir de medidas de control, aparatos de investigación y judiciales eficaces o bien con la imposición de penas individuales (Malem, 2001).

Algunos mecanismos para el control de la corrupción

Los esfuerzos por racionalizar, definir y limitar el ejercicio de los servidores públicos estuvieron enmarcados en el surgimiento de la administración pública moderna, precedida por los regímenes absolutistas en los que se observó un fuerte incremento de la corrupción, ante lo cual era

necesaria la racionalización de la administración pública, donde destaca el sometimiento de su actuación a la norma y la preparación de los servidores públicos; que precediera al ascenso desde los empleos subalternos a los superiores. Pues como señala Max Weber (1986), el logro de la racionalidad requiere una formación especializada.

A fin de reprimir las faltas que cometen o pueden cometer los servidores públicos, se han establecido regímenes disciplinarios y se ha definido la responsabilidad (administrativa, penal o civil) a que deben responder por los daños causados en el ejercicio de su función. Incluso en los últimos años precisamente se ha hecho fuerte énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los servidores públicos, pero los niveles de corrupción continúan en ascenso.

Hoy está en boga que la lucha contra la corrupción mediante técnicas de vigilancia y supervisión no es suficiente, por lo que se ha señalado que es esencial que los ciudadanos participen en los esfuerzos anti-corrupción; empero, se han detectado diferentes aspectos que hacen ambigua la participación, que sigue ocupando un lugar secundario entre los recursos empleados en la rendición de cuentas (Warren, 2005).

Así que las posibilidades que puede brindar la participación deben analizarse en torno a:

- *Incentivos*: la participación se puede utilizar como una vía de acceso al gobierno;
- *Interés*: hay un problema de bienes públicos, pues sólo excepcionalmente habrá suficiente interés como para invertir esfuerzo y tiempo;
- *Medios*: si se logran organizar, las elecciones no son suficientes para otorgar la capacidad de acción necesaria para luchar, y
- *Vulnerabilidad frente a las élites políticas*: dependencia de los ciudadanos y los recursos limitados para hacer un seguimiento de aquellos a quienes están sujetos.

La búsqueda de nuevas soluciones y alternativas incluso se ha convertido en un tema de la agenda mundial que fundamentalmente sigue las pautas marcadas por el *kit* de ideas que la comunidad internacional ha producido, bajo la lógica de que un mismo esquema sirve o queda a todos los países. Se debe recordar que en la adaptación de ideas, resultados o prácticas exitosas de otros países o contextos, para resolver problemas o atender necesidades de otro, existe una gran complejidad que rodea y le otorga una forma singular a la misma situación en un contexto diferente. Esto es, que la adaptación no es un aspecto aislado, sino que comprende una serie de organismos, normas, recursos e intereses que deben tomarse en cuenta, todo aquello que en su momento John Gaus denominó la ecología, en el caso de la administración pública (Heady, 2001).

Esta perspectiva continúa enfocando su atención en los servidores públicos, mientras que no contempla, sino de manera superficial, la participación de la contraparte, el sector privado que tiene gran intervención en la prestación de servicios, además de que continúa incrementando su presencia en las actividades del gobierno y la administración pública, sin que se hayan establecido las instituciones y la normatividad adecuadas a estas nuevas relaciones.

Y más aún, no se ha puesto atención a que los principales costos económicos para los países y sus sociedades, también se desprenden de la corrupción que se da en el sector financiero de la economía mundial.

La ética contra la corrupción

Las inquietudes relacionadas a las dimensiones que han tomado la corrupción y sus efectos, han tenido su contraparte en trabajos e investigaciones que buscan aportar ideas para disminuir estos problemas.

Dado que la corrupción refiere al grupo de acciones que se desvían de los cánones de conducta, convivencia, organización, normatividad, establecidos y aceptados como los medios y mecanismos que permiten la vida asociada; su contraparte se encuentra en la ética como el conjunto de normas morales que rigen la conducta de la persona en cualquier ámbito de la vida, que se refiere a la reflexión sobre el hecho moral, cuyo objeto es encontrar las razones que justifican la adopción de un sistema moral u otro.

Asimismo, esta moral se compone por imperativos cuyo acatamiento se da en función de la convicción interna de cada persona. La moral actúa sobre los sujetos y condiciona su comportamiento, es la pauta de comportamiento individual o grupal que se constituye como aquello que reprime o alienta determinadas conductas, y es claro que las conductas que deben alentarse son aquellas que se asocian a valores como el bien común, a fin de equilibrar las conductas egoístas.

En este sentido cabe resaltar que si bien la corrupción puede ser un problema de normas, es sobre todo humano pues atiende a las ambiciones personales de la condición humana.

Aunque desde luego, es de tener en cuenta que el estudio empírico de la naturaleza humana es materia de la antropología y la psicología; y que el estudio de la ética va más allá. Como lo señaló Emmanuel Kant, lo central de la ética consiste en conceptos (que implican razonamiento y asimilación de conocimiento), no en ejemplos. Y esto es así porque la buena conducta no es imitación sino acción responsable (Garrido, 2009).

Las personas actúan por representación de leyes morales que cumplen consciente, no ciegamente. Por ello la voluntad humana puede cumplir la ley moral cuando vence las inclinaciones instintivas y pasionales de la naturaleza. En esta voluntad la ley moral se manifiesta como constricción y mandato o imperativo que se ha de cumplir por esa voluntad (Garrido, 2009).

Los imperativos, que son las fórmulas de la determinación de la acción, Kant las desarrolló como fórmulas del análisis de un acto concreto que nos ayudan a entender cuál es la forma en que se puede actuar de forma ética.

Mencionaré sólo la fórmula de la Ley Universal, como una muestra de las máximas que, señala Kant, si es seguida por los individuos, puede producir conductas éticas:

"Obra sólo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne universal".

Así que en el entendido de que las normas morales se internalizan a lo largo de la vida, la interacción social es un elemento central del desarrollo moral. (Montenegro, 1997).

Estudiosos como Bernardo Kliksberg han enfatizado que las sociedades en que la corrupción es mínima, tienen fuertes bases enraizadas en valores éticos, son sociedades que mantienen altos estándares éticos que les permiten tener economías fuertes, bajos niveles de corrupción y un alto desarrollo social. De aquí que proponga que si se fomentan estos valores se pueden generar cambios, que no es seguro que se detonen solamente a partir de la expedición de nuevas normas, o al menos no sólo de éstas.

En este sentido, considera que el gobierno desempeña un papel central al impulsar permanentemente la discusión sobre los desafíos éticos de la sociedad en las escuelas, lo mismo que los valores éticos anticorrupción y pro-igualdad, solidaridad y cooperación pues son esenciales en sus logros económico-sociales. Esos valores, a su vez, deben ser cultivados cuidadosamente en el sistema educativo en todos sus niveles y a través de ejemplos de los líderes (Kliksberg: 2006).

Códigos de conducta

Entre las acciones que se pueden promover para orientar la internalización de conductas asociadas a valores éticos que fortalezcan el tejido social, Rodríguez-Arana ha sugerido el establecimiento de Códigos de conducta que codifiquen los criterios éticos del servicio público, si bien el tratamiento que éste autor da al tema se centra en el servicio público, también podría extenderse a otras áreas económicas, políticas y sociales.

La codificación se ha ofrecido como una forma de mejorar la calidad de los servicios y la rectitud de los funcionarios públicos. Se considera que la existencia de un conjunto de normas éticas puede impedir, o al menos dificultar la corrupción, en cualquiera de sus modalidades.

Esto se sugiere sobre todo en países emergentes pues allí, además de que la cultura de la corrupción se aprecia en todos los niveles sociales, se ha encontrado que el comportamiento de los funcionarios y gestores públicos desafortunadamente es un hecho frecuente. Así que se ha coincidido en que en estos países es muy importante establecer códigos de conducta.

Si bien se reconoce que los códigos no arreglarán los problemas, éstos pueden constituirse como puntos de referencia importantes, que permitan que los valores del servicio público sean positivos y que también estén al alcance de los ciudadanos, constituyéndose como un instrumento que se oriente a internalizar conductas positivas que confluyan para hacer viable el desarrollo integral de la sociedad.

Conclusiones

La problemática de corrupción tanto a nivel mundial como en nuestro país se ha convertido en un fenómeno sistémico que se ha extendido a todas las esferas política, económica y social, razón por la cual requiere atención y soluciones urgentes que si bien no resolverán a corto plazo la problemática, deben configurarse para proyectar avances sólidos en el combate a la corrupción.

Estas soluciones no sólo pueden concebirse en torno a un aspecto como el normativo, pues también es necesaria la renovación de la sociedad a partir de inculcarle valores orientados a la búsqueda del bienestar común que tenga como objetivo generar beneficios sociales, económicos y políticos.

Al mismo tiempo, será relevante emprender acciones complementarias a fin de orientar la conducta de los diferentes grupos sociales para dejar de participar y tolerar la corrupción, lo que conlleve revertir el proceso que ahora observamos: que la corrupción no es la excepción sino la norma.

En el caso de los problemas particulares de México, algunos autores como Mauricio Merino (2015) consideran que la clave para combatir la corrupción es la Ley General de Responsabilidades que se tiene proyectado aprobar en 2016.

Pero también considera que esa ley debe diseñarse contemplando el problema de la corrupción no como un fenómeno individual sino sistémico, ya que se ha encontrado que una ley que sólo se orienta a especificar

conductas sancionables de servidores públicos en lo individual no hace sino castigar a "los operadores más débiles de la cadena de corrupción o produciendo chivos expiatorios".

Así que es necesario que se proyecte una estrategia que contemple de manera integral tanto la normatividad anticorrupción, como internalización de conductas éticas, a fin de concebir soluciones adecuadas a un problema estructural como el que se ha generado en el país.

Fuentes

Arjona Trujillo, Ana María (2002). "La corrupción política: una revisión de la literatura", *Documento de Trabajo* 02-14, *Serie de Economía* 04, Departamento de Economía, Universidad Carlos III de Madrid.

Bautista, Óscar Diego (2005). "La ética y la corrupción en la política y la administración pública". Madrid, UCM, tesis de maestría.

Banco Interamericano de Desarrollo (2015). "Integridad institucional" http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/integridad-en-el-grupo-bid/integridad-institucional,1291.html

Banco Mundial (2015). "La revolución de los datos: cómo medir la gobernabilidad y la corrupción". http://www.bancomundial.org/temas/anticorrupcion/medir.htm

Caiden Gerald (1997). "La democracia y la corrupción", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 8 May. Caracas.

Casar, M. (2015). *México: Anatomía de la Corrupción*. México: IMCO. CIDE.

Friedrich, C. (1989). "*Corruption Concepts in Historical Perspective*", en H. *et al., Political corruption: A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Forbes (2016). "Corrupción ahuyenta inversión por 2,000 mdp en 2014", enero 12, http://www.forbes.com.mx/corrupcion-ahuyenta-inversion-por-2000-mdp-en-2014/.

Garrido, Manuel (2009). "Una ética de la libertad" en Immanuel Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres* (Edición de Manuel Garrido y comentarios de H. J. Paton), Madrid, Tecnos.

González, Edmundo (2005). *Corrupción*, Patología Colectiva, México: INAP-CNDH.

Heady, Ferrel (2001). *Public Administration. A comparative perspective*, New York, Marcel Dekker, Inc.

Kautilya (2008). *Arthasastra*, México, UAEM,-Miguel Ángel Porrúa (IV a.C.).

Kliksberg, Bernardo (2006). *Más ética, más desarrollo*, Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.

——— (2011). "Un examen de las relaciones entre ética y economía", en *BBVA, Valores y Ética para el siglo xxi*, BBVA, España.

——— (2014). "La explosión de las desigualdades", *Canal Once*, Colaboraciones Especiales, 01 de marzo del 2014. http://www.mexicosocial.org/index.php/colaboradores/colaboraciones-especiales/item/481-la-explosion-de-las-desigualdades.

El Financiero (2015). "Piratería dejará pérdidas económicas por 13 mil mdp en 2015: Gómez", Secc. Nacional, 25 de agosto. http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pirateria-dejara-perdidas-economicas-por-13-mil-mdp-en-2015-gomez.html.

Malem Seña, Jorge F. (2001). "La corrupción política", *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, Número 31.

Merino, M. (2015). "La llave de entrada", *El Universal*, Opinión, 21 de octubre. http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/sociedad/2015/10/21/la-llave-de-entrada.

Montenegro De Fletcher, Alma (1997). "Corrupción, democracia y ética", Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Chile), file:///C:/Users/Propietario/Downloads/pan-corrupcion-democracia.pdf

Muñoz Amato, Pedro (1954). *Introducción a la administración pública*. México, FCE.

Paine, Thomas (1776). *Common Sense and the Crisis*, New York, Dolphin Books. Ed. Facsimile.

Rodríguez-Arana, Jaime (2013). *La dimensión ética de la función pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

OCDE (2015). *Estudios económicos de la OCDE*. Paris, OCDE, 2015.

Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México (2015). "Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la CPEUM que presentan las senadoras y los senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República", http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf2015

Riggs, Fred (1967). *The ecology of public administration*, New Delhi, The Indian Institute of Public Administration.

Sánchez, José Juan (2012). *La corrupción administrativa en México*, México, IAPEM

Suk Kim, Pan (2007). "Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno", *Gestión y Política Pública*, Volumen XVI, número 2., II semestre.

Transparency International (1997). *Corruption Perception Index 1997*, An Index of Perceptions of Corruption Around the World, Berlin, 31 July.

Warren, Mark (2004). "*What does corruption means in a Democracy*?" *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, April.

——— (2005). "La democracia contra la corrupción", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII (193).

Weber, Max (1986). *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial.

FINANZAS PÚBLICAS

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 8, 1958

LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MÉXICO

Alfredo Navarrete

I. Introducción

El firme avance de las finanzas públicas en México, tanto en sus políticas como en sus procedimientos y técnicas, es indispensable para asegurar el crecimiento económico de la nación y el desarrollo del gobierno democrático de la República.

La evolución de las técnicas contables, financieras y administrativas, debe ayudar y acelerar los cambios económicos y políticos en marcha. De hecho, es necesario que promuevan, y no que sigan, el proceso de desarrollo económico de México.

La gran tarea que incumbe al Gobierno Mexicano de buscar, por todos los medios a su alcance, el desarrollo económico, social y cultural de la población nacional tiene como bases de acción: el programa anual de trabajo contenido básicamente en su Presupuesto de Egresos y el financiamiento del mismo delineado en su Ley de Ingresos correspondiente. El registro de los resultados de ambas operaciones, gastos e ingresos, aparece en la Cuenta Pública, que revisa el Congreso de la Unión.

Visto así el problema, las finanzas públicas, entendidas como las operaciones relativas a los ingresos, gastos y deuda del gobierno, deben considerarse en su conjunto, en relación con los *efectos* que estas operaciones tienen en la naturaleza y ritmo del desarrollo económico de México y con el *control* democrático a que deben estar sujetas las mismas operaciones.

Las reformas que requieren las finanzas públicas en sus aspectos de control del gasto público y de redistribución de la carga fiscal, exigen

que sean capaces de servir para manejar con flexibilidad, según las circunstancias, el monto total, la composición y el ritmo de ejecución de estas operaciones. Las reformas deben ser ampliamente comprendidas y ser susceptibles de aplicación desde el punto de vista político. Hasta que dichas reformas llenen estos requisitos, continuará la discusión sobre la mejor política fiscal, presupuestal o de deuda, pero no podrán darse pasos concretos que contribuyan positivamente a resolver los problemas de México.

II. El Gasto Público y el Presupuesto

La influencia de las actividades financieras del Estado es mucho más amplia que la que resulta de examinar el Presupuesto Federal. En efecto, el sector público comprende no sólo el gobierno sino además los organismos descentralizados como Pemex, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social y decenas de empresas de participación estatal, cuyas operaciones son orientadas por la política estatal, y convendría, por tanto, que la autoridad central administrativa, conociera con precisión el monto total de las mismas, aunque probablemente no se les sometiera a su control. Esto es de particular importancia, dado que los programas de inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal afectan las disponibilidades de capital para la inversión directa del gobierno así como para la inversión privada. Una conclusión de simple sentido común indica que debería existir un *Presupuesto Consolidado del Sector Público* que incluyese las operaciones totales del gobierno, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Tal documento registraría tanto las actividades de inversión como los gastos corrientes. El monto total del gasto podría variarse respecto a los ingresos de modo que se gastase más de lo que se recogiese con el fin de inyectar demanda y poder de compra para aumentar la producción y la ocupación en épocas en que la tasa de desarrollo amenguara, y de crear un superávit o al menos equilibrio en épocas de fuertes presiones inflacionarias y de problemas de balanza de pagos.

Por lo que toca al Presupuesto Federal, esta es la política que se ha seguido en este sexenio. El gobierno incurrió en déficit en 1953-54 para como batir la baja en la actividad económica, y obtuvo superávit en 1955 y 1956 con objeto de atenuar la inflación. Esta misma política aumentaría su efectividad si abarcase a todo el Sector Público en conjunto. Las operaciones de inversión del sector público ya se coordinan, en parte, a través de la Comisión de Inversiones de la Presidencia de la República. Incluir a todo el sector público y añadir a la información que rindan sobre inversión la de gastos corrientes, no es inalcanzable. Quedaría, desde luego, el problema de ubicar la unidad encargada de esta tarea dentro de

la Secretaría de Hacienda o dentro de la propia Oficina de la Presidencia de la República.

III. El Financiamiento del Gasto Público

En un país de necesidades secularmente insatisfechas, como México, las peticiones al Estado por mayores comunicaciones (ferrocarriles, caminos), presas, energía (petróleo, carbón, electricidad), servicios sociales (educación salubridad, seguro social, etc.) significan crecientes inversiones que es imprescindible poder financiar adecuadamente en vista de su impacto interno sobre los precios y su efecto sobre la balanza de pagos. Usualmente una mayor inversión pública implica un mayor gasto en divisas por los equipos, instalaciones, maquinaria, etc., que necesitan importarse. Por ello es necesario emprender programas y proyectos específicos de inversión pública que sean financiados en parte con préstamos exteriores. Sin embargo, no hay que olvidar que dichos préstamos deben pagarse, y que, en última instancia, México sólo puede pagar los préstamos que recibe con el producto de sus exportaciones. De aquí que la inversión pública deba tener como uno de sus criterios básicos, además del relativo a alcanzar un nivel y composición que asegure la máxima tasa de desarrollo sostenido con la mínima alza de precios posible, y el de la ocupación que genera, el número de personas que beneficia y el ingreso nacional que crea, el de que contribuya a aumentar la capacidad de pago externo del país vía el incremento de las exportaciones. Este es parte del grupo de criterios referentes al equilibrio necesario entre la producción para el mercado interno y la producción para el mercado externo, al balance entre inversión y consumo, entre inversión pública y privada, entre inversión nacional y extranjera, entre inversión productiva y no-productiva, entre inversión en la agricultura, industria y servicios. Siendo, además, el propósito fundamental de los programas gubernamentales de desarrollo económico la mejoría real de las condiciones de vida de las mayorías trabajadoras, el tipo de financiamiento para realizar la inversión pública debe coadyuvar a tal meta y no entorpecerla. Por ello, el financiamiento de estas inversiones públicas debe descansar básicamente en la recaudación de impuestos cubiertos por aquellos contribuyentes con mayor capacidad de pago, así como en una estructura razonable de precios de los productos y servicios de las empresas y organismos de participación estatal a modo de transformarlas en agentes coadyuvadores de recaudación del ahorro nacional mediante el crecimiento de sus disponibilidades financieras, y no descansar excesivamente en la inflación, que incide más fuertemente en los menos capaces de soportarla.

Así es como se explica que el problema de continuar adelante con la Reforma Fiscal sea tan esencial al futuro progreso económico de México como en su tiempo lo fue y lo sigue siendo la Reforma Agraria. Es comprensible que en un tiempo, cuando el Estado se enfrentó a serios

problemas que había que resolver sobre la marcha, se recurriese al expediente de la inflación. La construcción de un sistema fiscal eficiente es labor de años de preparación del personal técnico y administrativo y de educación del causante al igual que del político. Pero es de creerse con certeza que la comunidad mexicana ha evolucionado y está madura ya para continuar adelante la Reforma Fiscal. Los impuestos directos representaban el 26% en 1940, el 43% en 1950 y el 51% en 1957, o sea que aportan ya la mayor parte de la recaudación total. En consecuencia, más que por lo radical y novedoso de los cambios impositivos que se adopten, se destaca la importancia de la Reforma Fiscal como el elemento que vigorice la CONCIENCIA de los contribuyentes de los diversos grupos sociales al financiamiento sano de los programas públicos de desarrollo económico.

Se ha citado a menudo el bajo coeficiente impositivo, cerca del 10% del ingreso nacional, que existe en México, respecto al 15% en Ecuador, 17% en Colombia, 18% en Brasil y Argentina, 23% en Venezuela y 26% en Estados Unidos. Pero si se destaca este problema del bajo nivel general impositivo, mucho más agudo es el problema de la desigual incidencia de la carga fiscal. En nada alivia señalar el promedio de un 10% a quien paga un impuesto de 25% y mucho menos si este último puede señalar a muchos que gozan de exenciones o evaden el pago del impuesto. Toda obligatoriedad en el pago de impuestos se pierde o se diluye si no hay medios de forzar su cumplimiento generalizado y acompañar de penas severas los delitos de evasión. He aquí una tarea que no amerita descanso, sino que exige vigilancia y superación constante.

El justo principio de que cada causante contribuya de acuerdo con su capacidad económica a las necesidades de la colectividad, señala la necesidad de un sistema fiscal con una marcada característica de progresividad. Este principio debe aplicarse en el sistema de impuestos en cualquiera de las dos fases del proceso económico: en el momento de percibir el ingreso o en la ocasión de gastar dicho ingreso. En el primer caso, el sistema impositivo busca absorber recursos antes de que se utilicen. En el segundo busca orientar su utilización mediante el instrumento fiscal. Estos esfuerzos deben concentrarse, desde luego, en evitar penalizar el esfuerzo productivo de la nación de modo que éste amengüe o desaparezca. Bastante experiencia se ha recogido desde 1925, cuando se introdujo por vez primera en México el impuesto sobre la renta, y es factible dar pasos adicionales que aseguren el apoyo nacional a la Reforma Fiscal que se emprenda. El impuesto sobre la renta, que aportó el 16% de la recaudación total en 1954, subió al 28% en 1957, año en el que contribuye más que el impuesto sobre las importaciones (10.6%) y el de las exportaciones (11.9%) o los dos combinados (22.5%). Las Juntas de Causantes pueden ampliar su contribución a fin de que sean veraces todas las declaraciones de ingreso bruto para el pago del

impuesto sobre ingresos mercantiles y las del ingreso de los factores de la producción para fines de pago del impuesto sobre la renta. Los Convenios fiscales pueden, cada vez más, hacer uso de signos externos para combatir las dobles y triples contabilidades y poder llegar a acuerdos realistas: por ejemplo, coordinar las facturas aduanales con el cobro de los impuestos interiores, o bien establecer relaciones entre la electricidad consumida y los obreros ocupados y la producción declarada por ramas de actividad, etc. La progresividad no existe en el pago de impuestos sobre dividendos. Las transacciones de compra-venta de bienes raíces o de bienes en general podrían ser sujetas a impuestos más altos mientras más corta fuese la inversión, a fin de reducir la especulación y las excesivas ganancias de capital. En fin, existen situaciones bien conocidas por Gobierno y causantes que pueden irse superando en un plan de convencimiento y cooperación.

IV. El Control y Vigilancia del Gasto Público

Pero para que el público contribuya y coopere a los programas públicos de desarrollo económico debe establecerse una contrapartida indispensable: el rendimiento efectivo, por parte del Gobierno, de cuentas y realizaciones logradas con las aportaciones de la comunidad. Por ello la Constitución establece que el Congreso de la Unión apruebe cada año un Presupuesto Federal y examine la Cuenta Pública correspondiente, "debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y JUSTIFICACIÓN de tales partidas". (Art. 73, fracción XXVIII). La Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, dictamina sobre la Cuenta Pública que le presenta la Secretaría de Hacienda, pero esta revisión es meramente contable. Por ello debería complementarse con el análisis de la justificación respecto al mejor uso económico de los recursos.

La responsabilidad por el desarrollo económico de México no es, como se observa, función exclusiva de la Rama Ejecutiva, sino que en su planeación, realización y supervisión participa el pueblo a través de sus representantes autorizados, es decir, de la Cámara de Diputados o sea la de Representantes Populares. Este tipo de control, fundamental para el mejor juego de la democracia y uso de los escasos recursos del pueblo mexicano, exige un proceso presupuestal mucho más integrado al nivel de su elaboración y ejecución dentro de la Rama Ejecutiva, mediante el uso de la JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA de los gastos que proponen las diversas Secretarías y agencias del Gobierno Federal en vista de sus informes sobre sus realizaciones concretas, lo mismo que al nivel de su aprobación y control por el Poder Legislativo dentro de un proceso integrado que debe ser rápido, minucioso y efectivo.

En México, el Gobierno, y particularmente el Gobierno Federal, juega un papel clave en el ritmo y composición del desarrollo económico del país. De aquí, la necesidad de flexibilidad en el manejo del presupuesto, según lo ameriten las circunstancias y que se logra, en parte, a través de las partidas de ampliación automática, y de otras erogaciones adicionales que reciben sanción legislativa *ex post.* Por ello, la presentación a la Cámara de Diputados del nuevo presupuesto de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto debe hacerse comparándolo con los anteriores realmente ejercidos, haciendo posible de este modo el análisis cuidadoso por parte del Poder Legislativo de los gastos reales que se propone realizar el Ejecutivo. Como ya se ha mencionado, no sólo se afecta a la economía nacional mediante las inversiones directas que lleva a cabo el Gobierno Federal, sino que éste apoya y estimula a organismos y empresas públicas mediante aportaciones de capital. Otras veces, es a través de Subsidios a Organismos Descentralizados y al Consumo Privado. Además, influye sobre la empresa privada mediante créditos de bancos oficiales, subsidios, exención de impuestos, protección arancelaria y sus propias actividades de consumo e inversión y de déficit o superávit presupuestal.

En consecuencia, el manejo responsable de todas las actividades financieras del sector Gobierno, directas e indirectas, se mejoraría al ligarlas al cuadro de la economía nacional en conjunto. Para alcanzar la finalidad establecida, las operaciones del Sector Gobierno deben ser susceptibles de integrarse dentro de las Cuentas Sociales del Ingreso y Producto Nacionales, pero destacando claramente si las empresas de participación estatal obtienen pérdidas o ganancias y qué subsidios reciben del Gobierno Federal. Esto inclusive podría ser objeto de una ley especial del Congreso de la Unión. Las Cuentas Nacionales son un instrumento útil para la formulación y ejecución de los programas de desarrollo económico y de la evaluación de las tasas de crecimiento nacional y por sectores. Sirven en su presentación del Presupuesto de la Nación para determinar si los programas de desarrollo están acordes con las realidades económicas del país y para facilitar el examen de la participación extranjera en la economía nacional.

La presentación actual del presupuesto por funciones (fomento económico, administración general, etc.), por agencias (Recursos Hidráulicos, Departamento Agrario, etc.) y por tipo económico de gasto (corriente o de capital) podría eventualmente complementarse con más detalle sobre el objeto del gasto (tipo de servicios y de mercancías) de acuerdo con la clasificación *standard* sobre origen industrial que permita integrar las compras de bienes y servicios el Gobierno, si su volumen lo amerita, dentro de los cuadros de Insumo-Producto de la Nación y con un Presupuesto a base de Realizaciones (kms. de carreteras construidas, hectáreas de tierra sujetas a riego, etc.) que se tabulen de informes periódicos sobre las tareas del Gobierno Nacional.

Finalmente, debería hacerse más explícito desde el punto de vista económico, al presentarse para aprobación del Congreso de la Unión tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos, el déficit o superávit efectivo que se planea. La Constitución de México prevé la colocación de empréstitos (Art. 73, fracción VIII) para inversiones productivas: con fines de regulación monetaria; para operaciones de conversión; y para casos de emergencia nacional. Debería, por lo tanto, distinguirse dentro de la colocación de empréstitos internos y externos aquéllos que sólo refinancian pasivo de los que significan nueva capacidad productiva. El que esta fuente de financiamiento de las operaciones gubernamentales es fundamentalmente de carácter complementario puede deducirse del hecho que el Art. 65 Constitucional, fracción II, establece que el Congreso se reunirá el día 1º de septiembre de cada año y se ocupará de: "Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo". Es más, en el Art. 74 Constitucional, que establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, en la fracción IX, se dice:

"Aprobar el Presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél", De acuerdo con lo que prescribe la Constitución, el nivel de impuestos y otras contribuciones debe determinarse por el Congreso según el volumen de gasto que se decida llevar a cabo considerando las necesidades de la Nación. La decisión del Gobierno respecto al gasto público establece el marco y precede a las decisiones sobre impuestos y contribuciones. Invertir el proceso, determinando primero la recaudación probable y después fijando el monto máximo de gasto público que dicha recaudación permite, implica una actitud diferente entro del papel dinámico que el Gobierno debe tener en los programas de desarrollo económico nacional.

V. Conclusión

En México la tarea de movilizar las energías del pueblo mexicano para explotar racionalmente en su provecho los recursos naturales del país requiere el conocimiento de las necesidades de la comunidad, del costo de la inversión total necesaria para satisfacerlas, de la determinación de la parte que llevará a cabo el Sector Público, de la obtención del financiamiento adecuarlo para realizarla y de su coordinación con las inversiones del Sector Privado de acuerdo con las condiciones generales de la economía nacional y de sus transacciones con el exterior.

Para esta finalidad, es indispensable fortalecer en todo el sector público el proceso de formulación del presupuesto, sus procedimientos de ejecución, sus sistemas de clasificación para control y la evaluación constante de la efectividad de las operaciones gubernamentales con respecto al desarrollo económico nacional en términos del gasto público y de su financiamiento

a través de los impuestos, contribuciones, y de variaciones en la deuda gubernamental. En este sentido se ofrecen las anteriores sugestiones con el fin de contribuir a la discusión constructiva de estos temas vitales para la Nación Mexicana.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 85, 1993

EL BANCO DE MÉXICO Y SU FUNCIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL[1]

José Antonio Sánchez Saavedra

El presente artículo tiene como propósito fundamental dar a conocer las tareas que a nivel internacional desempeña el Banco de México es decir, su relación con organismos financieros internacionales y con otros países así como, los estudios de carácter internacional que realiza esta institución.

Lo que en esta nota se describe, se hace a manera de ilustración ya que por razones de espacio no se pueden dar los detalles técnicos de cada caso.

El presente documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se describe la relación del Banco de México con los organismos financieros internacionales: aspectos generales, aportaciones de México, créditos concedidos a nuestro país y la participación del Banco. En segundo lugar, se describe la relación del Banco de México con otros organismos internacionales. Por último, se enuncian las actividades de carácter general que realiza el Banco de México en el ámbito internacional.

Es importante destacar que las actividades que en esta nota se describen son realizadas por la Dirección de Organismos y Acuerdos Internacionales.

I. Los Organismos Financieros Internacionales

Fondo Monetario Internacional

El Fondo Monetario Internacional es una de las dos instituciones de cooperación monetaria y financiera creadas en 1944 a raíz de la reunión

[1] Las opiniones que se presentan son a título personal y no necesariamente representan el punto de vista de la Institución.

de Bretton Woods, E.U.A., convocada por las Naciones Unidas. La otra institución es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

El FMI tiene como objetivo fomentar la cooperación monetaria internacional y la estabilidad cambiaria para facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, así como poner a disposición de los países miembros recursos económicos con el fin de ayudarlos a estabilizar sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que perjudiquen la prosperidad nacional e internacional.

La estructura organizativa del Fondo está constituida por una Junta de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo, un Director Gerente y personal internacional.

La Junta de Gobernadores. Está integrada por un gobernador titular de cada país miembro, cargo que generalmente se le confiere al Secretario de Hacienda. El gobernador es generalmente el Director del Banco Central. Entre las funciones específicas de la Junta destacan la admisión de nuevos miembros, la asignación de derechos especiales de giro y la determinación de las cuotas de los países miembros.

El Directorio Ejecutivo. Se compone de veintidós directores ejecutivos, presididos por el Director Gerente. Los directores ejecutivos desempeñan sus funciones por dos años. Los cinco países miembros con mayor cuota, así como el principal país acreedor, nombran cada uno un director ejecutivo. Los restantes son elegidos cada uno por un grupo de países miembros. En el caso de México los demás países que integran el grupo respectivo son: España, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. La silla del director ejecutivo se rota únicamente entre México, España y Venezuela, ya que poseen mayor número de votos dentro de su grupo. Cuando el puesto le corresponde a México, el Banco de México, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encarga de designar al director ejecutivo. Los directores ejecutivos tienen como misión representar a los países respectivos ante el Fondo, así como defender los intereses de los mismos.

El Director Gerente. Este puesto desempeña un papel primordial por ser a la vez Presidente del Directorio Ejecutivo y máxima autoridad administrativa del FMI.

Al 31 de diciembre de 1990 el FMI estaba integrado por 155 países, cuyos gobiernos han aceptado las normas del Convenio Constitutivo y han aportado 91,127.6 millones de derechos especiales de giro (DEG)[2]. La magnitud de la aportación de cada país es conocida como “cuota” la

[2] DEG’S son un activo internacional de reserva y funcionan como una unidad de cuenta; un DEG equivale actualmente a aproximadamente 1.34433 dólares.

cual refleja la posición de ese país en la economía mundial y su poder de votación dentro de la institución, así como el volumen de financiamiento que se puede obtener del Fondo cuando experimenta dificultades financieras.

México es uno de los países fundadores del FMI y su cuota en este organismo actualmente asciende a 1,165.5 millones de DEG'S. Existe una propuesta de la Junta de Gobernadores del FMI para incrementar las cuotas de los países miembros en un 50 por ciento, cuando este aumento se haga efectivo la cuota para México será de 1,753.3 millones de DEG'S. El pago de las cuotas de los países miembros se realiza en un 75% en moneda nacional, y el 25% restante se hace en divisas.

El acceso de México a los recursos del FMI está sujeto a un límite anual de 90 ó 110 por ciento de su cuota, 270 ó 330 por ciento en un período de tres años y a un límite acumulado de 400 a 440 por ciento de la cuota, neto de créditos programados. Adicionalmente, México puede disponer de un crédito máximo hasta de un 122 por ciento de su cuota para enfrentar las dificultades de balanza de pagos originadas por caídas temporales en la exportación, insuficiencias de los ingresos por concepto de turismo y remesas de trabajadores, e incremento en el costo de la importación de cereales. Es importante destacar que aunque el límite de acceso acumulado fluctúa entre 400 y 440 por ciento de la cuota, el Fondo ha sujetado el acceso de los recursos al límite inferior.

El Banco de México funge como un agente financiero del gobierno federal en la negociación de los convenios que se celebran con el FMI. Asimismo, se encarga de procesar la información cotidiana sobre la evolución de los programas económicos concertados y proporciona información periódica a dicho organismo sobre la situación económica actual del país. El Banco también se encarga de atender a las misiones del Fondo, estableciendo y coordinando el contacto de éstas con las diferentes autoridades competentes del país.

México ha utilizado los recursos del FMI en varias ocasiones. En enero de 1977 nuestro país celebró un convenio con el FMI mediante un programa de facilidad ampliada, con una duración de dos años.

Durante el periodo de 1983 a 1985 estableció un nuevo programa de facilidad ampliada que se basaba en la aplicación de una política fiscal restrictiva, con el objeto de reducir el déficit del sector público y la dependencia del país de los recursos externos.

Posteriormente, en enero de 1986 se solicitó un crédito de emergencia para hacer frente a los problemas económicos ocasionados por los sismos.

Durante los primeros meses de 1986 México solicitó un financiamiento bajo un acuerdo de crédito contingente (*Standby*) por 18 meses, el cual concluyó en marzo de 1988.

Con el propósito de apoyar la estrategia de crecimiento con estabilidad de precios, el 11 de abril de 1989, México concertó un nuevo programa de facilidad ampliada con el FMI en el que se establece la necesidad de efectuar reducción considerable y permanente de la transferencia de recursos al exterior, así como una disminución en la carga del servicio de la deuda. Este programa fue concertado para el periodo 1989-1992 aunque existe la posibilidad de ampliarse por un año más. Adicionalmente, México obtuvo en junio de 1989 un crédito del FMI bajo el marco del servicio de financiamiento compensatorio y para contingencias, para hacer frente a la caída de los ingresos de exportación y cubrir el incremento en el costo de importación de cereales.

Al 15 de abril de 1991, el saldo total de los créditos concedidos a México por el FMI (4,405.3 millones de DEG'S), representaba el 378.0 por ciento de su cuota actual.

Grupo Banco Mundial

El Grupo Banco Mundial está integrado por varias instituciones financieras que son el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI)[3]. Estas instituciones cooperan estrechamente entre sí y coordinan sus esfuerzos para promover el desarrollo económico a través del otorgamiento de asistencia técnica y financiera.

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

El BIRF concede créditos para proyectos y programas de alta prioridad en apoyo de los planes de desarrollo de los países miembros. Estos créditos se hacen a gobiernos soberanos o a entidades públicas con la garantía de los gobiernos.

Al 31 de diciembre de 1990, el BIRF estaba constituido por 152 países. Su capital está suscrito por los países miembros, y financia sus operaciones crediticias principalmente con los empréstitos que obtiene en los mercados de capital. Además, una proporción importante de sus recursos proviene de sus utilidades no distribuidas y de los reembolsos de sus préstamos.

En relación a la suscripción de acciones del capital social que el Banco de México mantiene con dicho organismo, ésta asciende a un total de 10,553

[3] En el caso de este organismo México no es país miembro.

acciones, las cuales representan el 1 por ciento del poder de votación y equivalen a 1,273.1 millones de dólares. Durante 1990, México contrató con el BIRF cinco préstamos por un total de 1,302 millones de dólares. De este total, 450 millones se destinaron al sector industrial; 752 al sector servicios y 100 al sector agropecuario. Al concluir 1990, el BIRF había otorgado a nuestro país 124 préstamos por un total de 16,267.1 millones de dólares.

La Asociación Internacional de Fomento (AIF)

La Asociación Internacional de Fomento se estableció en 1960 con la finalidad de prestar asistencia a los países en desarrollo más pobres. Es decir, aquellos con un producto nacional bruto per cápita anual menor a los 650 dólares y en condiciones que suponen una carga menos pesada para sus balanzas de pagos que los préstamos del BIRF. Los países miembros del BIRF pueden serlo de la AIF y actualmente han ingresado en ella 138 de esos países.

Por otra parte, cabe destacar que México es miembro no prestatario de este organismo y que los recursos de las contribuciones que se hacen al mismo provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Durante 1990 se transfirieron a la AIF 6.3 millones de dólares. De este total 3.0 millones correspondían a la séptima reposición[4] de recursos y 3.3 millones a la octava reposición.

La Corporación Financiera Internacional (CFI)

La Corporación Financiera Internacional se fundó en 1956. Su función consiste en contribuir al desarrollo económico de los países menos desarrollados promoviendo el crecimiento del sector privado y contribuyendo a movilizar el capital interno y extranjero para ese fin. Ser miembro del BIRF es un requisito para ingresar en la CFI, que actualmente tiene 135 países miembros.

La participación de México en la CFI ascendió a 10,306 acciones al 31 de diciembre de 1990, que equivalen a 10.3 millones de dólares, los cuales representan el 0.95 por ciento del poder de votación. En cuanto a las operaciones pasivas, la CFI realizó en 1990 once operaciones en México (incluyendo participantes) por un monto global de 313 millones de dólares. Los préstamos del BIRF para proyectos que se encontraban en ejecución al día último de diciembre de 1990 indican que el 10.3 por ciento de los recursos estaban destinados al sector agropecuario, el 58.0 por ciento al sector industrial y el 31.7 por ciento al sector servicios.

---

[4] Es un mecanismo a través del cual las instituciones financieras obtienen recursos para incrementar su base de capital, lo que les permite ampliar sus programas de préstamos.

En el caso del Grupo Banco Mundial, la organización está integrada por:

La Junta de Gobernadores. Cada país miembro designa como representante un gobernador y un suplente. En el caso de México, el primer cargo lo desempeña el Secretario de Hacienda y Crédito Público, mientras que el suplente es el Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales de la misma dependencia.

El Directorio Ejecutivo. La silla del director ejecutivo al que México pertenece está integrada por Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Dicha silla se rota únicamente entre España, México y Venezuela. Cuando llega el turno a México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es quien hace la designación. El puesto de director ejecutivo alterno se rota entre los países centroamericanos.

El Banco de México se encarga de realizar con la garantía del gobierno federal la suscripción de acciones o partes sociales con recursos propios; dar seguimiento a los préstamos que este organismo otorga a los diferentes sectores de la economía nacional; concentrar en primera instancia los fondos para los préstamos que el organismo concede, para posteriormente distribuirlos a los distintos agentes financieros del gobierno federal (NAFIN, BANOBRAS y BANCOMEXT) con los que se concertaron las operaciones.

El Banco de México también tiene a su cargo evaluar las políticas y realizar las operaciones relacionadas con el mantenimiento de valor (MDV) de las aportaciones efectuadas en moneda nacional al capital social del organismo, lo cual consiste en mantener el valor de las contribuciones en moneda nacional por su equivalente en dólares correspondiente a la fecha en que se realizan las aportaciones.

El Banco de México participa también en las reuniones anuales de gobernadores de este organismo, para lo cual elabora en forma conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la documentación necesaria para fijar la posición de México respecto de los temas a tratar en dichas reuniones. Entre los temas más relevantes que se han tocado en las últimas reuniones se encuentran: el fondo para el medio ambiente, el análisis de la problemática de la deuda externa de los países en desarrollo y las estrategias para la reducción de la pobreza.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El Banco Interamericano de Desarrollo es una institución financiera creada en 1959 con el propósito de contribuir a acelerar el proceso de desarrollo económico y social de sus países miembros de América Latina.

El BID constituye una de las principales fuentes de financiamiento público externo de la mayoría de los países de la región latinoamericana. El BID también actúa como catalizador en la movilización de capitales externos privados y públicos para el desarrollo de América Latina, mediante la colocación de sus propias emisiones de bonos en los mercados de capital y la promoción de operaciones de financiamiento complementario y de cofinanciamiento de proyectos de desarrollo con otras instituciones financieras.

Conforme al compromiso contraído en el séptimo aumento general de recursos, México debe suscribir al BID, 163,308 acciones en cuatro cuotas anuales. En 1990 se realizó el primer pago. Tomando en sideración los compromisos contraídos bajo dicho aumento general de recursos, México posee 376,387 acciones del capital del BID, que equivalen a 4,540.5 millones de dólares, de los cuales 246.9 millones son pagaderos en efectivo y el resto representan el capital exigible.

Por otra parte, el BID aprobó tres préstamos a México por 955 millones de dólares durante 1990. Se inició el desembolso de uno de ellos en el mismo año, por un monto de 300 millones de dólares destinados al sector de transporte y comunicaciones. Así, a finales de 1990 los préstamos otorgados por el BID a México sumaban 4,751.1 millones de dólares.

El Fondo de Operaciones Especiales (FOE)

El Fondo de Operaciones Especiales es una fuente de recursos del BID constituido por contribuciones de los países miembros y tiene la función de otorgar préstamos a bajo interés y largo plazo a los países menos desarrollados de América Latina, o para propósitos específicos que requieren el empleo de recursos concesionales.

Con relación a la participación de acciones en el FOE, México se comprometió a aportar mediante cuatro cuotas, 7.9 millones de dólares en el séptimo aumento general de recursos. Tomando en cuenta estos compromisos, la participación acumulada de México en el FOE ascenderá a 310.2 millones de dólares.

La Corporación Interamericana de Inversiones (CII)

La Corporación Interamericana de Inversiones es una filial del BID y busca promover el desarrollo económico de sus países miembros regionales en proceso de desarrollo, estimulando el establecimiento, ampliación y modernización de empresas privadas, prioritariamente de pequeña y mediana escala.

En el caso de México existen numerosas empresas que pueden ser elegibles para obtener recursos de esta Corporación. El suministro de

capital adicional, aunado a la asistencia técnica y administrativa constituye una de las características singulares de la Corporación, lo cual contribuye al desarrollo de empresas sólidas con mayores posibilidades de expansión en el mercado nacional e internacional.

La suscripción de México al capital social de la CII asciende a 1,498 acciones con un valor total de 14.98 millones de dólares pagados en cuatro cuotas. Al 31 de diciembre de 1990, la CII había aprobado tres operaciones con México por un monto global de 15.5 millones de dólares.

En el caso del BID y la CII la organización está integrada de la siguiente manera:

La Junta de Gobernadores. Cada país miembro designa como representante a un gobernador y a su suplente. En el caso de México, el primer cargo lo desempeña el Secretario de Hacienda y Crédito Público, mientras que el suplente es el Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales de la misma dependencia.

El Directorio Ejecutivo. En este caso, corresponde a México nombrar al director ejecutivo titular, cargo que es designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la República Dominicana designa la representación alterna. Estos dos países son los únicos que conforman la silla.

En lo que respecta a la participación de México con el BID y la CII, el Banco de México se encarga de realizar con la garantía del gobierno federal, la suscripción de acciones o partes sociales y funciona como depositario en México de las disponibilidades de fondos de dichos organismos.

Por otra parte, al igual que en el caso del Banco Mundial, el Banco de México participa en las reuniones anuales de Gobernadores, para lo cual elabora en forma conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la documentación necesaria para fijar la posición de la delegación mexicana respecto de los tópicos que serán motivo de votación en las reuniones convocadas por el BID.

Entre los temas más relevantes de las últimas reuniones destaca la creación de una facilidad para la reducción de los saldos de la deuda y su servicio. Esta facilidad será un componente de los recursos destinados a los programas de ajuste sectorial y se aplicará selectivamente a la deuda pública externa.

Banco de Desarrollo del Caribe (BDC)

El Banco de Desarrollo del Caribe es una institución financiera cuyo objetivo fundamental es contribuir al desarrollo y crecimiento económico

de los países de la región, así como promover la cooperación económica y la integración de los países miembros.

Los países miembros aceptaron la adhesión de México con la condicionante de que fuera como país donante y no como prestatario de los recursos de este organismo subregional.

Si bien México no recibe directamente préstamos de la institución, el aportar recursos permite que las empresas mexicanas tengan la oportunidad de participar en la licitación de proyectos en la región caribeña. Además, se obtiene el beneficio de que los recursos que México aporta puedan ser utilizados por los países prestatarios para la compra de bienes y servicios mexicanos.

En relación con la situación actual que guarda México con el BDC, al 31 de diciembre de 1990 nuestro país había suscrito 2,080 acciones del capital ordinario con un valor de 18.8 millones de dólares, de los cuales 4.3 fueron pagados en efectivo. Esta suscripción se hizo mediante seis cuotas anuales a partir de 1982.

Fondo Especial de Desarrollo

El Fondo Especial de Desarrollo es parte integral del BDC y se caracteriza porque sus recursos son utilizados para realizar o garantizar préstamos en términos concesionales a proyectos de desarrollo prioritario. Por tal razón, este tipo de préstamos se otorga a plazos más largos, con períodos de gracia mayores y a tasas de interés más bajas que aquellos obtenidos de los recursos del capital ordinario. Cabe aquí mencionar que los recursos con que se financian las contribuciones a este organismo provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que se refiere a este Fondo, el Banco de México durante 1990 depositó 1.8 millones de dólares por lo que las contribuciones a dicho Fondo correspondientes a la aportación original, a la primera y a la segunda reposición, totalizan 14.5 millones de dólares.

Con respecto a la organización del BDC, ésta se encuentra constituida de la siguiente manera:

La Junta de Gobernadores. Cada país miembro designa como representante a un gobernador y a su suplente. En el caso de México, el primer cargo lo desempeña el Secretario de Hacienda y Crédito Público, mientras que el suplente es el Director del Banco de México.

El Directorio Ejecutivo. El director ejecutivo representa únicamente a nuestro país. Actualmente, el puesto titular se encuentra vacante y corresponde al

Director de Política Económica Internacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el caso del director alterno, éste es designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y lo desempeña normalmente un funcionario del Banco de México.

El Banco de México en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cubre las aportaciones de México tanto al capital ordinario como al Fondo Especial, con el fin de ampliar a las empresas mexicanas, las posibilidades de comercio de bienes y servicios en la región.

II. Otros Organismos Internacionales

Fondo Común para los Productos Básicos (FCPB)

El Banco de México participa también en las reuniones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Durante el IV período de sesiones de esta Conferencia celebrado en mayo de 1976 se creó el Programa Integrado para los Productos Básicos (PIPB), con el objeto de establecer convenios internacionales que permitan regular la excesiva fluctuación de los precios de las materias primas en los mercados internacionales. En este sentido, se creó un Fondo, que permitiera el financiamiento para la constitución de reservas de estabilización de productos básicos y otras medidas como diversificación, industrialización, comercialización, investigación y desarrollo.

El Banco de México se encarga de realizar con la garantía del gobierno federal, la suscripción de acciones e interviene como depositario de las disponibilidades de este Fondo.

Al 31 de diciembre de 1990, nuestro país había suscrito en este Fondo el equivalente a 1.6 millones de dólares. Esa suscripción se hizo en tres exhibiciones.

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

La Asociación Latinoamericana de Integración tiene la característica de insistir en el establecimiento gradual y progresivo de un mercado común latinoamericano, con la circunstancia de que se deja sin efecto el cumplimiento de plazos para lograr metas específicas de integración.

Cabe recordar que de acuerdo al enfoque del gobierno de México, expresado en Ica, Perú, por el Presidente Salinas de Gortari, México ve con interés el proceso de integración económica latinoamericana en torno a metas realistas que puedan alcanzarse en proyectos específicos que se detecten, bajo la directriz fundamental de que nuestro país no debe quedar al margen del proceso actual de formación de grandes núcleos económicos a nivel mundial.

La ALADI cuenta con un mecanismo de compensación entre bancos centrales que consiste en un sistema de créditos recíprocos, que permiten cancelar los montos derivados del intercambio regional en forma fluida prescindiendo del empleo en cada transacción de transferencias en monedas convertibles a de entidades bancarias extraregionales. En este sentido, el Banco de México se encarga de realizar las operaciones de compensación con sus contrapartes en América Latina.

III. Otras Actividades

Una de las principales actividades en las que ha intervenido recientemente el Banco de México ha sido la relativa al asesoramiento en materia del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. La principal tarea del Banco fue realizar estudios en lo referente a la liberalización de los servicios financieros en México enmarcados en torno a la competitividad, tamaño y eficiencia de las instituciones financieras, en particular de los bancos extranjeros con respecto a los mexicanos.

El Banco de México participó en el asesoramiento por las implicaciones económicas de corto y mediano plazos que el Tratado de Libre Comercio trae consigo para el sistema financiero mexicano.

De la misma forma en que el Banco de México ha participado en negociaciones a nivel trilateral, su participación ha sido igualmente intensiva en la Ronda de Negociaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el ámbito de los servicios financieros.

A últimas fechas, el Banco de México ha participado en grupos de trabajo que estudian las tareas y funciones que realiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la influencia que tendrá para nuestro país su adhesión al Código para la Liberalización de Movimientos de Capital y al Código para la Liberalización del Comercio en Servicios.

Adicionalmente, el Banco de México ha llevado a cabo una serie de análisis sobre los problemas principales de la economía mundial y sus consecuencias para México. Además, ha estudiado las experiencias recientes de países con diferente grado de desarrollo, como por ejemplo Taiwán e Indonesia, la primera de ellas con fuertes entradas de capitales extranjeros y sus ligeros efectos en sus precios internos y la segunda, en que su programa amplio de liberalización comercial se ha complicado.

Algunos análisis se han efectuado sobre las experiencias y perspectivas que en materia de integración económica y monetaria existen en los países miembros de la Comunidad Económica Europea, y sus posibles enseñanzas para México.

También se lleva a cabo un seguimiento permanente del comportamiento de la economía mexicana, particularmente en relación a la balanza de pagos y se estudian los elementos que afectan la competitividad de los productos mexicanos.

Por lo que se refiere a la deuda externa, el Banco de México actúa como asesor financiero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su relación con las instituciones acreedoras externas.

En este sentido, el Banco de México ha dado respaldo a las operaciones del gobierno federal. La renegociación de la deuda externa no sólo involucra a la banca acreedora, sino también a los organismos financieros multilaterales y al gobierno del país acreedor. De esta forma México ha logrado acuerdos que han disminuido la transferencia de recursos al exterior y han aumentado la confianza en su programa económico.

Entre otras funciones, el Banco de México se encarga de analizar la situación y la perspectiva económica y financiera de los principales países del mundo. Para lo cual mantiene una estrecha relación con la Tesorería y el Sistema de la Reserva Federal es el caso de los Estados Unidos, así como con las autoridades monetarias de otros países.

El Banco de México tiene convenios de colaboración monetaria y consultas sobre problemas económicos internacionales con Francia, España, China, Inglaterra, Estados Unidos y Canadá.

Este instituto central ha contribuido a definir la posición de México en foros tanto regionales como a nivel internacional. Su participación ha sido especialmente destacada en las conferencias periódicas de las Naciones Unidas.

Por último, la participación del Banco en las instituciones de carácter académico y de investigación como el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) ha sido particularmente positiva.

Consideraciones Finales

Los beneficios que México ha obtenido a través de su membresía con los organismos financieros internacionales, han sido en buena medida el resultado del importante papel que instituciones gubernamentales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México han desempeñado con el fin de lograr un desarrollo más armónico entre los diferentes sectores de la economía nacional. Tal desarrollo ha estado enfocado a la eficiente canalización de los créditos obtenidos a través de dichos organismos y en las ventajas obtenidas de los programas de financiamiento registrados en la última década.

Las actividades conjuntas que a nivel internacional han venido realizando las principales instituciones del gobierno mexicano, entre ellas el Banco de México, han adquirido mayor relevancia a la luz de la creciente apertura de los mercados mundiales, en particular el mercado de los servicios financieros. En este sentido la participación de dichas instituciones en las reuniones preparatorias del Acuerdo de Libre Comercio ha sido cada vez más amplia ya que ellas se han encargado de llevar a cabo el análisis, la evaluación y el seguimiento de los posibles efectos de la apertura comercial que traerá consigo para la economía mexicana y en general para el sector financiero.

El campo de acción de las instituciones mexicanas en el exterior ha sido muy versátil y amplio, pero aún queda margen para obtener mayores beneficios para nuestro país en el ámbito internacional. No cabe duda que la mayor interdependencia de las distintas economías permitirá tener un mayor contacto con organismos multilaterales como con instituciones financieras de otros países.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 100, 1999

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO

José Ángel Gurría Treviño

I. Introducción

Durante los últimos años México ha promovido profundos cambios estructurales y ha realizado un ajuste macroeconómico de gran importancia, con el fin de consolidar las condiciones que apuntalen un crecimiento económico sostenido y alienten la generación de empleos dentro de un ambiente de estabilidad. El equilibrio fiscal es un factor indispensable para dicha estabilidad y ésta, a su vez, lo es para el desarrollo económico.

La estrategia gubernamental en materia de finanzas públicas ha tenido tres ejes de acción principales. El primero, consiste en racionalizar el gasto público, mediante una prudente reasignación de los egresos, al tiempo que se aumenta la productividad de su aplicación. El segundo, busca consolidar el sistema tributario, de modo que contribuya a incrementar el ahorro y la eficiencia del aparato productivo, fortaleciendo los ingresos públicos. El tercer eje se propone garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

La modernización de la administración pública forma parte fundamental de los esfuerzos para incrementar la productividad y eficiencia del gasto público. La reforma al sistema presupuestario busca que el sector público esté mejor preparado para atender más eficientemente las demandas de la sociedad.

El presente trabajo se centra en estos aspectos de gran trascendencia para mejorar continuamente la actuación de la administración pública. Es un hecho ineludible que el país necesita un sector público fuerte, capaz de responder plenamente a las legítimas demandas de la sociedad.

II. Antecedentes

Durante las últimas dos décadas, las organizaciones públicas y privadas que hoy en día son altamente eficientes, han tenido que transformar sus esquemas de administración para enfrentar con éxito los cambios acelerados que se dan en todos los ámbitos. El funcionamiento de estas organizaciones se distingue por el dinamismo de sus procesos y estrategias, lo que les permite cumplir sus objetivos de largo plazo y realizar plenamente la misión para la que fueron creadas.

La administración de las empresas podría resultar relativamente sencilla si los objetivos y las condiciones en que se desenvuelven fueran estables e inamovibles a lo largo del tiempo; pero esto no acontece en la práctica. Es por ello, que la mayor cualidad de una organización eficiente está en prever y responder oportunamente a las condiciones cambiantes del entorno.

Éste es un principio que se aplica hoy en día a toda clase de organizaciones y que ha transformado de manera radical el funcionamiento anterior, basado en la atención de las propias necesidades, formuladas desde y para la organización. Quienes han estudiado las transformaciones exitosas recientes de diversas organizaciones, señalan que este cambio en el enfoque administrativo se remonta a la década de los setenta, cuando las empresas enfrentaron una contracción de los mercados. A partir de entonces, las unidades productivas reconocieron que la competitividad se basa en asegurar la aceptación y preferencia de los sectores sociales y productivos a los que están dirigidos.

De esta manera, se gestó lo que podría denominarse una nueva cultura: la razón de ser de la empresa no es producir, sino satisfacer y superar las expectativas de los consumidores. Este enfoque demostró, con el paso del tiempo, ser un mecanismo altamente eficaz para aumentar las ventas, ingresos y utilidades de las empresas y con ello, asegurar su permanencia en mercado.

Con la calidad como herramienta, las organizaciones lograron mejoras sustanciales en los procesos productivos. Se convirtieron en organizaciones más eficientes, mejoraron las condiciones de sus trabajadores, mantuvieron su posición en los mercados y se anticiparon con éxito a los problemas.

Si bien es cierto que los gobiernos y las empresas tienen objetivos y prioridades diferentes, la experiencia de las organizaciones privadas para transformar su gestión y adaptarse más rápidamente a las nuevas condiciones, aportó elementos valiosos que fueron reconocidos por las autoridades de un buen número de países, lo que las llevó a realizar planteamientos similares en cuanto a su propia actuación y la forma en que era recibida por la sociedad.

Fue durante las décadas de los setenta y ochenta, que la evolución de las propias economías nacionales puso en la mesa de las discusiones, aspectos como el nivel óptimo del gasto público tomando en cuenta la disponibilidad de los ingresos públicos para un financiamiento sostenible, pero también, en relación con la efectividad de la gestión gubernamental para atender las principales demandas de la sociedad. Esto sometió a revisión la manera como los gobiernos habían estado manejando la administración pública hasta ese momento.

Con el fin de brindar una respuesta oportuna y eficaz a los problemas sociales y económicos, los gobiernos emprendieron un proceso de asimilación y adaptación de las fórmulas de gestión que ya habían sido llevadas con éxito a organizaciones privadas. Este proceso de asimilación tuvo lugar junto con una reflexión más profunda sobre el papel del Estado, particularmente en lo que se refiere a la definición y, en algunos casos, consolidación de los medios más adecuados para instrumentar las políticas públicas.

Varios gobiernos pusieron en práctica políticas de cambio estructural que condujeron a un redimensionamiento del sector público, que incluyó tanto la desincorporación de empresas públicas, como un ajuste en el tamaño de las estructuras administrativas. Como resultado de lo anterior, fue posible reforzar considerablemente la actuación gubernamental en materia de desarrollo social. Ello, tuvo un efecto favorable en la salud de las finanzas públicas.

A su vez, se registró un cambio cualitativo en la relación del gobierno con la sociedad; en una mayor preocupación por escuchar sus demandas y transparentar las decisiones. Los gobiernos que agregaron a sus procesos de ajuste estructural este nuevo enfoque, hoy día gozan de mayor aceptación.

En varios sentidos se produjo un reacomodo de los recursos y de las responsabilidades entre los diferentes órdenes del gobierno y entre éstos y otros sectores de la sociedad. Este fenómeno puede identificarse en los procesos de descentralización y desconcentración administrativos, así como en una mayor relación de la comunidad con el gobierno, que va desde la consulta al usuario hasta la corresponsabilidad en la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, las decisiones surgen y se comparten cada vez más con los beneficiarios. En este contexto la administración pública desempeña un papel distinto: el de asegurar que los sectores social y privado reconozcan que lo que están recibiendo corresponde a sus demandas prioritarias. En otros términos, que el Estado no sólo proyecta con claridad sus prioridades y el papel que desempeña, sino también,

y esto es fundamental, que aplica estrategias y políticas públicas que alientan el desarrollo equitativo y una mejor distribución de la riqueza que genera el esfuerzo colectivo. Para expresarlo en otros términos, que las contribuciones de la sociedad se reflejen en beneficios y resultados mediante el gasto público.

Desde que apareció este nuevo enfoque de la administración pública, los gobiernos han probado las ventajas de una participación más activa e informada de la sociedad en los procesos de gestión pública. Una sociedad que se caracteriza por su dinamismo, su pluralidad y por ser cada vez más crítica y demandante. Esta sociedad mantiene una exigencia permanente hacia el gobierno para que resuelva los problemas, algunos muy añejos, a través de nuevas soluciones, pero bajo un proceso rector: una permanente modernización.

III. La modernización del sector público en México

Los esfuerzos de la modernización de la administración pública en nuestro país reflejan, además de los cambios que experimenta cualquier organización, la exigencia de la sociedad por contar con una organización cada día más eficiente, con plena consciencia de que debe actuar con creciente desempeño y con una clara vocación de servicio a la sociedad.

Si los ciudadanos no están satisfechos con los servicios de las oficinas del gobierno, si reciben una mala atención de los servidores públicos, o si no obtienen respuestas claras y convincentes a sus preguntas y requerimientos, estos son síntomas de que el gobierno está descuidando su actuación. Por ello, la iniciativa de una reforma de la gestión pública debe establecer como una prioridad el que la ciudadanía no sólo reciba servicios que le brinden una utilidad y un beneficio, sino que la sociedad lo perciba así.

La modernización administrativa debe lograr que cada oficina en el sector público esté consciente de que forma parte de una cadena que busca un resultado final. De esta manera, una oficina pública está en condiciones de identificar mejor su papel e incidencia en el proceso de la organización en su conjunto.

Ésta es la razón por la que cada oficina de gobierno debe dar una adecuada atención al usuario. Dicha atención debe basarse en una organización de excelencia, con personal competente y diligente, con procedimientos claros y sencillos y con servicios que se brinden en el menor tiempo y con la mejor calidad. En resumen, se trata que la sociedad reconozca que sus contribuciones están siendo aplicadas correctamente.

Estos mensajes, a su vez, deben generar en los servidores públicos una permanente reflexión sobre los resultados de sus actividades –es importante aquí resaltar el término resultados–, porque entonces pueden disponer de indicadores objetivos para determinar qué debe mejorarse, por qué, para quién y cómo ejecutar las mejoras. Este proceso, en que toda la organización establece un rumbo con objetivos claros, metas realistas y acordes a lo que la ciudadanía espera, permite renovar una institución.

La administración pública federal (APF), necesita esta renovación de principios, métodos y procesos, distintos a los que se han venido utilizando tradicionalmente. Éste es el rumbo de la modernización que vislumbramos en la administración pública en México.

IV. La visión de una renovada administración pública

Una vez que se ha determinado el tipo de gobierno, de servicios y el perfil de servidores públicos que se requieren, es indispensable traducir el quehacer público en información confiable, objetiva y accesible a la mayoría de la gente.

Un propósito fundamental en el proceso de modernización de la administración pública en nuestro país, está relacionado con el conocimiento del impacto que tienen las actividades públicas en la población. Así, la gestión pública necesita conocer con precisión en qué medida contribuye un programa de gobierno, por ejemplo, el programa de vacunación infantil, en abatir el índice de morbilidad y mortalidad infantil, tanto a nivel de cada localidad como del país en su conjunto. Esta información brinda mayor objetividad que el sólo señalamiento del número de vacunas que se aplican anualmente.

Existen varias formas de comprobar si los gobiernos están alcanzando los resultados esperados entre la población. Sin embargo, cabe destacar dos de ellas. La primera, está referida a la percepción que tienen los individuos producto de su experiencia directa. La suma de estas percepciones genera una opinión pública, la cual paulatinamente se convierte en una valoración positiva o negativa que resulta generalmente aceptada.

La segunda forma se realiza a partir de información generada por la propia atención a los usuarios y resulta fundamental en la elaboración de los indicadores de desempeño de los servidores públicos. Dicha información permite a una oficina pública tomar los signos vitales del cumplimiento de sus objetivos. Le aporta elementos para identificar lo que requiera mejorarse o rectificarse. La utilidad que ofrece un sistema de indicadores radica en que sirve para orientar la toma de decisiones. Pero también

puede ser empleado por la sociedad para que evalúe y, en su caso, reconozca la pertinencia de las acciones del gobierno.

La evaluación debe constituirse en parte importante y de uso extendido dentro de las actividades de la administración pública. Por definición, toda actividad dentro del gobierno deriva en un producto o servicio y, por ello, emplea personal y los recursos físicos y financieros puestos bajo su administración. La evaluación pone de relieve la relación de insumos que se utilizan con los resultados que se obtienen.

La administración pública debe transitar de un esquema de informe de metas físicas o financieras (como por ejemplo, cuántos alumnos se atendieron, cuantas intervenciones quirúrgicas se realizaron o la cantidad de kilómetros de carreteras construidas), hacia una medición del impacto que tienen esos productos en la consecución de los objetivos de las políticas públicas (como por ejemplo, el descenso en la tasa de analfabetismo, la reducción en las tasas de morbilidad infantil, o bien la disminución de los tiempos de tránsito y de los costos de transporte). Los primeros indicadores, si bien son válidos, no revelan la calidad de los servicios ni si son suficientes, al no estar relacionados a otros parámetros de referencia contra los cuales efectuar una comparación. Los segundos, por el contrario, señalan el impacto de los productos o servicios que brinda el gobierno con base en objetivos estratégicos previamente definidos y que, a final de cuentas, reflejan las prioridades o responsabilidades encomendadas.

La construcción de indicadores y su articulación en un sistema requiere tiempo. Algunas oficinas de gobierno tendrán menor dificultad que otras en su elaboración y probablemente deberán llevar a cabo varios ejercicios hasta que, finalmente, reflejen de manera sólida los objetivos de la organización y, por tanto, los parámetros que servirán de base para evaluar su eficiencia.

Otro aspecto fundamental que busca la transformación del esquema de gestión pública, consiste en analizar y clasificar si realmente se está ejerciendo el presupuesto o si se están dirigiendo los recursos hacia lo verdaderamente importante.

El análisis de los recursos que ejercen las unidades de gobierno y la forma en que lo realizan son indispensables para la evaluación de las actividades públicas, para lo cual se hace necesario introducir técnicas de análisis –como la planeación estratégica– en las tareas de presupuestación, ejercicio del presupuesto y en la rendición de cuentas.

En síntesis, la reforma al sistema presupuestario trata de establecer con mayor claridad las responsabilidades, prioridades de la administración pública, expresar en términos de los resultados que se persiguen las actividades que se realizan y someter todo ello a un proceso de evaluación que señale claramente los costos, la eficiencia y el impacto de las políticas públicas.

V. Reforma al sistema presupuestario

El presupuesto de egresos de la federación es la expresión, por una parte, de los ingresos esperados que el gobierno recauda tanto de los contribuyentes, como del cobro de los bienes y servicios que ofrece; y, por la otra, de los egresos para realizar las actividades y proyectos que satisfacen las demandas de la sociedad.

Con base en el presupuesto, los administradores públicos toman decisiones respecto del personal y los recursos materiales y financieros de que disponen para alcanzar los objetivos de las políticas públicas durante un ejercicio fiscal.

El presupuesto se ejerce en las instituciones públicas, es decir, se gasta en el desarrollo de actividades, programas y proyectos de gobierno. El proceso más conocido de un presupuesto es la planeación de las actividades, la cual define los gastos de cada unidad de gobierno, para lograr determinadas metas. Posteriormente, se establece una calendarización de actividades y los recursos asignados a cada una de ellas. Estos tres pasos describen en forma muy simplificada el proceso de planeación programación-presupuestación.

Cabe señalar que los administradores públicos necesitan evaluar continuamente los resultados de la aplicación del presupuesto, para hacer posible una retroalimentación oportuna de la planeación y efectuar los ajustes en caso necesario.

En nuestro país, el presupuesto federal de 1999 es el más austero de los últimos veinte años. En estas condiciones, los recursos públicos deben aplicarse con la mayor eficiencia posible, lo que requiere que el nuevo proceso por el cual se planea, programa, gasta, autoriza, reasigna y evalúa la aplicación de recursos fiscales (denominado sistema presupuestario), sea en todo sentido, un elemento que apoye las decisiones más adecuadas para el quehacer del sector público.

El nuevo esquema parte de las denominadas unidades responsables, que son todas aquellas organizaciones que tienen asignadas determinadas funciones y reciben recursos del gobierno federal para ello. Generalmente,

donde existe un coordinador administrativo hay una unidad responsable. Al interior de las Secretarías de Estado, las unidades responsables se suman para formar estructuras jerárquicas más grandes.

La política presupuestal indica que el gasto público debe ser eficiente (que alcance para más), eficaz (que ayude a cumplir los objetivos de quien los aplica) y de calidad (que se aplique de la mejor manera). Asimismo, se ha señalado que el gasto debe privilegiar criterios de equidad, esto es, que sea justo, que se aplique en donde se requiere.

La reforma al sistema presupuestario plantea que es posible mejorar la forma como diseñamos y gastamos los presupuestos en la APF.

Este esfuerzo dio inicio hace un par de años, con un análisis cuidadoso del proceso de presupuestación. Éste reveló que en la formulación del presupuesto existían muchas áreas involucradas en una compleja sucesión de etapas y que era necesario replantear a fondo los tramos de control y abatir los tiempos de producción. También se vio que no existían incentivos para que las unidades del gobierno buscaran ahorros y eficiencia en la aplicación del gasto, puesto que era difícil contrastar los insumos con los resultados.

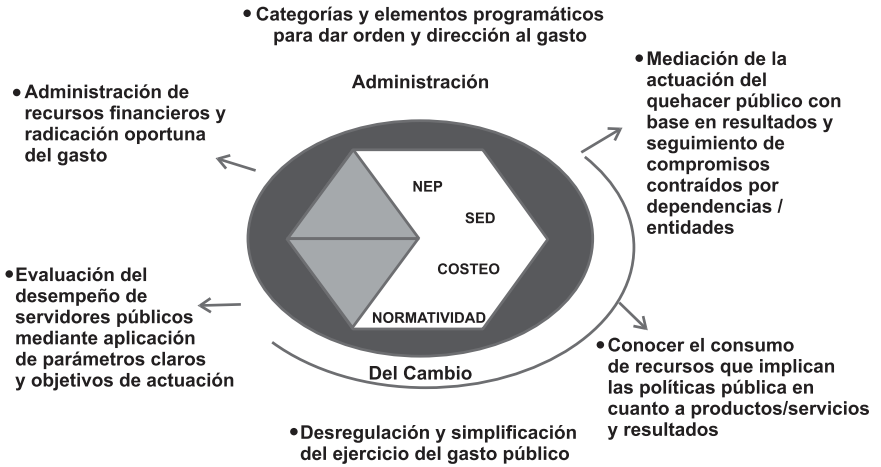
El estudio evidenció que se dedicaban varios meses a integrar la documentación presupuestaria y su uso se reducía prácticamente a dos ocasiones: el período de su aprobación y la presentación de la cuenta de la hacienda pública federal.

En respuesta a esta problemática, se desarrolló una herramienta para organizar y vincular la planeación nacional, los propósitos de las políticas públicas con las asignaciones de recursos a las instituciones del gobierno y a éstas con los resultados que obtenían en la atención de la población, por medio de un sistema de indicadores. Hasta ese momento, en México no se habían utilizado indicadores de resultados para retroalimentar la operación de los programas, ni para asignar o reasignar partidas presupuestales de manera más objetiva.

Con ello se logró dar orden y dirección a las actividades que consumen los recursos públicos, generando la información suficiente para controlar la orientación e impactos futuros de decisiones actuales en la política de gasto. Lo anterior permitió perfilar los propósitos de un nuevo sistema presupuestario que hiciera compatible el control macroeconómico con el presupuesto; elevara la eficiencia y eficacia del gasto; prestara atención a los resultados que espera la sociedad de la actuación del gobierno; orientara el gasto hacia actividades prioritarias y estratégicas; alentara el ejercicio oportuno de los recursos y cambiara el control presupuestario por la delegación de facultades y responsabilidades hacia las unidades responsables que prestan los bienes y servicios públicos.

La reforma requiere la puesta en marcha de siete iniciativas, que guardan entre sí una relación de complementariedad e interdependencia (véase gráfico I).

GRÁFICO I
COMPONENTES DE LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO



En primer instancia el presupuesto cuenta con instrumentos de planeación estratégica para que cada unidad responsable ubique su participación en el quehacer del gobierno federal. Dicha planeación se vincula con los presupuestos expresados en unidades de costos (definidas como categorías de gasto), lo que permite aglutinar los recursos involucrados en el desarrollo de las distintas actividades institucionales. A este instrumento se le conoce como la Nueva Estructura Programática (NEP).

En segundo término, para facilitar a los administradores públicos el seguimiento de sus actividades por medio de la medición por indicadores, se requiere un mecanismo que permita centrarse en la evaluación de resultados, además de la adquisición de insumos para la provisión de bienes y servicios públicos. Al retomar los indicadores de desempeño en un proceso formal de escrutinio, se fortalece la toma de decisiones estratégicas.

En tercer lugar, las dependencias y entidades tienen el compromiso de brindar a la sociedad servicios y productos con una alta calidad, con oportunidad y al menor costo posible. Para ello se debe saber cuántos recursos se consumen en la prestación de los bienes y servicios. Es por ello que el costeo se aplica para dimensionar y eficientar las asignaciones presupuestales –presentes y futuras– que se requieren para el cumplimiento de las políticas públicas. El costeo permite conocer lo que

cuestan las políticas públicas, aportando los elementos de juicio de los costos de oportunidad en el uso del presupuesto.

Asimismo, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) es un instrumento para garantizar información confiable en el manejo financiero de los fondos de la Federación y optimizar el flujo de los recursos que habrán de ser radicados para su ejercicio en cada entidad o dependencia.

El proceso de adecuación de la normativa presupuestal busca ofrecer una estructura articulada de reglas e incentivos claros a las unidades de gobierno para que las apliquen en sus decisiones de gasto. Paulatinamente, irá dando las condiciones para adecuar los términos de la relación entre las dependencias globalizadoras y las demás instituciones del gobierno, dotando a estas últimas de una mayor corresponsabilidad con el gobierno en la toma de decisiones y mediante una reducción sustancial del número de trámites y controles del presupuesto. La reforma plantea también la profesionalización de los servidores públicos.

Sin embargo, se necesita asegurar que los componentes de la reforma (NEP, SED, costeo, SIAFF y el servicio civil de carrera) sean conocidos al interior de la administración pública, por lo que este esfuerzo debe acompañarse de una adecuada difusión de las ventajas del cambio.

VI. Como avanzar en la implantación de la reforma al sistema presupuestario

Lograr que las unidades de gobierno utilicen cotidianamente los instrumentos de planeación, evaluación o costeo en la administración pública, es una tarea que toma varios años, dado el número y complejidad de las unidades responsables que deben adoptar estos nuevos principios.

La instrumentación de la reforma requiere un conjunto de estrategias en varios frentes. La primera consiste en cómo focalizar el esfuerzo, esto es, priorizar las instituciones de la APF que deben empezar con la implantación del nuevo esquema. Para ello, se ha determinado trabajar primeramente con los sectores con mayor peso específico en el gasto programable, para lo cual se han integrado diversos grupos piloto en entidades y dependencias, con quienes se lleva a cabo un programa de reentrenamiento de los funcionarios y se desarrollan los insumos y productos de los siete componentes descritos anteriormente.

Siendo éste un proyecto que atañe a las áreas presupuestales, es necesario asegurar que sean las oficinas responsables de la administración, dentro y fuera de la Secretaría de Hacienda, las que mayor dominio tengan de estos conceptos y las que empiecen a aplicarlos más rápido.

Paralelamente, es necesario incorporar nuevas unidades responsables al proceso de reentrenamiento. Es decir, a la par que se va agotando el universo de oficinas que componen una institución, es necesario sumar otras al proceso, por primera vez y así sucesivamente.

Durante 1998 los grupos piloto se desarrollaron en 46 unidades responsables y 7 programas sustantivos de 19 dependencias y entidades de la APF (véase cuadro 1). En la primera fase del programa, realizada durante 1998, se involucraron 1,160 servidores públicos. Para 1999 se ha fijado una meta de 5,000 servidores públicos y se espera que esta cifra siga creciendo paulatinamente en los próximos años.

CUADRO I

RELACIÓN DE ENTIDADES Y DEPENDENCIAS QUE PARTICIPARON EN GRUPOS PILOTO DE 1998

SECTOR	UNIDADES RESPONSABLES (UR's)
Educación	1. Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) 2. Comisión Nacional de libros de Texto Gratuito (CONALITEG) 3. Colegio de México (COLMEX) 4. Coordinación General de Universidades Tecnológicas
Laboral	5. Dirección General de Capacitación y Productividad • Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) 6. Dirección General de Empleo • Programa de Becas de Capacitación al Trabajador Desempleado (PROBECAT)
Energía	7. Secretaría de Energía • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) 8. PEMEX Corporativo 9. Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) 10. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias y Servicios, S.A. de C.V. (III Servicios, S.A. de C.V.) 11. Comisión Federal de Electricidad (CFE) 12. Luz y Fuerza del Centro (LFC) 13. Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE)
Infraestructura	14. Secretaría de Comunicaciones y Transportes • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) 15. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) 16. Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) 17. Policía Federal de Caminos (PFC) 18. Telecomunicaciones de México (TELECOM) 19. Coordinación General de Puertos y Marina Mercante (CGPMM)

Salud	20. Hospital Infantil de México 21. Secretaría de Salud • Coordinación de Vigilancia de Epidemiología 22. Instituto Mexicano del Seguro Social • Coordinación de Salud Comunitaria • Coordinación de Salud Reproductiva y Materno Infantil
Agropecuario	23. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) 24. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) 25. Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria (CONASAG) 26. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP) 27. Centro de Estadística Agropecuaria (CEA) 28. Fideicomiso de Riegos Compartidos (FIRCO)
Servicios	29. Secretaría de Gobernación • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) • Programa Nacional de Población • Programa de Prevención y Readaptación Social • Programa Nacional de Seguridad Pública 30. Secretaría de Hacienda y Crédito Público • Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LOTENAL) 31. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) 32. Procuraduría General de la República • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) • Subprocuradurías y direcciones generales • Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud 33. Secretaría de Turismo • Programa de Desarrollo del Sector Turismo
GLOBALIZADORA	**UNIDADES RESPONSABLES (UR's)**
Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)	34. Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	35. Dirección General de Planeación Hacendaria (DGPH) 36. Dirección General de Crédito Público (DGCP) 37. Dirección General de Banca y Ahorro (DGBH) 38. Dirección General Técnica y Negociaciones Internacionales (DGTNI) 39. Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales (DGAHI) 40. Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios (DGPyP's) 41. Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral (DGPyPSEL) 42. Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura (DGPyPEI) 43. Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales (DGPyPAADSRN) 44. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) 45. Sistema de Administración Tributaria (SAT) 46. Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP)
	TOTAL Unidades Responsables T Programas 53

Es necesario señalar que los programas piloto son un medio efectivo para acelerar la implantación, generar un ambiente de cambio y reunir la experiencia y conocimientos para mejorar el proceso en los años venideros.

En segundo término, permiten integrar una masa crítica, que por su importancia, le dé continuidad al proceso y genere una demanda para que más instituciones la adopten.

VII. Conclusiones

Una administración pública moderna que opere con la mayor eficiencia, sensible a las necesidades de la sociedad, es un factor que debe acompañar necesariamente los esfuerzos por construir una economía sólida, capaz de crecer de manera sostenida y estable, para generar empleos y dar mayores oportunidades de progreso a todos y cada uno de los mexicanos.

Por ello, se emprendió una profunda revisión de la forma en que venía operando la administración pública, a partir de la cual se definió una estrategia de modernización que ya está siendo aplicada en algunas áreas. No es una tarea sencilla y, seguramente, habrá de enfrentarse a inercias de muchos años. Por esta razón, se requiere que los servidores públicos refrenden día con día su vocación de servicio y su profundo compromiso con el desarrollo económico y social del país.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 118, 2009

LOS RETOS DE LA ECONOMÍA MEXICANA PARA LOGRAR UN ALTO CRECIMIENTO SOSTENIDO EN EL MEDIANO PLAZO

Guillermo Ortiz Martínez

1. Introducción

En este artículo se analizan las causas del bajo crecimiento que México ha registrado en las últimas décadas, con el objeto de identificar posibles líneas de acción que pudiesen adoptarse para impulsar el crecimiento potencial de la economía en el mediano plazo.[1] Este análisis ha cobrado especial relevancia en el contexto de la crisis global que actualmente se vive. En efecto, en ausencia de cambios estructurales que impulsen el crecimiento potencial de la economía mexicana, éste podría de hecho disminuir si el crecimiento potencial de los Estados Unidos se ve reducido como consecuencia del ajuste del patrón de gasto que actualmente se está observando en dicho país.

El argumento central que se deriva del análisis llevado a cabo en este trabajo, es que el bajo crecimiento potencial de la economía mexicana responde, en último término, a un marco institucional que provoca que los agentes económicos enfrenten incentivos adversos. En particular, el marco institucional ha tendido a premiar relativamente más la extracción

* Es Gobernador del Banco de México desde 1998 desempeñando actualmente su segundo periodo en esa función. Previamente fungió como Secretario de Hacienda y Crédito Público y ocupó brevemente el cargo de Secretario de Comunicaciones y Transportes. También ocupó la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público y anteriormente fue Director Ejecutivo del FMI. En el Banco de México fue Economista, Subgerente y Gerente en la Dirección de Investigación Económica. Ha publicado dos libros y numerosos artículos sobre economía y finanzas en revistas especializadas. Asimismo, ha impartido cátedra en diversas universidades. Ha participado en varios foros y comités de expertos internacionales sobre temas financieros y monetarios y es miembro del Grupo de los Treinta. A partir de marzo de 2009 es Presidente del Consejo de Administración del Banco de Pagos Internacionales (BIS). Es economista por la UNAM y obtuvo la Maestría y el Doctorado en la Universidad de Stanford.

[1] El crecimiento potencial de la economía puede definirse como el máximo crecimiento que se puede alcanzar en una economía, dados los recursos disponibles, sin generar presiones inflacionarias.

de rentas que la búsqueda de nuevas y mejores formas de producción, y ha propiciado bajas tasas de inversión tanto en capital físico como humano. Evidentemente, esto conduce a un bajo dinamismo de la economía, a una mayor desigualdad en el ingreso y a una mayor pobreza.

El trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera. En la siguiente sección se describe el crecimiento que México ha registrado en las últimas décadas, en comparación con el que se ha observado en otras economías emergentes más exitosas. En la tercera sección, se identifican los factores inmediatos que han conducido a un bajo crecimiento potencial de la economía mexicana. En la cuarta, se describen los factores institucionales profundos que se encuentran detrás del bajo desempeño de los determinantes más inmediatos del crecimiento. En la quinta sección, se analizan los posibles efectos sobre el crecimiento potencial de nuestra economía derivados de la actual crisis económica mundial. En la sexta sección se describen líneas de acción que podrían modificar la estructura de incentivos que actualmente caracteriza a la economía y, de ese modo, incidir favorablemente sobre su competitividad y crecimiento. Finalmente, en la última sección se presentan las conclusiones del trabajo.

2. El bajo crecimiento de México 1960-2007

De 1960 a la actualidad, México ha registrado un desempeño desfavorable en términos de su crecimiento económico, si se le compara con otras regiones que iniciaron este periodo con niveles de desarrollo similares. En efecto, en el periodo 1960-2007, el crecimiento promedio del PIB per cápita de México alcanzó 1.9%. En contraste, el promedio del crecimiento del PIB per cápita en el sureste asiático fue de 5.2% anual, mientras que los países europeos de desarrollo más reciente, como Grecia, Irlanda, Portugal y España, lograron un crecimiento de 3.3% anual.[2]

Como reflejo de este desempeño, México se ha rezagado de manera importante en términos del nivel de vida de sus habitantes. Si bien en la década de los 60's, México presentaba niveles de PIB per cápita similares a los de Chile, España e Irlanda, y superiores a los de países como Corea del Sur, en 2007 el PIB per cápita de México se encontró muy por debajo del de todos esos países. La comparación entre México y Corea del Sur es especialmente ilustrativa de lo anterior: mientras que en 1960 el producto per cápita de Corea del Sur representaba un 42% del de México, para 2007 la situación fue exactamente a la inversa: el PIB per cápita de México representó el 42% del de Corea del Sur. El desempeño insuficiente que México ha mostrado en términos de su crecimiento cobra relevancia si se toma en cuenta el papel fundamental que tiene el crecimiento para abrir espacios para el abatimiento de la pobreza y el impulso a una mayor igualdad social.

[2] Los países asiáticos considerados incluyen a Corea del Sur, Hong Kong, Malasia, Singapur, Tailandia y Taiwán.

Cuadro 1: PIB Per Cápita Ajustado por Poder de Paridad de Compra (Dólares de 2000)

Niveles						
	1960	**1970**	**1980**	**1990**	**2000**	**2007**
México	3,695	5,109	7,201	6,877	8,082	8,752
Cuatro Europeos	4,629	8,690	11,594	14,459	18,578	21,475
Este Asiático	1,530	2,589	4,641	8,387	12,947	16,664
América Latina Excl. México	3,733	4,896	6,648	6,275	7,058	8,089
Tasas de Crecimiento Anual						
	1961-1970	**1971-1980**	**1981-1990**	**1991-2000**	**2001-2007**	**1961-2007**
México	3.3	3.5	-0.5	1.6	1.1	1.9
Cuatro Europeos	6.5	2.9	2.2	2.5	2.1	3.3
Este Asiático	5.4	6.0	6.1	4.4	3.7	5.2
América Latina Excl. México	2.7	3.1	-0.6	1.2	2.0	1.7

Nota: Las regiones se calcularon mediante el promedio ponderado por población.
Fuente: Penn World Table 6.2 y World Economic Outlook, FMI

3. La acumulación de factores, la asignación eficiente de recursos y la productividad como determinantes del crecimiento

El bajo crecimiento que, en promedio, la economía mexicana registró en el periodo 1960-2007 refleja en parte el estancamiento observado durante la "década perdida" de los ochentas. Sin embargo, como puede apreciarse en el Cuadro 1, éste no es el único factor asociado con este pobre desempeño. Por un lado, desde la década de los sesentas, el crecimiento de México era considerablemente menor al de los países europeos de reciente industrialización y al de los del Este Asiático. Por el otro, incluso tras la "década perdida" y la instrumentación de las reformas que condujeron a un entorno macroeconómico estable, la economía mexicana continuó registrando tasas de crecimiento menores a las que se habían observado antes de la década de los ochentas y a las exhibidas por otros países en desarrollo. De lo anterior se desprende que, aparentemente, existe un problema de bajo crecimiento potencial de largo plazo de la economía.[3]

[3] Como se puede apreciar en el Cuadro 1, la región de América Latina en su conjunto también se caracteriza por un bajo crecimiento de largo plazo. Al respecto, Cole *et al.* (2005) realizan un estudio para dicha región y llegan a conclusiones similares a las que se presentan en este trabajo para el caso particular de México. En efecto, al igual que lo que se afirma en este artículo, estos autores concluyen que el estancamiento de América Latina no es únicamente consecuencia del periodo posterior a la crisis de la deuda, sino también de un desempeño poco satisfactorio en términos del crecimiento de la Productividad Factorial Total (PFT) que ha caracterizado a la región por un largo periodo de tiempo. De manera congruente con lo que se expone en el artículo presente, los autores sugieren que lo anterior podría estar reflejando una producción ineficiente derivada de la presencia de altas barreras a la competencia en los mercados de la región.

En el Banco de México se han realizado diversos estudios para calcular el crecimiento potencial del país. Independientemente de la técnica con la que se estime, éste parece estar actualmente ubicado dentro de un intervalo que va de 3% a 3.5% anual. Este crecimiento potencial debe considerarse como bajo, dado el nivel de desarrollo de México. Por ejemplo, dado su crecimiento poblacional, la economía mexicana requeriría crecer alrededor del doble de su crecimiento potencial actual, para alcanzar en el año 2020 los niveles actuales del PIB per cápita de Corea del Sur.

Es relevante destacar también, que el crecimiento potencial de 3-3.5% calculado para México está sustentado por un crecimiento potencial de alrededor de 2.7% para Estados Unidos (Congressional Budget Office, 2008). Como se aborda en la sección 5, es factible que el crecimiento potencial de ese país disminuya en los próximos años como consecuencia de la crisis actual. Esto tendría repercusiones negativas sobre el crecimiento potencial de México y pone en relieve la urgencia de llevar a cabo las reformas necesarias para contrarrestar este efecto a través de un mayor impulso al crecimiento potencial de la economía. Evidentemente, para ello es indispensable primero identificar los factores que evitaron que México presentara un crecimiento más acelerado en el pasado.

Tomando como punto de partida al concepto de una función de producción neoclásica, es posible pensar que las causas más inmediatas del bajo crecimiento del país podrían estar asociadas a una combinación de: i) una baja acumulación de factores de producción; ii) una asignación ineficiente de esos factores; o, iii) una tecnología de producción poco productiva. La relevancia de estos elementos como posibles determinantes del bajo crecimiento del país se discute en los siguientes tres apartados.

3.1 Acumulación de capital físico y humano

México ha mostrado tasas de ahorro e inversión en capital físico y humano mucho más bajas que las de otras economías emergentes: entre 1960 y 2007 México invirtió alrededor del 20% de su PIB, mientras que los países europeos de reciente industrialización y los países del Este Asiático invirtieron 26% y 28% de sus respectivos ingresos nacionales. De igual modo, las tasas de ahorro interno en México durante este periodo que promediaron 19% del PIB, se comparan desfavorablemente con las cifras de 22% y 28% registradas en los países europeos de reciente industrialización y en el Este Asiático respectivamente.[4]

De igual modo, México también muestra un desempeño desfavorable en términos de la acumulación de capital humano, lo que a su vez ha limitado la posibilidad de nuestro país de escalar en la cadena de valor. En efecto,

[4] Cálculos propios en base a Penn World Table 6.2 (Heston y Summers (2006) y World Economic Outlook (WEO) (Fondo Monetario Internacional (2008).

tanto en términos de cantidad, como de calidad, la acumulación de capital humano en México ha sido insuficiente. Destaca que a pesar de que han mostrado mejorías en las últimas décadas, tanto la escolaridad promedio de la población como las proporciones de estudiantes que terminan la educación secundaria o que ingresan a la educación terciaria, continúan siendo bajas en comparación con otros países con un mejor desempeño económico (ver Cuadro 2 y Gráficas 1 y 2).

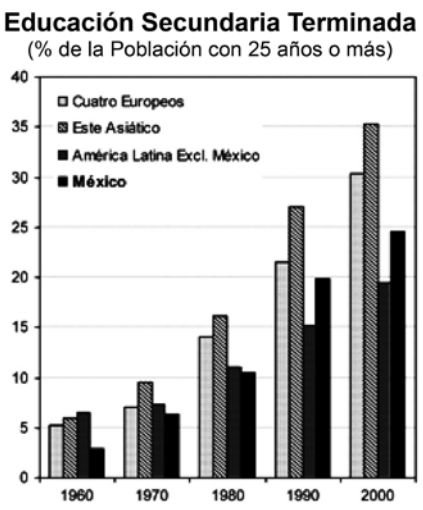
Asimismo, la baja calidad del sistema educativo se manifiesta claramente en los resultados de estudios estandarizados realizados en varios países, como lo es el estudio PISA, en el que los estudiantes de México han mostrado el peor desempeño de todos los países de la OCDE en matemáticas y ciencias (ver OCDE, 2004, 2007 y 2008).

Cuadro 2: Años de Escolaridad Promedio
(Población con 25 años o más)

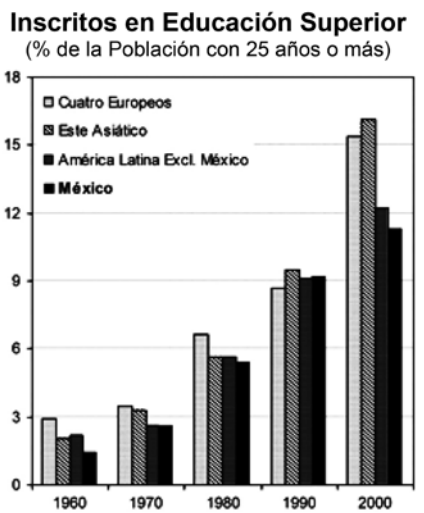
	1960	1970	1980	1990	2000
México	2.4	3.3	4.0	5.9	6.7
Cuatro Europeos	3.7	4.6	5.2	6.2	7.2
Este Asiático	3.3	4.1	5.3	6.9	8.1
América Latina Excl. México	3.3	3.5	4.0	4.7	5.5

Fuente: Barro y Lee (2000), ponderado por población usando Penn World Table 6.2

Gráfica 1



Gráfica 2



Fuente: Barro y Lee (2000), ponderado por población usando Penn World Table 6.2

Esto, sin embargo, no significa que la baja acumulación de capital físico y humano sea necesariamente la causa más profunda del bajo crecimiento. Bien podría ser la consecuencia de factores que inciden tanto en la acumulación, como en la asignación y productividad de dichos insumos.

3.2 Asignación eficiente de recursos

En efecto, incluso tomando como dada la dotación de los factores de producción con la que México ha contado, éstos podrían ser asignados de una manera más eficiente. En particular, existen diversas barreras y distorsiones en los mercados que obstaculizan una asignación eficiente de recursos en México (Conway *et al.*, 2005) y en el Foro Económico Mundial (2006, 2007 y 2008). Lo anterior evita la plena explotación de las ventajas comparativas del país, tanto actuales como potenciales, y conduce a una baja productividad. Estas barreras y distorsiones parecerían ser de particular importancia en el mercado laboral y en aquellos sectores conocidos como proveedores de insumos a través de redes. A continuación se analizan estos dos temas con mayor detalle.

3.2.1. Distorsiones en el mercado laboral

Diversas rigideces e incentivos adversos en el mercado laboral han conducido a un uso ineficiente del factor trabajo. En efecto, México sobresale negativamente en diversas comparaciones internacionales en términos de las altas barreras a la movilidad laboral que presenta (Botero *et al.,* 2004 y Heckman y Pagés, 2000).

Por ejemplo, como puede apreciarse en la Gráfica 3, en una comparación internacional el mercado laboral mexicano se caracteriza tanto por los relativamente altos costos de despido, como por una alta rigidez en la creación de contratos. En particular, podríamos distinguir tres tipos de distorsiones que tienden a alejar la asignación del factor trabajo de su óptimo:

- En primer término, existen *rigideces en la forma en que las empresas pueden establecer, modificar y terminar una relación laboral*. Ejemplos especialmente relevantes de esto podrían ser: i) la muy limitada capacidad por parte de las empresas para celebrar contratos temporales; ii) la inexistencia de la figura de contratos a prueba, y iii) el uso del escalafón como criterio para determinar la promoción de los trabajadores al interior de la empresa. Por el lado de la terminación contractual, se destacan los elevados costos generados por: i) la indemnización por despido injustificado; ii) el

pago de prima de antigüedad, y iii) la notificación anticipada de despido.[5]

- En segundo término, destacan las *distorsiones provenientes del poder de negociación de los sindicatos en sectores de bienes no comerciables*. Esta distorsión, sumada a la poca competencia que existe en estos sectores, tiende a generar un esquema de repartición de rentas que se traduce en altos precios, baja calidad del servicio, y restricciones a la creación de empleos productivos y a la inversión en capital humano y tecnologías modernas. Lo anterior conduce a pérdidas de bienestar de los consumidores, baja competitividad de las empresas y a elevados niveles de empleo informal de baja productividad.
- Por último, las distorsiones provenientes de *los elevados costos laborales no salariales, que no se traducen en beneficios equivalentes para el trabajador*. En específico, los costos no salariales están compuestos principalmente por una serie de prestaciones para los trabajadores que vienen incorporadas de manera forzosa al contrato de trabajo; es decir, el trabajador del sector formal no puede dejar de pagar por alguno de esos beneficios en caso de que no los requiriera (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006). Asimismo, el monto de los costos laborales no salariales representa una parte muy importante de lo que la empresa gasta por trabajador.[6]

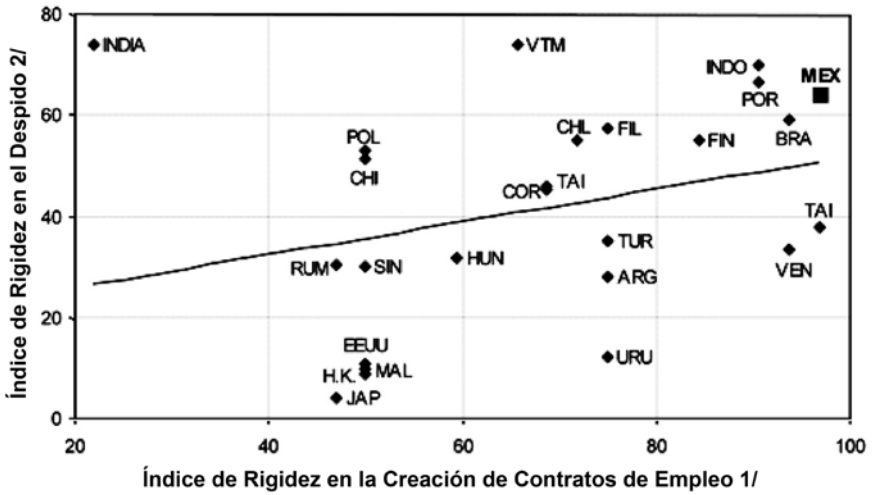
De acuerdo con Levy (2008), esta última distorsión podría estarse viendo acrecentada debido a que algunos programas de protección social, originalmente diseñados para brindar apoyo a los trabajadores más desprotegidos del mercado laboral mexicano, otorgan beneficios de seguridad social al sector informal de la economía sin que la mayor parte de los costos de dichos beneficios sea cubierta por los empleadores o trabajadores de este sector. De esta manera, el actual esquema podría estar induciendo un aumento en la proporción de trabajadores informales en la economía. (Ver Gráfica 3).

---

[5] Indudablemente, la protección de los trabajadores en períodos de desempleo es fundamental tanto desde un punto de vista de bienestar social, como de eficiencia de los mercados. No obstante, el diseño de los mecanismos de protección de los trabajadores ante el despido no necesariamente debe basarse en una indemnización. En la Sección 6 se discute una alternativa a la actual indemnización por despido.

[6] Los costos laborales no salariales representan más del 30% del sueldo del trabajador. (Levy, 2008).

Gráfica 3
Mercado Laboral



Mayores niveles del Índice indican mayor rigidez en los mercados laborales. 1/ Corresponde al valor del Índice de creación de contratos alternativos de empleo. 2/ Corresponde al promedio del Índice de costos de despido y el índice de procedimientos de despido.
Fuente: Botero *et al.* (2004)

Estas distorsiones en el mercado laboral tienen consecuencias directas en términos del crecimiento económico y la persistencia de la pobreza y desigualdad del ingreso. En particular: i) inhiben la movilidad laboral hacia sectores o regiones donde la productividad es más alta; ii) desalientan la adopción de tecnologías de punta y la inversión en capital humano (Parente y Prescott, 2002); iii) afectan principalmente a las mujeres y los jóvenes, debido a que muchas veces estos trabajadores requieren de esquemas de horarios y contrataciones más flexibles (Feldmann, 2008), y iv) promueven el crecimiento de un sector informal de baja productividad.

3.2.2. Distorsiones en los sectores proveedores de insumos a través de redes

Otro tipo de distorsiones que han afectado la utilización eficiente de los factores productivos y restan competitividad a la economía mexicana es el hecho de que aún existen sectores conocidos como proveedores de insumos a través de redes en los que la regulación actual no garantiza la calidad y el acceso generalizado al servicio. Algunos ejemplos de sectores *proveedores de insumos a través de redes* son las telecomunicaciones, los servicios financieros y la energía eléctrica. Estos sectores tienen cuatro características fundamentales (ver Shy (2001) para un tratamiento formal de este tema):

- Primero, existen *complementariedades en el uso de más de un producto y, por lo tanto, la necesidad de abordar temas de compatibilidad y estándares técnicos*. A manera de ejemplo, existen complementariedades entre proveedores de telefonía celular y proveedores de equipos receptores, o entre proveedores de contenidos y proveedores de red de banda ancha.
- Segundo, la existencia de *externalidades de consumo* donde, en general, el beneficio que recibe un consumidor de utilizar un servicio específico se incrementa en la medida en que más usuarios consuman el mismo servicio. Este tipo de externalidad es clara, en el caso de telefonía móvil.
- Tercero, los usuarios enfrentan *costos elevados de transferencia* al cambiar de banco o de proveedor de telefonía fija o móvil.
- Por último, el suministro de servicios a través de redes suele presentar *economías de escala elevadas*. En particular, la instalación de la red (telefónica, eléctrica, de transporte, de distribución de agua o gas) generalmente involucra grandes inversiones (altos costos fijos). Sin embargo, una vez instalada la red, los costos de proveer servicios adicionales y de conectar nuevos usuarios resultan ser muy reducidos (costos marginales bajos). Esta característica conduce a importantes economías de escala y de alcance.

En conjunto, estas características provocan que, en ausencia de una regulación adecuada, generalmente se tengan oferentes dominantes que capturan una buena parte del mercado, lo cual les permite ofrecer el servicio a precios más elevados y con una menor calidad. En particular, en este caso los oferentes dominantes pueden limitar el acceso generalizado a este tipo de insumos y explotar en su beneficio externalidades que pueden utilizarse para erigir barreras a la entrada de otros oferentes a la industria y para diseñar estrategias de extracción de rentas en detrimento de los consumidores y de la competitividad de las industrias que usan estos insumos de manera intensiva. Es de destacarse que, en estos sectores, la demanda por los servicios ofrecidos es generalmente inelástica, lo que otorga elevado poder de mercado a los oferentes y conduce a que las rentas que pueden extraerse de los consumidores sean especialmente elevadas.

Por lo anterior, es indispensable lograr reformas a la regulación de estos sectores que garanticen una oferta a precios competitivos y un aprovechamiento eficiente de los recursos utilizados por las empresas dedicadas a la provisión de este tipo de insumos. En este contexto, es relevante mencionar que la mayoría de los países se encuentran actualmente dirigiendo sus esfuerzos regulativos hacia el otorgamiento de mayor competencia en este tipo de mercados.

3.3 Tecnologías de producción modernas

Es importante recalcar, no obstante, que si bien el problema de barreras de entrada puede ser especialmente evidente en los sectores proveedores de insumos a través de redes, la falta de competencia puede ser una característica más generalizada en la economía. Como se verá a continuación, este problema, en combinación con la falta de libre movilidad de factores antes mencionada, es posiblemente el factor que conduce a que México presente bajos niveles de adopción de tecnologías avanzadas y prácticas laborales eficientes. Esto, a su vez, se traduce directamente en un bajo nivel de productividad de la economía.

En efecto, el grado de utilización de tecnologías modernas que conducen a una elevada productividad depende de las instituciones que influyen en el grado de competencia y de flexibilidad en los mercados, así como en general en los incentivos para la adopción de tecnologías de punta y la inversión en investigación y desarrollo. Ciertamente, la literatura económica ha identificado una relación formal entre el grado de competencia y flexibilidad en los mercados y la utilización de tecnologías productivas y prácticas de trabajo eficientes (ver *e.g.* Parente y Prescott (2002) y Bergoeing *et al.* (2002) para un tratamiento formal de este tema). Formalmente, cuando no existen barreras de la entrada o de los mercados, los agentes que deciden participar en una actividad entrarían por medio de inversiones basadas en el uso de tecnologías modernas. Las barreras a la entrada, en cambio, permiten que las empresas que dominan al mercado obtengan rentas monopólicas con el uso de tecnologías ineficientes y reducen los incentivos a adoptar tecnologías más productivas.

Más aún, las empresas dominantes del mercado pueden interferir en el diseño de políticas públicas y tratar de influir en la regulación del sector respectivo para bloquear la entrada de nuevos competidores con tecnologías más productivas. Así, en mercados que no operan en condiciones de competencia se generan pérdidas significativas, al no asignarse eficientemente los recursos y al adoptarse tecnologías menos productivas. El valor de estas pérdidas es generalmente mayor que las rentas recibidas por los sectores protegidos de una mayor competencia. Lo anterior conlleva a dos implicaciones negativas: i) una pérdida en bienestar por menor eficiencia, y ii) un deterioro de la distribución del ingreso. Es precisamente por lo anterior que muchas de las políticas de competencia en países desarrollados han surgido, o se han reforzado considerablemente, con la firme intención de evitar que grupos de poder rebasen al Estado y a sus instituciones en su papel de rector de la economía y de la sociedad en general.

4. Determinantes profundos de la baja productividad, la lenta acumulación y la asignación ineficiente de factores productivos

De lo anterior se desprende que el desempeño de la acumulación de factores y de la productividad, así como la eficiencia con la que dichos factores se asignan a diferentes actividades productivas, no deben de tomarse como elementos exógenos que determinan el crecimiento de la economía, sino que, a su vez, son consecuencias endógenas del sistema de incentivos que enfrentan los agentes económicos y los encargados del diseño de políticas públicas. En particular, el determinante fundamental y más profundo del crecimiento económico es el marco institucional que define el sistema de incentivos que establece en qué grado los agentes económicos invierten en capital físico y humano, adoptan tecnologías modernas y utilizan técnicas de trabajo eficientes, así como en qué grado las políticas públicas logran corregir las fallas de mercado para las cuales son diseñadas.

Tomando como base la discusión anterior, es posible concluir que ha sido un marco institucional que no ha garantizado una mayor competencia y flexibilidad en los mercados, así como la falta de incentivos más adecuados para la adopción de tecnologías modernas y de métodos de trabajo eficientes, lo cual ha conducido a un bajo ritmo de crecimiento de la productividad y, en consecuencia, a una baja competitividad de la economía mexicana.

La falta de competitividad de la economía mexicana se ha venido manifestando de manera creciente, sobre todo en los últimos años. Esto se ha venido reflejando en diversos índices que buscan jerarquizar a los países en términos de su competitividad. Por ejemplo, el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial 2008-2009 clasificó a México en el lugar 60 de entre 134 países. Si se toman como base los 131 países que se habían clasificado en la edición 2007-2008 de este índice, México perdió 7 posiciones en el último año. Los componentes de este índice en los que México se encuentra peor evaluado son la *Eficiencia del Mercado Laboral* (lugar 110), el *Nivel de las Instituciones* (lugar 97); la propensión a la *Innovación* (lugar 90) y, la Educación Superior y Capacitación (lugar 74). Como es evidente, las debilidades del país en estos cuatro componentes son congruentes con la discusión anterior. En específico, un marco institucional inapropiado que genera diversas distorsiones e impone altas barreras a la competencia, así como la falta de flexibilidad en algunos mercados como el laboral, inhibe tanto la innovación y adopción de mejores tecnologías, como la inversión en capital humano.

En este contexto, a continuación se exponen los cuatro elementos institucionales que, de ser reformados, podrían tener un mayor impacto al

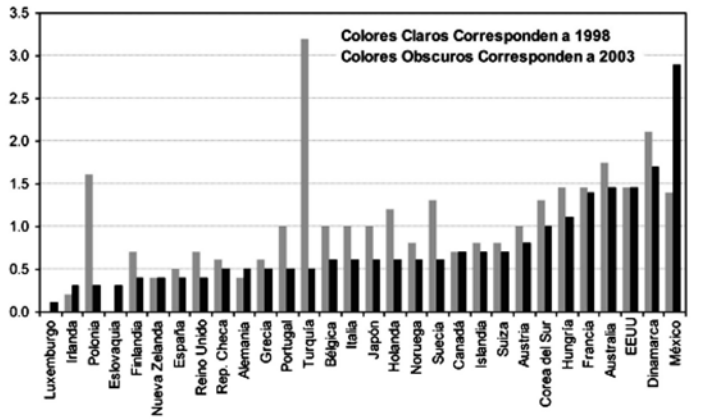
impulsar la competitividad del país. En la sección 6, se discutirán áreas en las que estos elementos pueden ser mejorados con este fin.

a) Promover condiciones de competencia en los mercados de insumos de uso generalizado, insumos provistos a través de redes y productos finales.

Como ya se mencionó, tanto la teoría económica, como la experiencia internacional, muestran que cuando una economía opera en condiciones de competencia: i) se induce un mayor ritmo de innovación y se conduce a que las empresas adopten las tecnologías más avanzadas y las prácticas de trabajo más eficientes; ii) los consumidores tienen acceso a mayor variedad y calidad de bienes y servicios, a menores precios, y iii) la población tiene mayores oportunidades de contar con un empleo que le remunere de acuerdo a su productividad.

En este contexto, destaca que, según la OCDE (Conway *et al.,* 2005), México sobresale negativamente en términos de las barreras a la competencia que lo caracterizan, así como por el hecho de que mostró un claro retroceso en este sentido de 1998 a 2003, años para los que se dispone de esta medición (Ver la siguiente Gráfica).

Gráfica 4
Barreras a la Competencia
(Valores menores indican un mayor fomento de la competencia)



Fuente: Conway et al. (2005).

b) Promover la flexibilidad en la asignación de recursos

Como ya se mencionó, las rigideces en mercados, como en el caso del laboral, provocan una ineficiente asignación de recursos, al limitar el movimiento de los factores hacia sus usos más productivos. Adicionalmente, dichas rigideces también tienden a dificultar la adopción de tecnologías más modernas y la inversión en capital humano.

c) Aplicación eficiente de políticas públicas

Las políticas públicas también tienen un importante papel que jugar, participando activamente en aquellas áreas de la economía donde el rendimiento social es mayor al privado. Evidentemente, su aplicación eficiente depende de que los agentes encargados de su diseño e implementación enfrenten incentivos adecuados para que se maximice el rendimiento social de estas políticas.

d) Promover el Estado de Derecho

Existe una extensa literatura sobre el vínculo entre la calidad institucional y el crecimiento económico (Acemoglu *et al.,* 2004 y Acemoglu y Johnson, 2005). En particular, un Estado de Derecho deficiente incrementa los costos de producción y, por lo tanto, afecta la competitividad de un país.

La pérdida de competitividad es especialmente importante en aquellos sectores que son intrínsecamente más dependientes de la dotación de un marco institucional eficiente. Por ejemplo, este tipo de sectores celebra un mayor número de contratos con proveedores para la producción de un bien o servicio final (Nunn, 2007 y Levchenko, 2004). En este contexto, estos sectores mostrarán menores niveles de producción en países con instituciones débiles. Esto es de particular relevancia ya que dichos sectores están típicamente situados en una posición más elevada en la cadena de valor, presentan una mayor tasa de innovación y, por lo tanto, una mayor productividad. Lo anterior implica que países con un marco institucional ineficiente asignan proporcionalmente más recursos hacia sectores menos dinámicos y productivos, generando así un menor crecimiento potencial.

5. Posibles efectos de largo plazo de la crisis actual

Resulta aún difícil prever la magnitud de las consecuencias de largo plazo de la crisis que estamos padeciendo a nivel global. En efecto, existe incertidumbre respecto del nuevo equilibrio de crecimiento que tendría cada país. En particular, cada vez parece más evidente que varios países requerirán reajustar sus patrones de consumo hacia una trayectoria más sostenible. Uno de los países que claramente está en esta situación es Estados Unidos. En este contexto, tomando en cuenta que Estados Unidos sigue siendo el mercado principal de las exportaciones mexicanas, si el crecimiento potencial de ese país disminuye como reflejo del ajuste mencionado, esto conduciría, manteniendo lo demás constante, a una reducción adicional del crecimiento potencial de México.

Profundizando en lo anterior, podrían esperarse dos tipos de ajustes de largo plazo en los Estados Unidos que tendrían repercusiones permanentes sobre el crecimiento potencial de México. En primer término,

el consumo privado norteamericano podría reducir no solamente su nivel, como lo ha venido haciendo desde agosto de 2008, sino también su tasa de crecimiento de largo plazo. Lo anterior obedecería, principalmente, a que en el pasado reciente el consumo de las familias norteamericanas se vio alimentado por una percepción de riqueza de los hogares que estaba fundamentada en incrementos en la valuación de sus activos, tanto financieros como de bienes raíces, que resultaron ser insostenibles. Tras el desplome de los precios de estos activos, la opinión generalizada de los analistas financieros es que, una vez que se toque fondo, la recuperación de los precios se dará a tasas inferiores a las observadas en la última década. Esto último, como consecuencia del necesario proceso de desapalancamiento del sistema financiero y de los cambios en términos de regulación y supervisión del mismo, así como de la pérdida de confianza generalizada de los actores económicos, que tomará tiempo en reestablecerse.

En segundo lugar, el modelo de producción de la industria automotriz norteamericana parecería estarse agotando. Actualmente, la industria automotriz norteamericana intenta reformarse aceleradamente, pero existe un alto nivel de incertidumbre sobre el resultado de esta transformación. En este contexto, la suerte que corran las armadoras estadounidenses claramente impactará al sector automotriz en nuestro país y, con ello, a nuestro sector industrial.

Por último, existen posibles efectos de largo plazo de la crisis actual que no están ligados únicamente a las condiciones prevalecientes en Estados Unidos. Por un lado, las políticas implementadas por algunos países para contrarrestar los efectos negativos de la crisis global no sólo se han concentrado en los ámbitos fiscal y monetario, sino que también se ha observado un resurgimiento de políticas proteccionistas, principalmente en forma de mayores barreras al comercio internacional. Todavía es muy pronto para saber qué tanto se empleará la política comercial y por quiénes, sobre todo cuando los países del G-20 han manifestado su compromiso de no incrementar las barreras al comercio. Sin embargo, es importante destacar que las reglas comerciales sufren de un *sesgo hacia el estatus quo*; es decir, una vez que una política proteccionista es impuesta, es difícil revertirla. Mayores barreras al comercio derivarían en asignaciones de recursos menos eficientes a las actuales y, por lo tanto, en una menor tasa de crecimiento económico a nivel global.

También debe destacarse que la crisis financiera internacional ha contraído drásticamente los flujos internacionales de capital y, más severamente aun, aquellos destinados a las economías emergentes. Esto implica, en el margen, menores fuentes de financiamiento para actividades productivas e infraestructura. Qué tan persistente será la reversión de los flujos de capital es todavía una incógnita. Esto dependerá de la nueva

arquitectura del sistema financiero mundial y de la velocidad del proceso de desapalancamiento arriba mencionado. Un punto a destacar, y que podría aliviar esta restricción en el mediano plazo, son las acciones recientemente anunciadas en el marco de la reunión del G-20 de abril de 2009 de triplicar los recursos financieros del FMI, así como aumentar las capacidades crediticias del Banco Mundial. En este contexto, cabe destacar que en abril de 2009, México recibió la aprobación por parte del Fondo Monetario Internacional de una Línea de Crédito Flexible (LCF) por un monto de alrededor de 47 mil millones de dólares. La LCF, que no está sujeta a condiciones ex-post, puede ser solicitada únicamente por países con fundamentos económicos sólidos. En el marco de la crisis global actual, la LCF ayudará a proteger a la economía mexicana y a disminuir los riesgos sobre su crecimiento ante la posibilidad de que persistan condiciones desfavorables en los mercados internacionales de capital.

Como se ha ilustrado en esta sección, existen riesgos derivados del contexto mundial actual que podrían conducir a que el crecimiento potencial de México se vea afectado. Es en este contexto que se torna aún más urgente tomar medidas que puedan contrarrestar el efecto de largo plazo de la crisis y, más aun, impulsar de manera decidida un mayor crecimiento potencial que el que México ha registrado en las últimas décadas.

6. Líneas de acción

De la discusión llevada a cabo en las secciones anteriores es posible concluir que, en buena medida, el pobre desempeño económico que México ha registrado refleja un marco institucional que propicia un entorno de falta de competencia y que perpetúa una serie de distorsiones que restan flexibilidad a los mercados, causando una ineficiente asignación de recursos y desincentivando la inversión y la utilización de tecnologías más modernas y prácticas de trabajo más eficientes.

En este contexto es claro que, para impulsar el crecimiento, es necesario un cambio profundo en el sistema de incentivos de la economía, en el cual se sustituyan esquemas que han permitido la extracción de rentas por nuevos esquemas que promuevan la competencia, la flexibilidad en la asignación de recursos y la adopción de tecnologías y prácticas de trabajo modernas y eficientes. Adicionalmente, es especialmente relevante eliminar las distorsiones existentes en diversos mercados en los que los servicios son ofrecidos por medio de redes. A continuación, estos puntos se elaboran con más detalle.

6.1. Política de competencia

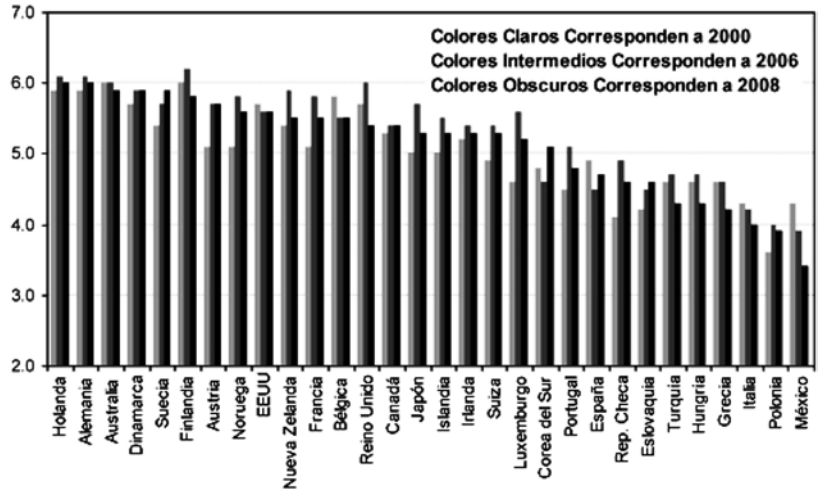
Es claro que uno de los pilares fundamentales sobre los cuales debiera descansar una estrategia integral de crecimiento para la economía es una

promoción más activa de la competencia económica. El reto fundamental se centra en evitar que las presiones de los grupos de poder que buscan excepciones o tratos preferenciales influyan en el diseño regulativo del país, así como incrementar los costos que enfrentan los agentes económicos en caso de llevar a cabo prácticas anticompetitivas.

Recientemente, se logró un avance importante en la promoción de la competencia económica en México, a través de la reforma a la Ley Federal de Competencia Económica de 2006. Esta reforma le otorgó poderes adicionales a la Comisión Federal de Competencia (COFECO), al: i) incrementar el número de prácticas monopólicas tipificadas; ii) otorgarle la posibilidad de llevar a cabo acuerdos de inmunidad con empresas que cooperen con sus investigaciones, y iii) aumentar sus capacidades para obtener información relevante. Adicionalmente, la COFECO está ahora en posibilidad de combatir barreras o gravámenes al comercio interestatal y el Gobierno Federal está obligado a considerar sus opiniones en materia de competencia económica.

No obstante, aún existen áreas clave dentro del ámbito de la competencia económica donde se puede avanzar para fortalecerla más. En efecto, a pesar de la reforma mencionada, según el Foro Económico Mundial, la *Efectividad de la Política de Competencia* en México ha tenido un retroceso importante de 2006 a 2008 (Mia y Lozoya, 2008); (Ver Gráfica 5).

Gráfica 5
Efectividad de la Política de Competencia
(Valores mayores indican una Política de mayor promoción de la competencia)



El Índice de Efectividad de la Política de Competencia (Effectiveness of Anti-monopolicy) va de 1 a 7 y mide la efectividad de la política de competencia en un país: 1= la política de competencia es laxa y no promueve la competencia de manera efectiva y 7= la política de competencia es efectiva y promueve la competencia.
Fuente: FEM (2000), (2006), (2008).

En este sentido, es fundamental dotar a la COFECO de mayores y mejores instrumentos legales para que pueda llevar a cabo sus actividades y resoluciones de una manera más autónoma, expedita y contundente. La COFECO debe ser considerada por todos los agentes económicos como una institución defensora de los derechos de los consumidores y no sólo promotora de la competencia económica. En particular, se considera indispensable tomar acciones en los siguientes rubros:

- Autonomía. Podría ser conveniente que la COFECO no dependa de la Secretaría de Economía, sino que opere de manera autónoma e independiente. Los países con casos exitosos en la aplicación de las leyes de competencia cuentan con agencias de competencia totalmente independientes que reportan directamente al Congreso.
- Competencia y Protección al Consumidor. Idealmente, como se ha visto en otras economías desarrolladas (*e.g.* Australia y Estados Unidos), la COFECO y la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) deberían estar conformadas en una única institución, dada la inherente relación que existe entre la competencia y el bienestar del consumidor.
- Recursos. Es necesario dotar de mayores recursos humanos y económicos a la COFECO. Destaca que actualmente la COFECO cuenta con 175 empleados, mientras que su contraparte australiana cuenta con 723 (Comisión Federal de Competencia, 2009 y Australian Competition and Consumer Commission 2008).
- Amparos y Sistema Judicial. La existencia de los amparos ha obstaculizado la aplicación de la ley de competencia. El recurso del amparo ha sido utilizado ampliamente por las empresas investigadas por la COFECO como una herramienta para retrasar las investigaciones y, en la mayoría de los casos, posteriormente evadir las resoluciones. En este contexto, el sistema judicial actual es considerado por varios estudios, como el mayor obstáculo en la aplicación de las leyes de competencia (Ávalos, 2006 y OCDE, 1999, 2004b y 2006).
- Sanciones. Si se compara con otros países, México aún se encuentra muy rezagado en este rubro tan fundamental.[7] En este contexto, debe promoverse un incremento en las multas que aplica la COFECO para que tengan el efecto sancionador y disuasivo que se espera de una multa económica. En particular, es necesario establecer como base de las multas a los activos e ingresos por

[7] Por ejemplo, la multa máxima para prácticas monopólicas absolutas en México equivale a poco más de 75 millones de pesos, cuando en otros países se han impuesto multas por este mismo tipo de prácticas hasta por el equivalente a casi 7 mil millones de pesos (91 veces más que en México). En el caso de prácticas monopólicas relativas, la máxima multa posible en México es de cerca de 46 millones de pesos, cuando en otros países se ha llegado a sancionar este tipo de prácticas con multas hasta por el equivalente a casi 6.7 mil millones de pesos (aproximadamente 147 veces mayor). De hecho, en otros países han existido varios casos en que ejecutivos han ido a prisión al ser encontrados culpables de orquestar deliberadamente prácticas anticompetitivas.

la actividad económica de las empresas, y ya no en términos de salarios mínimos, lo que conduce a multas insignificantes en comparación con los beneficios que agentes con poder monopólico obtienen por sus prácticas. Al respecto, la COFECO ya ha propuesto un esquema más efectivo de multas.[8]

- Cultura de Competencia. Finalmente, es necesario promover activamente, por diversos medios, una cultura tanto de pro-competencia como de defensa al consumidor en la sociedad.

6.2. Mercado laboral

Un avance importante en cuanto al mercado laboral mexicano correspondió a la Reforma Integral a la Ley del ISSSTE llevada a cabo en 2007, en la cual el sistema de pensiones de los trabajadores del Estado pasó de ser un sistema de beneficios definidos a uno de contribuciones definidas, utilizándose para ello la creación de cuentas individualizadas. Esta reforma flexibiliza el mercado, al permitir que los trabajadores mantengan los recursos que han ahorrado aun si se cambian de sector de empleo. Otro avance importante es la reciente Alianza para la Calidad Educativa, que podría en el futuro impactar favorablemente tanto en los niveles de formación de capital humano de los trabajadores, como en la calidad de la educación.

No obstante, dada la discusión anterior parece ser especialmente relevante llevar a cabo una reforma integral a la legislación laboral vigente, que otorgue una mayor flexibilidad al mercado laboral.[9] Entre otros objetivos, esta reforma debería enfocarse en lograr:

- Menores tasas de informalidad. Ello redundaría en un mayor aprovechamiento de la fuerza laboral en actividades más

[8] En particular, se ha propuesto modificar el Artículo 35 de la Ley Federal de Competencia Económica de modo que: i) para prácticas monopólicas absolutas se debe multar hasta por el equivalente al 15 por ciento del valor de los activos o de los ingresos totales anuales; ii) para prácticas monopólicas relativas o por haber incurrido en alguna concentración, el 9 por ciento del valor de los activos o de los ingresos totales anuales, y iii) en casos de reincidencia, hasta el 20 por ciento del valor de los activos o de los ingresos totales anuales.

[9] La legislación laboral mexicana se caracteriza por brindar un alto grado de protección en el empleo. Esta legislación tiene como fundamento el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que se aplicó en México en el pasado: las empresas tenían un alto poder de mercado, lo que podía incidir negativamente en el bienestar de los trabajadores, sobre todo si dicho poder de mercado permitía a las empresas ejercer poder monopólico en el mercado de trabajo. En este contexto, la legislación laboral se constituyó como un mecanismo redistributivo que inducía a que parte de las rentas obtenidas por las empresas a partir de las restricciones al comercio y a la competencia fueran apropiadas por los trabajadores. Los importantes cambios que se han producido en la economía mexicana desde esa época y, en particular la apertura comercial, no se han reflejado en modificaciones a la Ley Federal del Trabajo. En efecto, la Ley Federal del Trabajo no ha sido modificada substancialmente desde su creación en abril de 1971.

productivas, una distribución del ingreso más equitativa y una mayor recaudación fiscal.
- Una mayor cobertura de los principales programas de seguridad y bienestar social.
- Mejores incentivos para la formación de capital humano y la adopción de nuevas tecnologías.

En este contexto, entre otras, dos líneas de acción especialmente relevantes que habría que evaluar al analizar una reforma laboral que flexibilice al mercado son:

6.2.1. Revisar el esquema actual de seguridad social.

De acuerdo con algunos estudios (*e.g.* Levy, 2008 y Banco Interamericano de Desarrollo 2006), parecería ser conveniente evaluar si todos los beneficios obligatorios asociados a la seguridad social son realmente valuados por los trabajadores de manera congruente con el costo que implican. Adicionalmente, podría ser deseable desvincular los servicios de salud pública del mercado de trabajo. Para esto se podría transitar paulatinamente de un sistema de salud pública financiado con contribuciones sobre los salarios a un sistema financiado con fuentes estables de ingreso (*i.e.* impuestos sobre el consumo o sobre la renta). Así, se evitaría condicionar el acceso a la salud pública al estatus del trabajador (*i.e*. formal o informal), lo que tendería a disminuir incentivos al empleo informal y se lograría mantener una política de salud universal sin crear distorsiones en el mercado laboral mexicano.

6.2.2. Evaluar la viabilidad de sustituir el esquema actual de costos de despido por un seguro de desempleo o un fondo por separaciones.

Esta acción podría incrementar la flexibilidad del mercado al reducir los costos de movilidad laboral. En este contexto, utilizar la infraestructura del Sistema de Ahorro para el Retiro ya establecida podría facilitar la implementación de este seguro. Un sistema similar se implementó con éxito en Chile en 2002. Al respecto, Acevedo, Eskenazi y Pagés (2006) argumentan que las principales ventajas del nuevo sistema chileno serían que: i) reduce el costo laboral de las empresas, y ii) atenúa el problema de riesgo moral habitual de los seguros de desempleo tradicionales.

Asimismo, los autores afirman que dicho sistema podría implementarse en otros países emergentes que cuenten con un sector financiero relativamente desarrollado, como podría ser el caso de México.

6.3. Sectores proveedores de insumos por medio de redes

Existen vínculos importantes entre los mercados de trabajo y de producto final en sectores proveedores de insumos a través de redes.

Las características particulares de estos sectores pueden conducir a que, por medio del poder de negociación de los sindicatos, se generen esquemas de repartición de rentas en detrimento de los precios, la calidad del servicio y, en algunas ocasiones, las finanzas públicas. Blanchard y Giavazzi (2003) desarrollan un modelo teórico de una economía con estas características y destacan la importancia de coordinar las políticas de competencia y de regulación sectorial con las políticas de regulación laboral. En efecto, una regulación efectiva que se traduzca en un aumento en la competencia en el mercado de bienes generaría una reducción en las rentas monopólicas y, en consecuencia, podría disminuir el poder de los sindicatos, facilitándose así los cambios en la regulación laboral. No obstante, como ya se mencionó, las características particulares de estos sectores implican que la promoción de una oferta competitiva de este tipo de insumos enfrenta desafíos importantes. Entre los más importantes, destacan los siguientes:

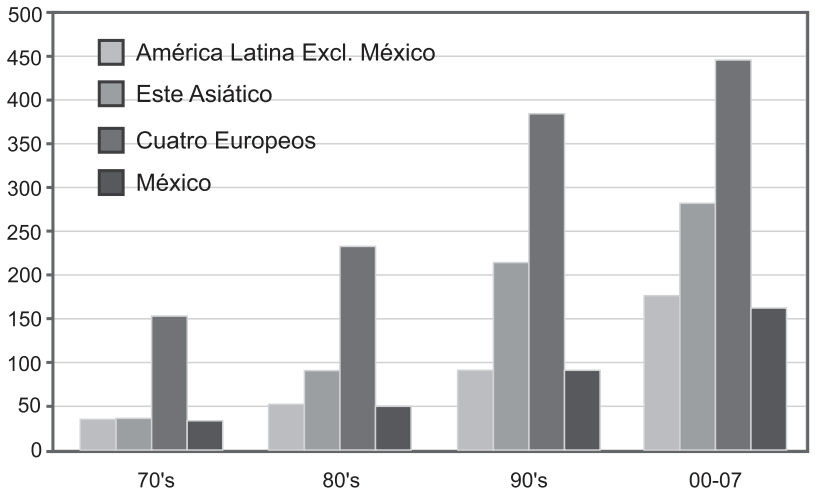
- *Control de la infraestructura de la red.* Sin una regulación adecuada, las empresas que controlan la red tienden a integrarse verticalmente con los segmentos de negocio que se encuentran en los nodos de la red. Esto, como estrategia para capturar rentas monopólicas. Actualmente, la tendencia internacional en estos sectores ha sido separar la posesión y la operación de la infraestructura de la red de otros segmentos del sector. Por ejemplo, en algunos países se ha dado el caso de que las empresas que poseen la red de telecomunicaciones arriendan capacidad a terceros. En la industria eléctrica, en algunos países se han creado entidades independientes de otras empresas participantes en el sector para la operación de la red de transmisión.
- *Regulación de la interconexión.* El bienestar de los usuarios se incrementa si nuevos participantes o diferentes redes existentes en la industria pueden interconectarse. Para fomentar la competencia entre redes, es necesaria la regulación de las prácticas de interconexión, para garantizar acceso no discriminatorio y precios estandarizados. Este problema ha sido evidente en el país en diversos sectores como las telecomunicaciones, el transporte y el sector eléctrico.

Otros problemas más específicos de estas industrias en nuestro país son los siguientes:

- *Telecomunicaciones*: A pesar de que existen avances en la introducción de competencia en el sector, México sigue comparándose de manera desfavorable respecto a otros países en términos de precios y niveles de penetración de telefonía fija (Gráfica 6) y banda ancha (Gráfica 7). A pesar de que se han impulsado varias iniciativas pro-competitivas en los últimos años, muchas de

ellas han tratado de ser obstaculizadas a través de medios legales, lo que hace necesario redoblar esfuerzos en el terreno jurídico para llevar a buen término dichas iniciativas.

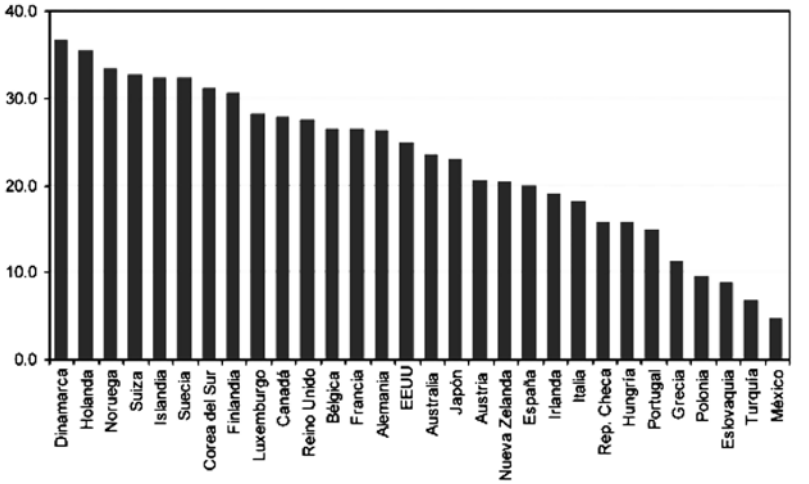
Gráfica 6
Líneas de Telefonía Fija por cada 1000 Habitantes
(Promedio del Periodo)



Fuente: Banco Mundial (2006), actualizado con International Telecomunications Union (2009).

- *Industria Eléctrica*: La situación de nuestro país en términos de infraestructura energética, calidad y precio de la electricidad ha sido desfavorable, si consideramos a los principales competidores de México en el mercado internacional. El reto que enfrenta la industria eléctrica en México es crear mecanismos que induzcan la reducción de costos y la mejora de la calidad del servicio. Un primer conjunto de medidas a llevar a cabo, dado el marco institucional actual, sería el reordenamiento del sector. Entre ellas se encuentran: i) alinear los incentivos hacia la reducción de costos y mejoramiento de la calidad del servicio, que incluye la contención de las presiones sindicales; ii) crear un órgano independiente para la supervisión del funcionamiento y desempeño de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de Luz y Fuerza del Centro (LyFC); iii) separar la contabilidad de los diferentes segmentos de las empresas públicas; iv) separar la operación de la red eléctrica, y v) reforzar las atribuciones regulatorias de la Comisión Reguladora de Energía. Otro conjunto de medidas deseables podría ser el modificar el marco institucional de tal forma que se permita una mayor participación del sector privado.

Gráfica 7
Suscriptores de Banda Ancha
(Número de suscriptores por cada 100 habitantes, 2008*)



*Dato tomado en Junio 2008.
Fuente: OCDE (2008b). Broadband Statistics.

- *Transportes*: Indicadores comparativos internacionales, así como las percepciones de las empresas ubicadas en México, señalan la existencia de serios problemas en el transporte de carga y en su infraestructura, aun en comparación con economías semejantes con las que se compite internacionalmente.

  Se podría considerar que el problema común del sector es el déficit de infraestructura, el cual conlleva a problemas de saturación de la infraestructura existente a costos elevados de transporte. Los problemas del sector también incluyen una falta de competencia y una falta de normatividad y de regulación.

- *Sistema Bancario:* El sistema bancario constituye el principal medio por el cual se acceden a los servicios financieros del país. Es por ello necesario garantizar condiciones de competencia en este sector. Para lograr lo anterior y, de ese modo, que los beneficios del acceso no discriminatorio a la infraestructura de los medios de pago se trasladen a los usuarios, se requiere una mayor regulación que fomente la transparencia y reduzca los costos de traslado que enfrentan los usuarios.

7. Conclusiones

Desde una perspectiva de mediano plazo, la economía de México ha mostrado un crecimiento insuficiente, en comparación con otros países

de características similares que han logrado tasas de crecimiento más elevadas. Esto en buena medida refleja un marco institucional que, en términos relativos, tiende a promover actividades de extracción de rentas, en vez de conducir a la búsqueda de actividades que impulsen la creación de valor y el crecimiento económico.

En concreto, el marco institucional actual propicia un entorno de falta de competencia y perpetúa una serie de distorsiones que restan flexibilidad a los mercados, causando una asignación de recursos ineficiente y desincentivando la creación de valor. En particular, las barreras a la competencia y a la eficiente asignación de recursos generan una baja tasa de adopción de nuevas tecnologías e inversión en capital humano y, por lo tanto, un bajo crecimiento.

La urgencia de llevar a cabo las reformas estructurales mencionadas queda evidenciada ante el nuevo contexto internacional adverso que la economía mexicana está enfrentando en la actualidad. En efecto, las medidas propuestas no únicamente permitirían a México adaptarse más rápidamente ante este entorno y, de esta manera, contrarrestar los efectos que la crisis económica mundial actual podría imponer sobre su desempeño futuro, sino también lograr un renovado impulso a su merecimiento potencial.

Es de fundamental importancia, en este contexto, eliminar las barreras existentes para la entrada a los mercados y la asignación eficiente de recursos. Esto se vería favorecido en la medida que:

- se promueva una mayor competencia y flexibilidad en los mercados, y
- se impulse la productividad y asignación eficiente de recursos en sectores estratégicos por sus características de mercado (insumos provistos por medio de redes) o por su relevancia en la producción y comercio del país.

Bibliografía

Acemoglu, D. y Johnson, S. (2005). “Unbundling Institutions”. Journal of Political Economy, University of Chicago Press, Vol. 113 (5), pp 949-995, October.

Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2004). “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth” En P. Aghion y N. Durlauf, eds., Handbook of Economic Growth. Elsevier, 2005.

Acevedo, G., Eskenazi, P. y Pagés, C. (2006). “Unemployment Insurance in Chile: A New Model of Income Support for Unemplyed Workers”. World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0612, October.

Australian Competition and Consumer Commission (2008). ACCC Annual Report 2007-2008, pp. 119.

Ávalos, M. (2006). *Condiciones Generales de Competencia: El Caso de México*. CEPAL, México.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). "Protección Social, Seguridad Social y Oportunidades: ¿Un Conjunto de Incentivos Alineados?".

Banco Mundial (2006). *World Development Indicators 2006*. World Bank Publications.

Barro, R. y Lee, JW. (2000). "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications". CID Working Paper, No. 42.

Bergoeing, R., Kehoe P., Kehoe, T. y Soto, R. (2002). "A Decade Lost and Found: Mexico and Chile in the 1980s". Review of Economic Dynamics 5: 166-205.

Blanchard, O. y Giavazzi, F. (2003). "Macroeconomic Effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labor Markets". The Quarterly Journal of Economics, Vol. 118, No. 3. August, pp. 879-907.

Botero, J., Djankov, S., La Porta, R. y Lopez-De-Silanes, F. (2004). "The Regulation of Labor". The Quarterly Journal of Economics 119 (4), November, pp. 1339-1382.

Cole, H., Ohanian, L., Riascos, A. y Schmitz Jr., J. (2005). "Latin America in the Rearview Mirror". Journal of Monetary Economics, 52: 69-107.

Comisión Federal de Competencia (2009). ¿Quiénes somos? http://www.cfc.gob.mx/index.php?option=com_content&task=viewid=2670&Itemid=369

Congressional Budget Office (2008). The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2008 to 2018.

Conway, P., Janod, V. y Nicoletti, G. (2005). "Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003", OECD Economics Department Working Papers, No. 419, OECD Publishing.

Feldmann, H. (2008). "The Unemployment Effects of Labor Regulation around the World". Journal of Comparative Economics. Elsevier.

Fondo Monetario Internacional (2008). World Economic Outlook Database. IMF, E.U.A.

Foro Económico Mundial (2000). The Global Competitiveness Report 2000. Oxford University Press.

Foro Económico Mundial. (2006). The Global Competitiveness Report 2006-2007. World Economic Forum.

Foro Económico Mundial (2007). The Global Competitiveness Report 2007-2008. World Economic Forum.

Foro Económico Mundial (2008). The Global Competitiveness Report 2008-2009. World Economic Forum.

Heckman, J. y Pagés, C. (2000). "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets". Documento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo, No. 430. August.

Heckman, J., y Pagés, C. (2004). "Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean". The University of Chicago Press, the National Bureau of Economic Research.

Heston, A., Summers, R. y Aten, B. (2006). Penn World Table Version 6.2, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.

International Telecommunications Union (2009). World Telecommunication/ ICT Indicators Database 2008.

Levchenko, A. (2004). "Institutional quality and International Trade". IMF Working Paper WP/04/1321, International Monetary Fund.

Levy, S. (2008). Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico. Brookings Institution.

Mia, I. y Lozoya, E. (2008). Assessing the Foundations of Mexico's Competitiveness: Findings from the Global Competitiveness Index 2007-2008. World Economic Forum.

Nunn, N. (2007). "Relationship-Specificity, Incomplete Contracts, and the Pattern of Trade". Quarterly Journal of Economics. MIT Press, May.

OCDE (1999). Regulatory Reform in Mexico. París.

OCDE (2001). Knowledge and skills for life: first results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000. OECD Publishing.

OCDE (2004). Learning for tomorrow's world: first results from PISA 2003. OECD Publishing.

OCDE (2004b). Políticas y Ley de Competencia Económica en México. París.

OCDE (2006). Mexico: Competition Law and Policy in 2005. París.

OCDE (2007). PISA 2006 Volume 2: Data OECD Publishing.

OCDE (2007b). Communications Outlook 2007. OECD Publishing.

OCDE (2008). PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. OECD Publishing.

OCDE (2008b). Broadband Statistics. Directorate for Science, Technology and Industry, June, 2008.

Parente, S. y Prescott, E. (2002). Barriers to Riches. MIT Press.

Shy, O. (2001). The Economics of Network Industries. Cambridge University Press, 2001.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 118, 2009

LA POLÍTICA ECONÓMICA MEXICANA ANTE LA CRISIS MUNDIAL: DEFICIENCIAS Y OPORTUNIDADES

Francisco Suárez Dávila*

I. Introducción

México ha tenido una amplia experiencia sufriendo y enfrentando diversas crisis económicas y financieras. En 1982, el anuncio sobre su incapacidad de hacer frente al servicio de su crédito, detonó la crisis de la deuda externa que se extendería a casi todo el mundo en desarrollo y provocaría la llamada "década perdida" para América Latina. En 1994, nuevamente requeriría de un gran rescate financiero internacional y se conocería como la "primera crisis del nuevo milenio". Sus efectos nuevamente sobre otros países se identificarían como el "efecto tequila". En esta ocasión, 2009, México no inició esta nueva crisis económica y financiera mundial, pero sí la sufrirá con creciente intensidad. Paradójicamente, todavía, para nuestro país no tiene los efectos devastadores que las anteriores tuvieron, aunque, para el mundo industrializado, se ve como la crisis más severa desde la Gran Depresión. Las cifras cada vez más negativas que aparecen, así lo convalidan. También es curioso que algunas de las causas y errores de política que los países industrializados y los organismos internacionales nos "echaron en cara", en otras ocasiones, sean, en esta ocasión, los pecados

* Es Licenciado en Derecho por la UNAM (1961-1965), y tiene la Maestría en Economía por el King's College, Universidad de Cambridge, Inglaterra (1965-1967). Fue Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y, Diputado Federal en la H. Cámara de Diputados (2003-2006). Embajador de México ante la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) en París, Francia (septiembre 1997 a marzo 2000) y Presidente del Comité de Presupuesto del Consejo de la Organización. Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y, Diputado Federal en la H. Cámara de Diputados (1994-1997). Director General de Banco Obrero, S.A. (1992-1994). Director General de Banco Mexicano Somex (1988-1992). Subsecretario de Hacienda y Crédito Público (1982-1988). Profesor de Economía de la Universidad Iberoamericana (agosto-diciembre 2007) Profesor de la Universidad Iberoamericana (agosto-diciembre 2002) Clase: Historia del Pensamiento II (Licenciatura en Economía).

que ellos cometieron: política monetaria laxa, severos desequilibrios fiscales, insostenibles desequilibrios en su balanza de pagos, políticas correctivas insuficientes e inconsistentes, factores políticos no superables.

Algunas de las experiencias mexicanas, como la nacionalización de 1982 y, particularmente, el rescate bancario de 1995, a través del FOBAPROA, presentan algunas similitudes y enseñanzas buenas y malas para la situación actual de los países avanzados.

Este ensayo tendrá como propósito, analizar el impacto de la crisis mundial sobre México, las políticas que el gobierno mexicano ha puesto en práctica para enfrentarlas y sus deficiencias e insuficiencias. Pero, lo más importante es que esta crisis pone de manifiesto los rezagos que nuestro desarrollo económico viene acarreando por virtud de políticas equivocadas de muchos años. Ofrece pues una gran oportunidad para reorientar nuestro proceso de desarrollo, al mismo tiempo que atacamos la emergencia de corto plazo. Las revisiones que están ocurriendo a nivel mundial en relación a los paradigmas económicos que dominaban, pone de manifiesto estas oportunidades.

II. La crisis: su carácter global, su profundidad, su larga duración

No tiene ya caso referirnos a las causas de la actual crisis, sobre la cual se han escrito "ríos de tinta". Sólo vale la pena subrayar las manifestaciones actuales más relevantes para México. La primera es su carácter global e integral. En un primer momento se pensó que se trataba de una crisis financiera, que se transmitía desde su epicentro, los Estados Unidos, a través de la epidemia hipotecaria a los otros centros financieros europeos. No se previó la virulencia y rapidez con que contaminaría la economía real. Se pensó que los grandes países emergentes, como China y la India, que consideraban motores de la economía mundial, quedarían "desvinculados" de este fenómeno. En la actualidad, queda de manifiesto que la crisis afecta a todos los rincones del mundo sin excepción, como fue el caso en 1929. El FMI y el Banco Mundial acaban de estimar[1] que el crecimiento de la economía mundial será negativo, por primera vez en 60 años. El PIB de Estados Unidos se estima para 2009 en -2.6%; el europeo -3.2%; Japón -5.8%; en China baja de más de 10% a alrededor de 6%, 8% según sus autoridades; India 5%. El crecimiento global de países emergentes y en desarrollo, que había sido muy favorable, se reduce de 6.1% en 2008 a entre 1.5 y 2.5% en 2009.

[1] IMF *Global Economic Policies and Prospects, Note for the Group of Twenty*, marzo, 2009.

	2008	**2009**	**2010**
Economías Avanzadas	0.8	-3/-3.5	0/0.5
Estados Unidos	1.1	-2.6	0.2
Zona Euro	0.9	-3.2	0.1
Japón	-0.7	-5.8	-0.2
Países Emergentes y en Desarrollo	6.1	1.5/2.5	3.5/4.5
Producción Global	3.2	-0.5/-1.0	1.5/2.5

FMI/Marzo, 2009.

Se desconoce aún la profundidad de la crisis; ésta todavía no toca fondo. Llama la atención el monto enorme –multibillonario– de los programas llevados a cabo por la anterior administración de Bush y los nuevos programas de la Administración de Obama, tanto el de Estímulos Fiscales a la Economía en general; como el de estabilización financiera, orientada a reparar al sistema bancario; reestablecer su salud, y reanudar los flujos del crédito. No han tenido el impacto deseado en los mercados. No se reestablece el factor importante de la confianza. La administración de Obama ha demostrado, desde sus inicios, debilidades y errores.

Tampoco parece que la crisis vaya a ser de corta duración, como sería una probable recuperación en "V". Más bien parece que se tratará de una larga "L" de caída y luego largo periodo de bajo crecimiento, como ya se prevé para el 2010. El problema estructural de un alto endeudamiento y bajo ahorro del consumidor americano que representa 70% del PIB, su fuerte caída patrimonial, tanto por el desplome del valor de las casas, como de las bolsas de valores, y el monto de las pensiones, tomarán tiempo en reequilibrarse. Ahora se está estimulando la economía, pero el costo fiscal para los Estados Unidos podrá alcanzar el 12% del PIB, el mayor desde la 2ª Guerra Mundial. El reajuste fiscal inexorable tomará tiempo, será doloroso y afectará las posibilidades de recuperación de todo el mundo.

Se habla de que Estados Unidos y la economía mundial podrían experimentar una "década perdida", como la que sufrieron América Latina y Japón, después de su crisis bancaria. Puede haber niveles muy bajos de crecimiento económico durante varios años, con sus serias consecuencias sociales y políticas.

Los desplomes de producción industrial en todos los países en enero de 2009 son dramáticos.

	PIB 2009	Producción Industrial (Enero)	CUENTA CORRIENTE % PIB
China	6.0	+3.8	-6.1
Reino Unido	-3.1	-11.4	-2.0
España	-2.5	-23.6	-7.8
India	+5.0	-0.5	-3.7
Sud Corea	-5.9	-25.6	+1.2
Singapur	-7.5	-29.1	+15.4
Argentina	-2.8	-4.4	-0.5
Brasil	-0.4	-17.2	-2.2
Chile	+0.4	-8.9	-3.4
México	-2.6	-11.1	-3.4

Economist/Marzo.

En el proceso, se han derrumbado los "modelos económicos exitosos". Irlanda, el tan ponderado "lobo celta" de rápido crecimiento, sustentado en las exportaciones de alto contenido tecnológico, tendrá este año una caída de su PIB de 5% y un déficit fiscal de casi 10%.

España, que había tenido un exitoso modelo sustentado en la inversión en "ladrillos", desarrollos inmobiliarios, turísticos, de infraestructura, tiene la mayor caída desde la transición democrática y aún la Guerra Civil, con caídas del PIB superior al 2%, desempleos superiores al 15% y también déficit fiscal del 5%. El milagroso modelo asiático, orientado hacia las exportaciones, también ha mostrado sus vulnerabilidades. Japón, Corea y Singapur han sufrido importantes caídas en su PIB. La economía China, adopta medidas para orientarse más hacia su economía interna.

Finalmente, el exitoso modelo de la Unión Monetaria del Euro, también está en peligro. El "traspatio" de Europa del Este y la Región Báltica, tiene serios problemas de balanza de pagos y bancarios. Su elevada deuda amenaza los sistemas bancarios de varios países de la zona euro ya en problemas, como Austria, Italia y Alemania. El euro mismo está en problemas por los serios desequilibrios fiscales y de balanza de pagos de su zona sur; Portugal, España, Grecia e Italia, todo complicado con algunas tensiones políticas y sociales.

Ésta es la tempestad que se cierne sobre México. Crisis global, con su epicentro en nuestra frontera norte, nadie escapa a sus alcances; crisis profunda, que no toca todavía fondo; crisis probablemente duradera, con estancamiento mundial prolongado, seguramente hasta el 2010.

III. Estado actual de la economía mexicana

El gobierno mexicano subestimó la magnitud de la crisis. Primero, se dijo que se trataba de un simple "catarro", que nuestra economía, por su solidez macroeconómica, estaba blindada. Después, cuando el Presidente Calderón viajó a Davos, y apreció de primera mano la magnitud de la "epidemia", reconoció que padeceríamos una "pulmonía". Recientemente, el Secretario de Hacienda reconoció que se trataba de un verdadero "tsunami", que el impacto externo era muy serio, que estábamos en un "hoyo" y, más sorprendente, que las medidas de política anticrisis eran insuficientes. Los que antes habían señalado estos problemas fueron tildados de "catastrofistas".

El gobierno sostuvo, hasta principios de año, que la economía crecería en 1.8%. Se equivocó de signo, el Banco de México dio después un rango de que la economía podía decrecer -1.8%. Estas estimaciones fueron insuficientes. El Secretario de Hacienda reconoció en mayo que la caída del PIB en 2009 podría ser de -5.5%; otros analistas lo sitúan en -7%. Al primer trimestre el PIB cayó alrededor de 8%.[2] Con una caída estimada de la producción industrial de Estados Unidos, para abril de 2009 de 11% –lo que más incide sobre nuestra economía– nuestra producción industrial cae en la misma magnitud. El empleo formal en México ha caído a marzo en 300,000 trabajadores, en 3 meses, a razón de 100,000 al mes. Se considera que podemos perder 800,000 empleos en 2009. Esto ya nos aproxima a cifras de 1995, que entonces pudimos revertir rápidamente por el auge imperante en Estados Unidos y el impulso fresco que el TLC, dio a nuestras exportaciones. Este efecto es ahora el contrario. La situación se agrava por el efecto de la influenza que se estima puede afectar el PIB entre 0.5 y 1%.

La situación de la balanza de pagos y externa en general, todavía es sólida, pero la tendencia es negativa. En 2007 el déficit comercial era de US$11,000 millones; ahora se estima para 2009 en US$ 26,000. La cuenta corriente era en 2007 deficitaria en US$ 8,000 millones, 0.8% del PIB, ahora se estima en US$ 26,000, o sea, 3.3% del PIB. Este monto sería muy financiable en condiciones de mercado normales. Cuando el crédito internacional se seca no es tan fácil. Algunas empresas del sector privado tienen problemas importantes de refinanciamiento. Sin embargo, México no parece tener problemas en este aspecto, incluyendo las líneas de soporte, recientemente anunciadas por el FMI y la Reserva Federal por cerca de US$ 90,000 millones.

La inversión extranjera se reduce de US$ 27,000 millones en 2007, US$ 19,000 en 2008, a alrededor de US$ 10,000 en 2009 y las remesas en

[2] El texto escrito originalmente en marzo contiene algunas cifras –las principales– actualizadas en mayo.

dólares, la segunda fuente de diversas, también se reducen. No necesito mencionar la caída del precio y la producción de crudo. A finales de año nuestra cuenta petrolera, incluyendo gasolina, era deficitaria. La influenza afecta severamente al turismo.

La inflación también era considerada una de nuestras fortalezas. Teníamos la inflación más baja de América Latina. Ahora, la inflación fue de 6% en 2008 y, a principios de 2009, se estima se mantendrá a esos niveles. La canasta básica tiene aumentos de alrededor del 8%. Ello presiona las negociaciones salariales que se habían mantenido a niveles de alrededor de 4%. El problema que se cierne sobre la inflación es que se ha producido una depreciación del 40%.

El nivel de las reservas internacionales, a pesar de las pérdidas sufridas en los últimos meses, todavía ofrece un colchón de alrededor de $80,000 millones. La deuda ofrece también márgenes de seguridad, ya que la deuda externa neta del Gobierno Federal no excede de US$ 40,000 millones, o sea, 4% del PIB y la interna es de alrededor de 18% del PIB.

La gran Banca Mexicana, que salió fortalecida de la crisis de 1994, está bien capitalizada y reservada; también podríamos decir que no tiene los problemas de otros países.
Este es el balance de "claros y oscuros" que ofrece nuestra economía en 2009.

IV. La política económica mexicana ante la crisis. Insuficiente, deficiente, "más de lo mismo"

La política económica mexicana ante la crisis ha sido insuficiente, deficiente, esencialmente en su diseño, "más de lo mismo". Los programas que el Gobierno de México ha diseñado ante la crisis, recuerdan el notable libro de Ruiz Zafón: *La Sombra del Viento*, que se refiere al "Cementerio de los libros olvidados" que, en este caso, sería el "Cementerio de los programas olvidados".

Primero, tenemos el Plan Nacional de Desarrollo, cuya elaboración en parte se encomendó a una empresa de consultoría. El Secretario de Hacienda, Carstens, lo desenterró para el reciente Foro organizado en el Senado de la República: *¿"Qué hacer para crecer"?* (enero-febrero de 2009). Recordó que a finales del sexenio, 2012, ya a la vuelta de la esquina, "creceríamos cuando menos a una tasa de 5% anual". En marzo de 2008 se anunció el Programa de Apoyo a la Economía (PAE). En su notable punto 6 "propone la creación de un portal de empleo gratuito que concentra la oferta laboral". ¡Eso indica la "magnitud" del esfuerzo para apoyar el serio problema de empleo! En octubre de 2008, se anunció el Programa de Impulso al Crecimiento y el Empleo, el (PICE). En enero de

2009, se presentó el Acuerdo a favor de la Economía Familiar y el Empleo, que en realidad no fue un acuerdo entre sectores sociales, sino otro programa gubernamental que, con 48 horas se pidió al sector empresarial o sindical y a los gobernadores que lo firmarán.

Posteriormente, en febrero, el Congreso emite las conclusiones del Foro mencionado, que esencialmente es también otro programa, pero que sospechosamente incorpora prácticamente todas las propuestas presentadas algunos días antes por el Secretario de Hacienda. Todos estos programas son parciales, bordan "sobre lo mismo", contienen muchos elementos de improvisación y mercadotecnia, y sus cifras efectivas son muy cuestionables.

Sí vale la pena reconocer que rescatan 2 conceptos que en México estaban en el "closet" de los instrumentos de política económica olvidados:

1) El concepto del programa contracíclico. Las políticas fiscales habían sido, en los últimos años, procíclicos.

2) El fortalecimiento de la Banca de Desarrollo, que había sido sistemáticamente desmantelada, pero que ante la situación del crédito de la banca privada, también procíclica y notoriamente insuficiente para la actividad productiva empresarial, fue desenterrada como instrumento.

¿Cuáles han sido los principales instrumentos de la política gubernamental?

1º. El principal ha sido el impulso que se le ha querido dar a la infraestructura. El presupuesto federal tiene un importante componente de inversión en infraestructura. Hace algunos meses se creó el Fondo Nacional de Infraestructura. BANOBRAS tiene asignados importantes recursos para dar créditos directos, garantías, participar en créditos, públicos o privados. Los montos son muy importantes, pero habrá que ver en qué medida son efectivos.

En el Acuerdo mencionado se dice:

- *La inversión impulsada en este rubro de infraestructura por los sectores públicos y privados alcanzará los 570 mil millones de pesos para 2009.*
- *Los recursos que se destinarán a inversión pública en infraestructura aumentará en más de 30 mil millones de pesos, respecto de lo ya autorizado para 2009.*
- *BANOBRAS y el Fondo Nacional de Infraestructura otorgarán créditos y garantías por más de 65 mil millones de pesos.*

La capacidad de ejecución ha sido notoriamente débil: faltan proyectos ejecutivos bien evaluados, hay deficiencias institucionales de evaluadores e ingenieros ejecutores. Hay los consabidos obstáculos institucionales: las normas para las licitaciones para ejecutar la obra pública, la Secretaría de la Función Pública y sus múltiples controles dificultan que se tomen las decisiones; hay ya una industria de agitadores que logran obstaculizar los derechos de paso y uso de suelo.

En lo que se refiere a los proyectos público-privados se han secado las fuentes del crédito. A diferencia del exitoso Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas FARAC I, se tuvo que declarar desierto el FARAC II y diferido el gran proyecto de Punta Colonet.

2º. Apoyos al empleo. Los apoyos especiales para programas de empleo han sido insignificantes. Se propusieron en el Acuerdo: $2,000 millones para programas de empleo temporal; otros $2,000 millones para preservar el empleo cuando hay "paro técnico"; ampliación de cobertura médica para desempleados del IMSS: $2,600 millones y servicio nacional de empleo, $1,250 millones. En total, $8,000 millones que se dice van a proteger 500,000 empleos, que es lo que se genera, cuando hay un 4% de crecimiento.

3º. Apoyos a la economía familiar. Se dio un apoyo importante, que fue la congelación de los precios de la gasolina. Ello fue posible por la baja internacional del precio del petróleo. El efecto mayor fue sobre las finanzas públicas, ya que con ello se eliminó un subsidio de $45,000 millones. Se ofreció aquí un apoyo directo "irrisorio" de $750 millones para sustituir aparatos electrodomésticos "viejos", con alto consumo de energía para familias de "escasos recursos".

4º Apoyos para vivienda. Ello significa ampliar los recursos que, vía INFONAVIT, FOVISSSTE y Sociedad Hipotecaria Federal, se canalizan a la vivienda. En este caso son "instrumentos del antiguo régimen" que han funcionado eficazmente a lo largo del tiempo en la promoción y financiamiento de vivienda de interés social, que cumplen un importante objetivo social para las familias y generan empleo.

5º Apoyos para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME's). En este sentido, se ha estimulado el apoyo a través de la Banca de Desarrollo, particularmente, NAFIN y BANCOMEXT. Éstas teóricamente han incrementado sus apoyos directos, pero una parte importante se ofrece por vía de garantías. Este apoyo es de dudosa eficacia en la medida que deben sustentarse en los créditos bancarios, que la banca no está dando en volúmenes adecuados.

Adicionalmente, la Secretaría de Economía, vía una Subsecretaría, sigue operando financiamiento, vía el Fondo PYME y, recientemente, se creó otro fideicomiso llamado "México Emprende". Es de muy cuestionable validez que una Secretaría de Estado esté operando como banca de fomento "paralela". Las cifras anunciadas son de considerable monto, pero suscitan escepticismo.

> "*Se brindará asesoría técnica a las PYME's y se les otorgarán recursos a través del fideicomiso 'México Emprende', el cual contará con 7 mil millones de pesos para detonar apoyos por $250 mil millones de pesos en créditos, durante los próximos 4 años".*
>
> "*Nacional Financiera y BANCOMEXT incrementaron el financiamiento directo e indirecto para las empresas en un 21%, alcanzando un saldo de 176 mil millones de pesos".*
>
> "*El crédito directo e impulsado por la Banca de Desarrollo, en su conjunto, se incrementará en más de $125,000 millones de pesos en 2009, lo que representará un crecimiento de 26%".*

6º *Otros apoyos vía la Banca de Desarrollo.* El campo no forma parte de estos programas especiales. Sin embargo, sí se amplió el crédito vía FIRA y la Financiera Rural "en 10%, llegando a un saldo de $84,000 millones".

7º En el discurso del Secretario de Hacienda, en el Foro del Congreso y recogidas en las conclusiones del mismo, se plantea una Agenda Legislativa para eliminar trabas a la ejecución de obras de infraestructura, fortalecer la Comisión Federal de Competencia y realizar cambios en la legislación bancaria, reforma laboral, etc.

V. Las políticas mexicanas, en relación a las medidas de otros países contra la crisis

Como se ha visto, los principales países avanzados han anunciado vastos programas anticíclicos expansionistas, que tienen algunos elementos comunes. Los objetivos principales han sido aumentar la demanda agregada, evitar la caída de la producción y el empleo, y estabilizar los sistemas financieros, para reanudar los flujos del crédito. Para ello, han adoptado y ejecutado algunos de los siguientes instrumentos de política económica:

1. En materia de política monetaria, reducir la tasa de interés a prácticamente "0".

2. Abrir las ventanillas de redescuento de los bancos centrales para comprar papel público o privado de bancos o empresas para inyectar liquidez en la economía.

La política monetaria casi ha agotado sus instrumentos.

3. En materia de política fiscal los programas han consistido en aumentar el gasto público para generar empleo, vía inversión en infraestructura para obra pública; incrementar los programas sociales en educación, salud, seguridad social y vivienda. Estos programas han sido genéricos o bien orientados a sectores específicos.

4. En algunos países se han reducido los impuestos. En general se considera que esto tiene escaso efecto, ya que, dado el desequilibrio financiero de empresas e individuos, una reducción de impuestos más bien se orienta a la recomposición del ahorro. El gasto social focalizado a grupos de bajos ingresos es más eficaz.

5. El uso de la política cambiaria y de reservas ha sido importante, sobre todo en los países emergentes.

Los montos de estos programas han tenido un importante efecto expansionista y han afectado sensiblemente el balance de las finanzas públicas. En la Unión Europea, prácticamente todos los países excederán la regla de Maastricht de no exceder un déficit de 3% del PIB. Hemos visto cómo países fiscalmente ortodoxos, como España, Irlanda e Inglaterra, alcanzarán déficits superiores al 5% del PIB. Estados Unidos podría tener un déficit histórico de 12% del PIB.

¿Cómo se cuantifica en México el impacto expansionista o anticíclico real?

Los programas mexicanos, como se comenta, han sido insuficientes hasta ahora en sus efectos. Resulta muy difícil cuantificar el monto real de los programas adicionales ante la “danza de las cifras” anunciadas. En el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo se dijo que “en el programa de infraestructura habrá un “estímulo fiscal” por $90,000 millones equivalente a 0.7% del PIB. Se menciona un programa de gasto adicional en infraestructura por $65,000 millones, que incluye el inicio de una refinería”.

Hay cambios importantes en la contabilidad que hace difícil comparar los cálculos:

a) La inversión de PEMEX queda fuera del balance presupuestal, y
b) Los Pidiregas se computarán en deuda pública.

Con ello se ha anunciado que el balance fiscal se eleva a 1.8% del PIB, en lugar de 0.1% en 2008 y los requerimientos financieros del sector público (el RFSP) a 2.8%, en lugar de 2.0%.
La refinería mencionada supone gasto por $12,000 millones, financiados

por el Fondo de Estabilización Petrolero. Pero es dudoso que esta refinería tenga impacto este año.

De lo anunciado, el único impacto real efectivo son los $53,000 adicionales que se invertirán en programas de infraestructura, etiquetados, muchos de ellos, a obras de infraestructura en escuelas, hospitales y campo de rápida ejecución.

Como buena noticia de la Reforma Energética, PEMEX tiene en caja $40,000 millones para empezar el año, su impacto nuevamente dependerá de la capacidad de ejecución de los proyectos.

Muchas de las cifras millonarias dependen de conceptos vagos. ¿Qué tanto es gasto directo, que se puede ejercer rápidamente; qué tanto es inversión inducida, que ahora ya no cuenta con suficiente financiamiento privado; qué tanto de los apoyos de banca de desarrollo son garantías, que depende de que los bancos los ejerzan; qué tanto es crédito directo?

Es posible que la competencia electoral sí actúe en la primera mitad del año, como un poderoso acicate para que el Gobierno Federal y los Estados compitan para ejercer gasto de impacto electoral. ¿Qué tantos "guardados" tienen el Gobierno Federal y los Estados? El problema de la caída de la recaudación que se está apreciando es una preocupación en los mercados por el déficit fiscal mayor al previsto. La recaudación fiscal ha caído en los primeros meses en 22% y la SHCP anuncia una baja de ingresos tributarios de $300,000 millones.

Como se puede apreciar de las cifras mencionadas, es bastante confuso el panorama sobre cuál es el impacto expansionista real de las medidas anunciadas.

El Secretario Carstens dijo en su discurso del Foro del Acuerdo: *"Si se consideran conjuntamente las medidas contracíclicas anunciadas para 2009, incluidos en el PICE y el Acuerdo, implican un estímulo fiscal de 1.8% del PIB similar o mayor al instrumentado en otros países".*

Esto ha sido cuestionado. El cálculo parece incluir la nueva "contabilidad creativa" y que se suprimió, por la baja del precio del petróleo, un subsidio inicialmente estimado en el presupuesto por $45,000 millones, pero cancelar un subsidio no estimula la economía. Algunos expertos consideran que el efecto de estímulo previsible en este momento es de menos del 1% del PIB.

En un reciente estudio del FMI sobre los estímulos dados a sus economías por los países del G-20, que incluye el efecto de "estabilizadores automáticos" (de los cuales México prácticamente carece) y el de medidas

discrecionales, México, aun suponiendo que ejecuta lo prometido, está en la parte baja de la tabla. Los estímulos de Estados Unidos suman, por el doble efecto, 4.6% del PIB; Canadá 3.6%; China, 3.4%; India, 3.8%; Corea, 5.1%; Sudáfrica, 3%; Reino Unidos 6%; México 1.3%; Brasil, al contrario, acumula 1.1% de ahorro.

Cualitativamente el programa llevado a cabo por el Gobierno de México no difiere mucho del aplicado por los países emergentes.

El documento "La Reacción de los Gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la Crisis Internacional" (síntesis hasta el 30 de enero de 2009), resume lo siguiente:

> *"Los países de la región reaccionaron con la implementación de medidas de diversa* índole *frente a la evidencia del paulatino agravamiento de la crisis financiera internacional y la certeza que, aun cuando los fundamentos macroeconómicos de la mayor parte de ellos, son bastante más sólidos que en épocas pasadas, la región no es inmune al impacto de la crisis y será necesario un esfuerzo en términos de políticas contracíclicas a fin de acotar todo lo posible la proyectada disminución del crecimiento regional".*[3]

En México, como se señaló, hemos adoptado políticas contracíclicas que se orientan a gasto de infraestructura, a gasto social y seguridad social, y se usa la banca de desarrollo para programas de orientación sectorial.

La política monetaria tiene otras características en América Latina y México, la preocupación por la inflación primero y el tipo de cambio después, impiden una agresiva baja de la tasa de interés, aunque ha habido alguna reducción a niveles de alrededor del 6% en la tasa del Banco Central. Sin embargo, la tasa sólo incide de manera limitada sobre las tasas activas de crédito y más bien actúa sobre la captación interna y externa.

Uno de los aspectos importantes que se han analizado para evaluar las políticas económicas frente a la crisis, es el margen de maniobra de que disponen los países en el momento que estalla la crisis. Particularmente, el margen de acción fiscal, el monetario y el de balanza de pagos. ¿De qué margen dispone la política económica mexicana para actuar?

a) Margen en finanzas públicas

Las autoridades mexicanas han presumido que tienen una gran fortaleza en sus finanzas públicas. Es decir, hay superávit primario y un balance fiscal equilibrado.
Al cierre de 2008, según el Informe de Finanzas Públicas, éstas tienen un

[3] La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional, una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de enero de 2009.

déficit de 0.1% del PIB. Esto quiere decir equilibrio.

También significa que, en la práctica, durante 2008, ya en plena crisis, el gobierno realmente no siguió una política contracíclica. Siempre ha significado un problema, para algunos analistas, que la medida real de la situación fiscal de México es el RFSP (los requerimientos financieros del sector público), que ha sido cercano al 2%, esto incluye Pidiregas (la deuda de PEMEX en proyectos específicos), FOBAPROA (el rescate bancario) y, sobre todo, la contingencia por Pensiones. Con los cambios contables, el déficit fiscal se va, como se dijo, a 1.8% del PIB y el RFSP se va a 2.8%. Se ha inventado otro concepto de deuda, "el saldo histórico de los RFSP" que, sobre todo por el efecto de pensiones, se va a 34%.

Hemos sido víctimas de nuestros propios mitos y de nuestra contabilidad creativa. Según estas cifras, no tendríamos, dada nuestra concepción ideológica, tanto margen de maniobra. La tenemos, desde luego, menor que Chile y Brasil, que tienen un alto superávit primario fiscal. Pero sí hay un margen de maniobra mayor frente a los esfuerzos fiscales que han realizado los países industriales. Sobre todo, a través de una mayor colocación de deuda interna.

b) Margen de política monetaria

Con tasas de interés del Banco de México de 6%, tendríamos en comparación con los países industrializados margen de maniobra. Sin embargo, la tasa de interés en México cumple otro propósito, sirve para retener ahorro interno y externo, pero incide poco sobre las tasas de crédito considerablemente superiores, algunas a niveles de 40%, como en el crédito al consumo. Bajar la tasa de interés más bien pone presiones sobre el tipo de cambio.

Con el mono-objetivo legal del Banco de México de atender la estabilidad de precios, éste no tiene la posibilidad de inyectar liquidez vía financiamiento al gobierno, los bancos privados y de desarrollo.

c) Margen en la balanza de pagos

Como ya se comentó, si bien se ha ampliado el déficit en cuenta corriente de la balanza, éste tiene niveles financiables, sobre todo incluyendo los apoyos internacionales acordados por el G-20. El nivel de reserva internacional, elevado para nuestra experiencia histórica es, sin embargo inferior a países como Brasil.

VI. Enfrentar la crisis, reorientar la política económica y nuestro proceso de desarrollo

La crisis pone de manifiesto el grado de destrucción institucional que México experimentó en el último cuarto de siglo y, particularmente, en la última década. Hay limitaciones severas en cuanto a la capacidad del Estado Mexicano para actuar a través de sus instituciones, sus instrumentos de política económica. Más grave ha ido la deformación de la visión y la concepción básica de cómo impulsar el proceso de desarrollo.

Esta destrucción institucional y mental ha sido efecto de lo que podríamos llamar las 7 plagas que nos devastaron:

1) Los programas de ajuste frente a las crisis que sacrificaron la inversión pública;
2) la prelación de la estabilización frente al crecimiento y el papel de los funcionarios "estabilizadores";
3) El dogma neoliberal y los mandamientos del Consenso de Washington;
4) Los gobiernos de Fox y Calderón, que dejaron que se debilitara el Estado;
5) El desaprovechamiento del auge petrolero;
6) El dramático escenario internacional;
7) Los gobiernos sin mayoría en el Congreso y la "partidocracia".

En la actualidad tenemos una precaria situación fiscal, con baja tributación y una petrolización que incide, no sólo sobre el Gobierno Federal, sino sobre los 3 órdenes de gobierno. Un sistema bancario extranjerizado, que presta fundamentalmente al consumo y la vivienda, no a la actividad productiva; una banca de desarrollo desvirtuada y desmantelada. Un país esencialmente desindustrializado, convertido en una gigantesca maquiladora con exportaciones muy concentradas; un país cíclicamente muy dependiente en los Estados Unidos. Destrucción de la empresa mediana, con prevalencia de algunas grandes empresas y, muchas pequeñas y micro. Agricultura rezagada. Muchos empresarios rentistas que vendieron sus empresas, peso creciente de la inversión extranjera, fuertes monopolios y oligopolios privados que se sitúan ahora por encima del poder del Estado.

También debe realizarse una revisión del proceso de reformas estructurales, por lo menos algunas fueron "destructurales" en sus resultados. Seguir insistiendo en que hacer más "reformas estructurales" es la solución de nuestros problemas, es ya un concepto desgastado. En la actualidad, el campo de acción, con un Estado que administre bien, es enorme. "Más administración y menos política", como diría Don Porfirio Díaz. Pero reconstruir la capacidad del Estado, para actuar y seguir otra senda de desarrollo tomará tiempo, así como preparar las etapas una tras otra.

Algunas tareas que se requieren para reorientar el proceso de desarrollo y reconstruir nuestras instituciones:

1. Despetrolizar las finanzas públicas: reforma fiscal

Es evidente que México requiere una verdadera reforma fiscal y una reforma contra los excesos del federalismo fiscal, convertido a veces en feudalismo fiscal. México corre el riesgo de enfrentar una crisis fiscal, después de las elecciones y de la extinción de las coberturas petroleras de 2008, sumada a la caída de los precios y del yacimiento de Cantarell. La recesión deprimirá los ingresos tributarios normales, la competencia electoral aumentará el gasto público.

El presupuesto y la Ley de Ingresos para el 2010, presentan retos particularmente complejos. Hay algunos márgenes de maniobra, los fondos de estabilización, el efecto de la depreciación cambiaria y las utilidades generadas por el Banco de México.

Por otra parte, me parece que sólo una crisis fiscal nos permitirá lograr una reforma fiscal integral que incida en todos sus componentes; IVA, Impuesto sobre la Renta a personas físicas y personas morales, predial y cobro de derechos, particularmente agua. Su equidad social debe involucrar a todos los actores.

Esta reforma debe estar preparándose con un libro blanco, que plantee un buen diagnóstico fiscal, las diferentes alternativas y su incidencia. Debe identificar los costos y ventajas para cada grupo social, así como los beneficios generales para el país. Esencialmente, requiere un Pacto como el de la Moncloa o la transición chilena, en que será necesario establecer algunos mecanismos de compensación social.

2. Remexicanizar la Banca y rediseñar el modelo bancario

Es evidente que tener un sistema financiero, más de 70% extranjerizado, ha significado una vulnerabilidad para México, que la crisis pone de manifiesto. También se muestran las grandes deficiencias del modelo de desarrollo bancario planteado por las autoridades.

El sistema financiero extranjerizado representó que el crédito se orientó al consumo de alto margen y al hipotecario. Se dio poco crédito a la actividad productiva, empresas y menos aún a la agricultura. Dado los problemas de las matrices bancarias agobiadas por la crisis, habrá la tentación de que las filiales tengan que transferir fondos y en ello afectar al mercado cambiario y, en todo caso, reducir el crédito. Las autoridades poco han hecho para vigilar tasas y comisiones, así como supervisar la orientación sectorial del crédito. La supervisión bancaria sin problemas en épocas de

auge, y con adecuada capitalización y reservas, se ve débil frente a las condiciones actuales. Habrá sorpresas de cartera que parecía vigente y, en realidad, está emproblemada.

También parece un error haber impulsado, con el propósito ilusorio de estimular la competencia, la creación de decenas de Sofoles, Sofomes, cajas de ahorro, uniones de crédito y banca de nicho, que dependen de fondeo, que se ha cerrado y que no tiene base estable de recursos. Con limitada supervisión, son una parte vulnerable del sistema financiero.

Es una oportunidad para remexicanizar la banca en un sentido amplio. Subrayo, no estatizar y, mucho menos, expropiar. Se presentó la opción de mexicanizar al segundo banco más importante del país, Citibank-Banamex. La nacionalización parcial por el Gobierno de Estados Unidos de Citigroup, pone a Banamex en una situación de ilegalidad, ya que un gobierno no puede tener capital directa, ni indirectamente, en un banco mexicano, según lo establece inequívocamente la Ley Bancaria y las reservas contenidas en el TLC. La consecuencia debe ser su venta. Tomada la decisión política, hay diversas opciones de ingeniería financiera. Puede operarse por una compra directa de un grupo mexicano privado o durante un periodo de transición, por la creación de un fondo soberano, usando reservas del Banco de México; por acción de Nacional Financiera o por creación de un fideicomiso. Asimismo, deben establecerse lineamientos generales para que los bancos incrementen sus montos de crédito a la actividad productiva. Deben cotizar una parte creciente de sus acciones en Bolsa, lo cual aumenta la supervisión "por el mercado".

En síntesis, el modelo bancario está mal planteado. Se sustenta en 3 elementos:

a) Bancarizar al país a través de impulsar el crédito al consumo, vía colocación de tarjetas de crédito; dar concesiones bancarias a tiendas departamentales o vía arreglos especiales con éstas y crear bancos de nicho también orientados a segmentos de consumo.
b) Reducir los márgenes de intermediación a través de mayor competencia, impulsada por la creación de más instituciones financieras que compitan con los bancos.
c) Fortalecer a la banca privada y a los intermediarios financieros no bancarios y reducir la importancia de la banca de desarrollo, desmantelando algunas instituciones. En otros casos, transformándolas según el modelo del Banco Mundial en Agencias colocadoras de recursos presupuestales, como en la Financiera Rural, lo cual limita mucho, cancelando el apalancamiento.

Las tres han resultado tesis fallidas de inicio y, ahora, magnificadas por la crisis. Un sistema financiero debe promover el ahorro y la inversión, no el consumo a través del endeudamiento.

3. Reindustrializar a México

Con el ingreso de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se adoptó un modelo diferente de desarrollo económico, incluyendo el industrial. Este modelo se orientó a las exportaciones, descartando el antiguo esquema de sustitución de importaciones. Al impulso del TLC, las exportaciones mexicanas aumentaron en forma dramática, se redujo considerablemente el peso que en éstas tenía el petróleo. Esta etapa inicial creadora de comercio ayudó a que nos recuperáramos de la crisis de 1995.

Sin embargo, las importaciones también han crecido muy rápidamente, disminuyéndose el monto del valor agregado; la economía mexicana se volvió una gigantesca maquiladora; se rompieron muchas cadenas productivas.

El norte del país creció más rápidamente que la media nacional; el centro, por debajo y el sur se rezagó aún más. No se produjo convergencia entre los niveles de ingreso per cápita de México y de E.U. Con el tiempo se han agotado las ventajas iniciales del TLC. Se excluyeron políticas compensatorias, como las de la Unión Europea, que nos permitieran reducir la brecha. Se dijo “la mejor política industrial es que no haya política industrial”. Esto tuvo un alto costo.

El ciclo económico mexicano es ahora el fiel reflejo del de E.U. en su producción manufacturera, como si fuéramos un Estado de la Unión Americana. Paradójicamente, los principales y más dinámicos renglones de exportación fueron la industria automotriz, herencia de la antigua política industrial, que promovió intercambios compensados y las maquiladoras que, sin política industrial, no han podido integrar cadenas productivas.

Recientes estudios indican que en México hay algunas grandes empresas nacionales y trasnacionales, y un elevado porcentaje de empresas pequeñas y micro, muchas de ellas en la informalidad, pero poco desarrollo de las fundamentales empresas medianas.

El sector energético, que fuera un motor de desarrollo y que dependía en dos terceras partes de los insumos de la industria nacional, ahora depende en la misma proporción de la industria extranjera. Igualmente, las grandes obras de infraestructura, principalmente carreteras, ahora se hacen con empresas extranjeras, en gran parte españolas.

Se requiere, en consecuencia, formular una política de desarrollo industrial. Nacional Financiera y Banco Nacional de Comercio Exterior deben retomar el papel de instrumentos básicos de esta política, como el Banco Nacional

de Desarrollo de Brasil. En general, la prioridad debe ser reorientar la política económica hacia el fortalecimiento del mercado interno.

4. Reconstituir la red de seguridad social, "reformalizando la economía"

Históricamente, el Seguro Social –IMSS– fue creado como el instrumento básico de la seguridad social del Estado Mexicano, garantizando salud pública y pensiones para sus agremiados. El ISSSTE, creado posteriormente, cumplió las mismas funciones para la burocracia federal.

Las reformas realizadas al régimen de pensiones, pasando de un sistema de reparto, con pensiones a cargo del IMSS, financiadas por cuotas, a uno de cuentas individuales, creándose el Sistema de Ahorro para el Retiro, con las AFORES Y SIEFORES, fue una importante reforma. Es cierto, este sistema dista de tener una cobertura universal en materia de salud y de jubilaciones.

Para resolver el problema de dar una mayor cobertura de salud, se ideó a principios del milenio otro sistema, el Seguro Popular, que ha venido creciendo a expensas del Seguro Social. Como lo ha demostrado Santiago Levy, en un reciente trabajo, "Buenas Intenciones, Malos Resultados", este sistema premia y estimula el desarrollo de la economía informal a expensas de la formal. Es un sistema clientelar que, en muchos aspectos, duplica la de la Seguridad Social formal. Los organismos internacionales han sido críticos de lo costoso que resulta tener varios sistemas de protección social.[4]

Una reforma de fondo significaría integrar el Seguro Popular al sistema de la seguridad social formal del IMSS e inclusive consolidar también el sistema del ISSSTE en un solo sistema de Seguridad Social Nacional.

En este contexto de reformas, debe examinarse la creación de un Seguro de Desempleo de aplicación gradual, vinculado con un sistema nacional de capacitación de los trabajadores, también consolidando esfuerzos dispersos.

5. Reeducar a los mexicanos con un sistema educativo de calidad

Uno de los logros importantes del Estado Mexicano fue crear un sistema de educación laica, gratuita, que ha logrado una amplia cobertura nacional en la primaria y secundaria, aunque todavía hay niveles importantes de analfabetismo, alrededor de 6 millones. Este sistema "extenso" ha sufrido un gran deterioro en su calidad. El número de años de educación es de alrededor de 7, cuando países de desarrollo comparable exceden los 11 años. En los estudios comparativos PISA, que la OECD ha hecho para las edades de 7-14 años: en matemáticas, comprensión de la lectura y

[4] Santiago Levy, *Good Intentions, Bad Out Comes*, Brookings Institution, 2008.

ciencias, estamos en los últimos lugares del estudio. Alrededor del lugar número 50.

No es un problema del monto de los recursos que se dedican a la educación. Éste representa alrededor del 6% del PIB, que es comparable al de los países de la OECD, como por ejemplo Corea, que tiene niveles de calidad muy altos. El problema es que gastamos mal. Mucho se va el gasto administrativo, tanto de la burocracia federal, como de la sindical.

Existen también serios problemas en la educación superior estrechamente vinculados a nuestro escaso desarrollo tecnológico. El gasto en México en investigación y desarrollo es de 0.3% del PIB, casi todo por instituciones públicas, como la UNAM. En los países avanzados debe ser de por lo menos 2%.

En estas materias se requiere emprender reformas de fondo que eleven la calidad de la educación y la capacitación "a lo largo de la vida" y se impulse el desarrollo tecnológico: lograr que México transite a la economía del conocimiento.

6. Rehacer la reforma agraria y desarrollar al campo

La reforma agraria y el desarrollo rural integral continúan siendo una asignatura pendiente en el México del 2º milenio. Como en la economía de enclave del Porfiriato, se ha desarrollado una agricultura comercial próspera en los Estados del norte, noreste y noroeste, dotados de sistemas de irrigación. Pero en otras zonas del país impera la agricultura de temporal y en otras, francamente la de subsistencia. En el campo viven los mexicanos más pobres y marginados. En los Estados de menor ingreso, como Oaxaca, Puebla y Guerrero, el problema se magnifica, ya que en el campo y en la montaña se quedan los niños, mujeres y ancianos; los jóvenes se han ido a trabajar a otras zonas del país y sobre todo a Estados Unidos.

Se estima que hay 4 millones de unidades de producción rural, sólo 6% son productores de agricultura comercial; 60% de los propietarios tienen menos de 5 hectáreas. De 30 millones de hectáreas, sólo la quinta parte está en distritos de riego. Esta situación de la agricultura de subsistencia no ha cambiado mucho en décadas. Es justo reconocer que han funcionado bien sistemas como Oportunidades, que inclusive han recibido reconocimiento internacional. Pero, en programas como PROCAMPO y otros, los subsidios no llegan a los agricultores más pobres. En pocos casos, como en el campo, se aprecia la devastación institucional. Se han eliminado instituciones que, aun aceptando los excesos y abusos del pasado, contribuyeron a la estabilidad social y amortiguaron la pobreza. Desapareció Banrural, para ser sustituido por una pequeña Financiera

Rural. Al eliminarse la política selectiva de crédito y extranjerizarse la banca, dejó de operar el crédito de la banca comercial al campo; se eliminó el seguro agropecuario, existe un insuficiente sistema de almacenaje; crecemos de un sistema de estabilización de precios que se inició en CEIMSA y concluyó en CONASUPO[5].

La inversión en el campo es todavía más deficiente que en el resto de la economía. Durante el reciente periodo de auge de precios de materias primas, que precedió a la crisis, también pudimos lamentar que se sacrificó el objetivo de seguridad alimentaria.

El presupuesto para el sector agropecuario ha sido siempre de los que más incrementos han recibido. Pero han sido recursos que, dada la incompetencia e ineficacia de la Secretaría de Agricultura, han sido mal gastados. Existe una larga lista de programas y fondos, muchos de ellos de naturaleza altamente clientelar y fuertemente politizados. Se mantiene un sistema caro de representaciones federales para supervisar el gasto, rechazado por los gobiernos de los estados.

El desarrollo en las zonas más marginadas, el de la agricultura de subsistencia, tendrá que darse en parte por medidas fuera del "desarrollo estrictamente agrícola".

Debe reformarse la Financiera Rural como Banco de Desarrollo, que puede financiarse vía colocación de deuda y no simple "agencia", diseñada por el Banco Mundial para colocar recursos presupuestales. Debe reestablecer también un Seguro Agropecuario.

7. Revivir la planeación estratégica para el desarrollo sostenible y sustentable

El Art. 26 de la Constitución establece en forma obligatoria la organización de un sistema de planeación democrática. Éste, sin embargo, se ha convertido en un ejercicio formal de una sola ocasión, al principio de un periodo presidencial y, en ocasiones, lejos de ser un verdadero plan de ruta integrado al quehacer de la administración, se convierte en trabajo para consultorías externas.

Es buena ocasión para rediseñar una nueva visión de país, a partir de una planeación estratégica de un desarrollo sostenible y sustentable. Brasil, consiente de su importancia, tiene un Ministerio de Planeación y recientemente creó una Unidad de Planeación Estratégica con rango de Ministerio. Ante la crisis ésta es una tarea urgente. En México, esta

[5] Datos básicos mencionados en el artículo de Enrique de la Madrid, Director de Financiera Rural, en el "Semanario Ideas" del Periódico *El Universal,* sábado 28 de marzo, 2009.

unidad podría crearse dependiendo de la Presidencia de la Republica. Debería elaborar el Plan Estratégico del Gobierno, actualizarlo, velar por su ejecución y hacer una revisión sistemática. Debe ser burocráticamente una pequeña unidad, pero de alto nivel y calidad. Uno de los aspectos que debe encomendársele es los programas estratégicos de inversión pública plurianual, como lo hizo la antigua Comisión de Inversiones, dependiente de la Presidencia, que funcionó eficazmente.

Dentro de este sistema de planeación debe de establecerse una reordenación territorial, que incluye la planeación regional e impulsar la planeación estatal y urbana. Ésta última es una asignatura olvidada, con consecuencias muy negativas para la inversión en un buen sistema de transporte urbano y una debida atención al medio ambiente.

La planeación regional y urbana, con sentido ecológico es urgente en las playas y litorales. Donde no existen los programas de FONATUR, han sido objeto de una gran depredación. También se necesita diseñar un programa nacional fronterizo, que en la frontera norte debe contar con el apoyo de Nadbank. El Plan Estratégico debe ser discutido y aprobado en sus grandes lineamientos por el Congreso.

Como parte de este ejercicio de planeación debe crearse un Consejo Económico y Social, como opera en otros países, como Francia y España, y un Consejo de Asesores Económicos de la Presidencia.

Ello es particularmente importante para sumar voluntades de acción ante la crisis y, para que un gobierno demasiado encerrado en si mismo, pueda ventilar más abiertamente sus políticas.

8. Reorientar las relaciones con el exterior

La actual administración ha corregido algunas deficiencias de nuestra política exterior en el gobierno del Presidente Fox. Ha logrado el inicio de una nueva relación con Estados Unidos, la primera reunión, en Washington, del Presidente Obama con un Jefe de Gobierno extranjero; su visita a México y de la Canciller Clinton; el ubicar el tema del narcotráfico y crimen organizado, y sus derivaciones en un plano de corresponsabilidad. Se ha logrado una cierta recomposición de la relación deteriorada con América Latina. Son, sin embargo, cambios en la superficie que todavía no tienen efectos de fondo.

Carecemos de una Agenda Estratégica de largo plazo y los soportes institucionales para diseñarla. No la tenemos hacia Estados Unidos. El TLC está agotado en sus efectos y no sabemos hacia a dónde reorientarlo. Avanzar hacia una Unión Aduanera o Comunidad Económica Norte Americana parece “suicida” en estos momentos. Más bien tenemos que

corregir las desigualdades y rezagos que el TLC evidenció y crear las políticas e instituciones para aprovechar mejor las ventajas de la vecindad con Estados Unidos. ¿Cómo nos preparamos para reducir la brecha existente de nivel de ingreso con Estados Unidos y Canadá?

En relación a América Latina, hemos perdido, a favor de Brasil, nuestra influencia en el Caribe, particularmente con Cuba y en Centroamérica.

No tenemos iniciativas ni liderazgo importante, en lo que se refiere a las reformas de la arquitectura internacional, de los organismos multilaterales, sea la ONU o el FMI y el Banco Mundial o el G-20. Poca influencia entre los países emergentes y de los llamados BRIC.

Se necesita crear una institución con apoyo público, pero con participación privada académica y empresarial, un "think tank" que ayude a preparar una Agenda Internacional de largo plazo para México.

9. Reformar al Estado y readministrar al Gobierno

La reforma del Estado y de la Administración tiene un alcance muy amplio. En este documento sólo me referiré a algunos aspectos económicos. Hay aspectos que deben reformarse en lo que se refiere a las relaciones entre los 3 poderes y los 3 órdenes de gobierno. Como algunos ejemplos, la administración municipal debe ampliarse a 6 años, reducirse el número de diputados plurinominales en la Cámara de Diputados, suprimirse en el Senado, pero no, a mi juicio, establecer la reelección.

Nuestro país está actualmente "subadministrado". Cuando se plantea la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales o legales, como fuente para avanzar en nuestro proceso de desarrollo, lo cierto es que el margen de avance que se puede lograr a través de un mejor aprovechamiento de la capacidad administrativa del Estado es enorme. A la vez, faltan instituciones y sobran instituciones. La estructura administrativa actual es deficiente. Hay Secretarías de Estado que sobran. Algunas deben consolidarse, como Gobernación y Seguridad Pública. No está bien definido cuáles Secretarías sólo deben fijar políticas y regular, pero no operar. Algunas Secretarías, como Agricultura, tienen una maraña de "programitas y fonditos", que se duplican o son inútiles o clientelares. El Estado se ha desmembrado en parte de sus funciones básicas con la proliferación de Comisiones Reguladoras, con altos sueldos y pocos resultados, frecuentemente capturados por intereses. Existe dispendio de gasto corriente y aparato burocrático. Ello permitió dilapidar el excedente petrolero. Recursos federales se transfieren a los Estados para ser despilfarrados o, peor, sin transparencia y rendición de cuentas. Todo ello requiere una Reforma Administrativa del Estado.

VII. Redesarrollar y reconstruir a México

Durante este milenio, México se ha caracterizado por un crecimiento mediocre. Es cierto, disfrutamos de estabilidad, equilibro en las finanzas públicas, bajos niveles de deuda. Pero, aun, cuando Estados Unidos ha logrado periodos de auge sin precedente, no hemos podido aprovecharlo. La emigración a Estados Unidos y la economía informal han sido la válvula de escape ante nuestra falta de creación de empleo.

El Bicentenario de nuestra Independencia y el Centenario de nuestra Revolución es una ocasión propicia para revisar aquello en que hemos avanzado, en lo que hemos retrocedido. ¿Qué instituciones nos sirven, cuáles debemos modernizar, de cuáles carecemos? Aprovechar el debate de ideas, qué está ocurriendo en el mundo. Hay casi unanimidad de que el sistema capitalista de las últimas dos décadas fracasó y debe reformarse. Se considera necesaria una nueva relación Estado-Mercado. En esta revisión histórica y del debate moderno, debe surgir la convicción de que México requiere un Estado rector e impulsor de nuestro desarrollo, aprovechando y regulando los impulsos necesarios del mercado.

El sistema que funcionó mejor en México, el que nos dio 6% de crecimiento anual de 1935 a 1970, sin crisis, fue el “desarrollista”, concebido e impulsado por un Estado desarrollista. Es el que prevalece, actualizado, en China o India. Debemos evolucionar en esa dirección. Ciertamente debe ser un “desarrollismo” que debe combinar competitividad externa y mercado interno fortalecido. Debe ser complementado por una política social activa que corrija desigualdades.

La crisis nos obliga a atacar eficazmente la emergencia económica, pero nos da la oportunidad de rediseñar nuestra estrategia económica y social de largo plazo. Dada la situación compleja y difícil que enfrentaremos justamente en el año emblemático del Bicentenario, debemos prepararnos para conmemorarlo, no construyendo magnos edificios, sino preparar un nuevo Pacto Social, incluyente, realmente acordado, en que todos los actores sociales asuman sus responsabilidades en un nuevo “Plan de Ruta” para el país, que nos lleve por un camino de prosperidad y beneficio compartido.

Recordemos que “el Monumento a la Revolución y el Palacio de Bellas Artes” quedan como recuerdos suntuarios, de un festejo, que acabó en Revolución Social.

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 21, 1970

NIVELES Y ÁREAS DE DESCENTRALIZACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES Y EL PAPEL QUE JUEGAN LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Miguel Duhalt Krauss

1. La toma de decisiones en los distintos niveles de la Administración Pública.

El problema de la toma de decisiones en los distintos niveles de la Administración Pública está íntimamente ligado al problema de la delegación de autoridad, puesto que la autoridad implica el derecho de tomar decisiones y hacer que se cumplan.

La autoridad total del Poder Ejecutivo Federal Mexicano radica en su titular, el C. Presidente de la República. Como en todo organismo administrativo, en la Administración Pública Mexicana una parte de la autoridad va siendo delegada de un nivel a otro, descendiendo en la escala jerárquica.

De acuerdo con nuestra legislación, el titular del Poder Ejecutivo Federal sólo puede delegar, en sus Secretarios del Despacho, Jefes de Departamentos Autónomos y directores de Organismos Descentralizados, facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados.

Los Secretarios del Despacho, a su vez, pueden delegar facultades para la toma de decisiones, en el ramo que les ha sido delegado, en funcionarios subalternos, siempre que estas facultades no sean discrecionales, establecidas por decreto.

Algunas disposiciones especiales, como en el caso del ejercicio del presupuesto, limitan el nivel hasta el cual pueden delegar determinadas facultades los Secretarios del Despacho.

Necesidad de definir el límite de autoridad para la toma de decisiones.

Para lograr eficiencia administrativa, es recomendable que todo funcionario conozca con precisión el límite de su autoridad, esto es que sepa cuáles son las decisiones que puede tomar sin consultar, cuáles debe consultar previamente y a quiénes, y cuáles debe compartir y con quiénes. Esto evita que dejen de tomarse oportunamente algunas decisiones, que se dupliquen o se tomen contradictoriamente, o que se invadan otras áreas de autoridad.

En el ámbito de la Administración Pública, esta necesidad se enfatiza, porque los ciudadanos deben estar informados sobre el tipo de decisiones que puedan tomar los funcionarios subalternos.

Por otra parte, una centralización de todas las decisiones en los niveles más altos, además de congestionarlos, podría violar las siguientes reglas de eficiencia administrativa:

a) Debe delegarse autoridad en la misma medida en que se asigne una responsabilidad.
b) Las decisiones deben tomarse lo más cerca que sea posible del lugar de acción.
c) El alto mando establece las políticas generales; los mandos intermedios las aplican.

Desafortunadamente, en la Administración Pública Mexicana no siempre está establecida, de manera precisa y escrita, esta autoridad que se delega a los niveles inferiores, ni los límites de la delegación. Sería recomendable que se estudiara la conveniencia de utilizar instrumentos administrativos, como la "carta de límite de autoridad", para precisar esta delegación, independientemente de los instrumentos jurídicos que hubiera necesidad de formular.

2. Áreas de descentralización en la toma de decisiones.

En México, como en la mayor parte de los países, el Estado ha tenido necesidad de crear un área de descentralización que se conoce con el nombre de sector paraestatal. Está formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Junto con el sector central del gobierno, constituyen lo que se llama "sector público".

Tales organismos o empresas tienen a su cargo la realización de tareas que el Estado ha aceptado como propias y necesarias para acelerar el desarrollo con justicia social, y su acción debe estar determinada por la política del gobierno. Sin embargo, requieren de más independencia y libertad para cumplir sus objetivos con eficiencia, de mayor flexibilidad

en su operación, que los órganos del gobierno central, aunque el Estado debe conservar determinados controles.

Las formas más frecuentes que utiliza el Estado Mexicano para asegurarse de que se cumple la política del gobierno en la toma de decisiones dentro de tales organismos, son las siguientes:

a) El Presidente de la República designa a los directores de los organismos descentralizados y acuerda regularmente con ellos, personalmente, o a través de los Secretarios de Estado del área correspondiente, en quienes delega esta facultad.
b) El Presidente de la República, o el Secretario de Estado correspondiente, designan a alguno o a todos los miembros de los Consejos de Administración de las empresas de participación estatal (y de los organismos descentralizados que los tienen), quienes generalmente son altos funcionarios de las Secretarías de Estado.
c) Determinadas decisiones estratégicas, como algunas relacionadas con las inversiones y el presupuesto deben ser autorizadas previamente por dependencias del Ejecutivo, como es el caso de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia.
d) El sistema de información de que dispone el gobierno central para tomar las decisiones que determinen la política de estos organismos, fundamentalmente lo constituyen, además de los acuerdos con el Ejecutivo, y la participación de los funcionarios de éste en los Consejos de Administración de aquéllos, los reportes o informes que tales organismos deben producir, y la inspección administrativa a que están sujetos por parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

3. Distintos tipos de sistemas de procesamiento de información para la toma de decisiones.

Para comentar el papel que juegan los sistemas de procesamiento de información en la toma de decisiones, es conveniente referirse a los diferentes tipos de estos sistemas que se utilizan en la Administración Pública Mexicana. Se procurará identificarlos con las iniciales de los nombres más conocidos en la terminología norteamericana, aceptando de antemano que esta denominación no es más que una convención que se propone.

a) De acuerdo con métodos utilizados en el procesamiento la información, pueden establecerse los siguientes grupos:

   I. M.D.P.S. (Manual Data Processing Systems), que son los sistemas o los que utilizan instrumentos elementales, mecánicos

eléctricos o electrónicos, para el manejo de información (sumadoras, calculadoras, máquinas de contabilidad, etc.).

Todavía una parte de los órganos de la Pública Mexicana, utilizan estos sistemas elementales.

II. E.D.P.S. (Electronic Data Processing Systems), que son cualesquier sistemas que procesen la información por medio de computadoras, pero sin interrelacionar la información referida a las distintas áreas del organismo. Estos sistemas, además, suponen que el material fuente original se produce por métodos tradicionales y se traduce a un lenguaje sensible a la máquina, o se preparan ambos simultáneamente.

Gran parte de nuestros organismos públicos operan ya con estos sistemas, pero no en todas sus áreas de actividad.

III. I.D.P.S. (Integrated Data Processing Systems), similares a los conocidos como G.I.S. (Generalized Information Systems), que permiten manejar la información total, desde un banco central de datos, lo que al mismo tiempo que evita producir y manipular varias veces la misma información en las distintas áreas, la interrelacionan puesto que cualquier decisión que se tome en una de ellas, incide y repercute en las demás. Algunos de los organismos públicos mexicanos han emprendido programas para diseñar e instalar estos sistemas.

b) Por otra parte, el procesamiento de información puede realizarse para alimentar decisiones en dos niveles básicos:

I. El nivel de operación rutinaria del organismo administrativo. Cuando el sistema de información tiende a automatizar el manejo de información y la toma de decisiones rutinarias, a establecer verdaderos “procesos de decisiones programadas”, suele denominarse, A.D.P.S. (Automatic Data Processing System).

En una etapa avanzada de este sistema, la fuente de datos es sensible únicamente a la máquina.

Estos sistemas ya se han implantado, en forma excepcional, en algunas áreas de algunos organismos mexicanos.

II. El nivel de toma de decisiones estratégicas en el alto mando, que involucra, “procesos de decisión sin programar”, ya sea por

la naturaleza estratégica de las decisiones o por la imposibilidad de su previsión (fijación de metas y objetivos, determinación de políticas, casos de excepción no comprendidos en el sistema rutinario, etc.). A este sistema se le acostumbra llamar: M.I.S. (Management Information System).

Generalmente la preocupación de los funcionarlos de alto nivel se orienta hacia este tipo de sistemas.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 99, 1998

APLICACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Carlos M. Jarque Uribe

En este artículo quisiera compartir algunas reflexiones sobre la dinámica evolución del conocimiento, hasta negar a la nueva era tecnológica basada en la informática. Asimismo, en él se hará referencia al aprovechamiento de esta tecnología para modernizar y rediseñar el gobierno, refiriendo, en particular, el caso de México. Por último, se tratará el problema informático del año 2000 y algunos retos y oportunidades que la informática presenta a principios del nuevo milenio.

I. LA DINÁMICA EVOLUCIÓN DEL CONOCIMIENTO

Algunas estimaciones indican que los primeros seres humanos aparecieron sobre la faz de la tierra hace cerca de dos millones de años.

La supervivencia era su principal preocupación y, en consecuencia, toda condición que aumentara las posibilidades de éxito de cada grupo humano, en un medio hostil, debía ser aprovechada. Habilidades físicas e intelectuales para obtener alimento y defender el territorio, entendido éste como coto de caza, deben haber sido tenidas en gran valía. Quienquiera que las tuviera ocupaba un lugar preponderante dentro del clan y tenía asignada la responsabilidad de transmitirlas a las generaciones siguientes, aumentando así las posibilidades de perpetuación del grupo.

La Revolución Agrícola

Durante mucho tiempo, las personas fueron incapaces de aprovechar la información para cambiar su forma de vida nómada; un largo periodo transcurrió antes de darse cuenta de que, dadas las condiciones adecuadas, al colocar una semilla en la tierra, nace una nueva planta de la misma

* Presidente del INEGI y de la Comisión Nacional para la Conversión Informática Año 2000.

especie. La transformación de esta información en conocimiento, originó uno de los cambios más importantes en la historia de la humanidad: el nacimiento de una organización social sedentaria basada en la agricultura, hecho que ocurrió hace aproximadamente 13,000 años.

Gradualmente, el ser humano aprendió a cultivar vegetales y a domesticar diversas especies animales de las que obtuvo alimento y vestido. En consecuencia, y tomando en cuenta información sobre la fauna, el clima, el medio ambiente y el potencial del territorio, se fundaron los primeros poblados.

Difusión del Conocimiento

A partir de que el hombre se volvió sedentario, los medios para transmitir el conocimiento entre los poblados tuvieron una evolución sorprendente, éstos pasaron de los medios orales, a la escritura en planchas de barro, en tiras de papiro y, posteriormente, en códices; hasta que en el siglo XV se dieron dos innovaciones trascendentes: una fue la producción masiva del papel y la otra la invención de la imprenta con caracteres tipográficos móviles. Estos avances tecnológicos simplificaron la elaboración de libros, convirtiéndolos en objetos accesibles a la población. Al mismo tiempo, la alfabetización creció de manera importante, como resultado de esfuerzos renacentistas para extender el conocimiento. En el siglo XVI, tanto el volumen de obras, como el número de copias de cada libro aumentaron, y este crecimiento comenzó a estimular un mayor apetito por la lectura, en busca de información y de conocimiento.

La Revolución Industrial

A finales del siglo XVIII, surgió otro importante cambio tecnológico: la invención de la máquina de vapor, factor fundamental para la Revolución Industrial. Ésta modificó los procesos de producción, logrando mecanizarlos, para fabricar bienes a gran escala, causando una profunda transformación en la economía.

Poco a poco el trabajo se trasladó del taller artesanal a la fábrica. La aplicación de nuevos conocimientos, la mayor especialización y el novedoso equipamiento dieron lugar al crecimiento de la productividad. También impulsaron la creación de cadenas productivas y de nuevas empresas que se ubicaron en áreas geográficamente reducidas. Así, la Revolución Industrial, principalmente en países europeos, propició la concentración poblacional hacia zonas urbanas. La variedad de productos manufacturados creció espectacularmente.

Muchos otros países y regiones experimentaron procesos similares en el siglo XIX y otros más en pleno siglo XX.

La Revolución Informática

Ahora, ante el siglo XXI, se vive una nueva revolución tecnológica, sustentada por el progreso en la expansión de la computación, la microelectrónica y las telecomunicaciones, dando lugar a la informática. Esta nueva tecnología ha influido en las ciencias, en las artes y en la producción ha modificado el uso del tiempo y la forma de vida, penetrando de hecho, todos los aspectos de nuestra existencia.

La informática brinda la posibilidad de producir y manejar información en volúmenes inusitados, así como de consultarla y transmitirla a través de enormes distancias en forma prácticamente instantánea. También brinda la posibilidad de analizar y convertir esta amplia información en conocimiento.

Por eso, la informática ya se ha constituido en la plataforma de lo que se empieza a denominar como la Sociedad del Conocimiento. La evolución hacia esta Sociedad del Conocimiento trae a nuestra memoria los efectos de la revolución industrial, cuando el desarrollo tecnológico heterogéneo entre las naciones redefinió los liderazgos del mundo de aquella época. En un futuro próximo, las sociedades que dominen las nuevas tecnologías serán las que ejerzan el liderazgo en el próximo siglo XXI.

Los avances mencionados, analizados desde esta perspectiva histórica son, sin duda, sorprendentes. El hombre requirió más de dos millones de años para adquirir conciencia de que podía obtener satisfactores mediante la agricultura. Hace doce mil años empezó a trabajar el cobre; hace seis mil, el bronce y hace tres mil, el hierro; hace dos mil años, inició el comercio entre regiones distantes, lo que también le sirvió como medio de intercambio de información. Hace quinientos años inventó la imprenta, con lo que pudo incrementar el ritmo de la transmisión de conocimientos. Hace 300 años empezó a utilizar el vapor y hace 200 inició la Revolución Industrial. Hace 50 años inventó la primera computadora, hace 40 los satélites y hace sólo 25 años los microprocesadores, elementos que, al confluir recientemente, generaron la informática dando inicio con ello a la gran conversación universal de la era del conocimiento.

II. INFORMÁTICA Y MODERNIZACIÓN DEL QUEHACER PÚBLICO

En complemento a esta breve reseña tecnológica, también podemos recordar la evolución en las formas de organización social y de gobierno. Casi desde su origen el ser humano encontró que la mejor manera de superar los retos de su sobrevivencia era vivir en sociedad. A partir de ella, se conformaron estructuras basadas en niveles de mando y de • distribución de responsabilidades, que ofrecieron protección y dirección.

De los niveles más simples de autoridad, bajo el liderazgo dominante de uno o varios de los miembros de cada grupo humano, se evolucionó hacia diversos tipos de gobierno. La historia de las civilizaciones da testimonio de ello. En cada momento, los gobiernos debieron responder a las necesidades de la población, a las diferentes circunstancias imperantes y a la creciente complejidad en su interacción con los individuos.

Hoy, en un dinámico entorno político, económico, social, científico y tecnológico, los gobiernos en el mundo tienen que responder a una ciudadanía más consciente e informada que participa, de manera creciente, en una conversación más crítica y global. Hoy, más que nunca, los gobiernos reflexionan, se evalúan a sí mismos, realizan un análisis profundo e instrumentan acciones para atender las necesidades y responder a las aspiraciones de la población, para no rezagarse y para cumplir con sus funciones públicas en este nuevo entorno.

Por eso, no extraña que en diversas regiones exista una firme voluntad de los gobiernos para impulsar la modernización integral de la administración pública. Esta corriente es conocida por diversos autores como Reinventar el Gobierno, otros la llaman la Nueva Administración Pública y otros más la denominan Rediseño del Gobierno.

Independientemente de los términos utilizados, en general los grandes ejes del cambio se orientan a mejorar sustantivamente los resultados funcionales del sector público, reformando incluso su estructura y operación. Es importante destacar que, entre los países que han iniciado estos procesos, el grado de avance alcanzado es muy variable, y en todos los casos están lejos de ser procesos acabados. La aplicación práctica, más o menos generalizada, de estrategias de rediseño ha requerido de periodos de maduración de mediano plazo.

Algunos propósitos del rediseño son: mejorar la atención a la ciudadanía, mediante la prestación de servicios más eficaces; obtener mejor calidad a menor costo, logrando mayor competitividad dentro del propio sector público; lograr novedosos esquemas de gestión más desconcentrados y descentralizados, con respuestas directas y más oportunas a las inquietudes y sugerencias ciudadanas a nivel local; fortalecer la capacidad de transformación del gobierno, de tal manera que su evolución sea oportuna y adecuada a los cambios internos y externos; lograr esquemas eficaces de profesionalización y asegurar la transparencia en los procesos de toma de decisiones.

Para el logro de los propósitos del rediseño, las tecnologías de la información se convierten en un aliado fundamental. De hecho, muchos de los cambios no resultarían posibles sin la informática, ya que ésta es insustituible como catalizador de la transformación.

Sin embargo, es necesario reconocer que la informática no aporta fórmulas mágicas para alcanzar todos los objetivos del rediseño o modernización. Debe aceptarse que, para que la informática sea más útil, es preciso vincularla directamente con las necesidades de la población y con los objetivos específicos y actividades sustantivas de cada una de las instituciones.

No basta tomar las formas tradicionales de operar y a ellas aplicar las ventajas de las herramientas informáticas. De hecho, una auténtica transformación y modernización gubernamental, debe apoyarse en estas herramientas, pero a partir de la identificación de las necesidades ciudadanas y de una verdadera reforma y adecuación de los servicios, de los procedimientos y de las estructuras, en el marco de una estrategia integral.

La experiencia internacional indica que la creciente utilización de la informática ha generado, como un primer logro de especial importancia, un mejor proceso de planeación estratégica, en el cual los objetivos institucionales se clarifican y jerarquizan por orden de prioridad. Este logro ya ha contribuido a aumentar la eficacia de organizaciones, independientemente de los múltiples beneficios posteriores en las etapas de instrumentación.

Por otra parte, es conveniente notar que desde ahora y con mayor énfasis en el futuro, las relaciones gobierno-sociedad y las interacciones instituciones-individuos, también se verán influidas por las nuevas oportunidades que la era del conocimiento brinda y brindará. Seguramente se tendrá una ciudadanía más atenta a las gestiones públicas y mecanismos renovados para la captación de sugerencias y para la formulación de las demandas ciudadanas.

Eu resumen, la tecnología informática que sirve de plataforma a la era del conocimiento, apoya por un lado, para lograr una operación más efectiva de los gobiernos al cierre del siglo XX y, por otro, impulsa nuevas demandas y nuevas formas de relación de los ciudadanos con los gobiernos ante el siglo XXI.

III. EL CASO DE MÉXICO

En nuestro país, la importancia de la modernización de la administración pública, y la trascendencia de la informática en dicho propósito, son ampliamente reconocidas.

Por ejemplo, podemos mencionar que en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 propuesto por el Señor Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo, se definieron y se han venido instrumentando, acciones

de modernización de la administración pública. Además de sus contenidos centrales, el Plan dio origen a dos programas estratégicos que inciden y coadyuvan directamente en el propósito señalado.

Uno es el Programa de Modernización de la Administración Pública, que coordina la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el otro es el Programa de Desarrollo Informático, que coordina el INEGI.

En los dos casos, los programas han sido desarrollados con un criterio incluyente tomando en cuenta las opiniones y sugerencias de los diferentes sectores de la sociedad. En el caso del Programa de Desarrollo Informático fue vital la participación de organismos colegiados como el Comité de Autoridades en Informática de la Administración Pública y del Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Programa de Modernización de la Administración Pública

Entre los fines del Programa de Modernización de la Administración Pública está: “transformar la Administración Pública en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad”.

A este fin se dirigen múltiples subprogramas que comprenden numerosas líneas de acción. Pueden destacarse aquellas que buscan la retroalimentación ciudadana para la gestión pública eficaz; la extensión de los sistemas de atención directa a la población; la simplificación de trámites; la definición de estándares de calidad; la promoción de la cultura sobre la mejora continua; y el fortalecimiento del federalismo. Asimismo, pueden señalarse acciones dirigidas al desarrollo de las aptitudes del personal; a la actualización de conocimientos y habilidades; y a la dignificación y profesionalización del servidor público.

El programa reconoce, por supuesto, la necesidad de vincular, con mayor énfasis, las tecnologías de la información con todos los procesos para el mejoramiento de la administración pública federal.

Programa de Desarrollo Informático

Por su parte, y con el propósito de apoyar la modernización del Sector Público, el Programa de Desarrollo Informático establece acciones específicas para promover y fomentar el uso y desarrollo de las tecnologías de la información en las tareas públicas, tanto de ámbito nacional, como regional y local. Así, entre los múltiples fines del Programa de Desarrollo Informático está, “lograr el aprovechamiento de la informática como instrumento para elevar la productividad y competitividad de los servicios públicos y con ello propiciar el mayor bienestar de la sociedad”.

El Programa de Desarrollo Informático comprende seis objetivos generales: primero, impulsar la formación de recursos humanos en informática y ampliar la cultura informática; segundo, estimular la investigación y el desarrollo tecnológico en la materia; tercero, propiciar el desarrollo de redes de datos; cuarto, promover instancias eficaces de coordinación, así como disposiciones jurídicas pertinentes; quinto, fomentar el desarrollo de la industria informática nacional, y sexto, estimular el mayor uso de las tecnologías de la información.

Para avanzar en el logro de cada uno de estos seis grandes objetivos se han desarrollado y se desarrollan diversas acciones específicas. Independientemente de que el programa tiene múltiples acciones particulares para el sector público, privado y social, a continuación se presentan sólo algunos ejemplos de aquellas que coadyuvan en la modernización de la administración pública a través de la informática.

i) Recursos Humanos

Primero, para impulsar la mejor formación de recursos humanos y el desarrollo de una mayor cultura informática, se ha dado énfasis al mejoramiento de los programas de estudio en informática en todos los niveles. Con ese fin, por ejemplo, la Asociación Nacional de Instituciones de Educación en informática, con el apoyo del INEGI, analizó y publicó los Modelos Curriculares de Nivel Licenciatura en Informática y Computación. También, se ha formalizado la propuesta de creación de un Comité Nacional de Certificación de la Calidad de los programas de licenciatura en informática y Computación.

Asimismo, con la finalidad de que los recursos humanos que ya trabajan en el sector público estén mejor capacitados en las tecnologías de la información, se ha instrumentado, con carácter permanente, la Especialización de Alta Dirección en Informática Gubernamental, impartida conjuntamente por el INEGI y el Instituto Nacional de Administración Pública. También se imparten cursos orientados a la planeación de las necesidades de bienes y servicios informáticos de las dependencias públicas.

Con estas acciones, entre otras, se están logrando servidores públicos más preparados en estas tecnologías, enriqueciendo sus conocimientos en la matería para apoyar las tareas de modernización y de rediseño del sector público.

ii) Investigación Científica y Tecnológica en Informática

Segundo, estimular la investigación científica y tecnológica en informática es otro de los objetivos del Programa. Alentar este tipo de actividades permite ofrecer opciones útiles y realistas para aprovechar mejor las tecnologías de la información en el sector público.

Con este fin se ha establecido la Red de Desarrollo e Investigación en Informática, a cargo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. A través de esta red se fortalece el sistema de investigación y desarrollo tecnológico en informática, respondiendo a numerosos retos del sector público. Se ha apoyado a múltiples grupos de investigación de alta calidad, que han llevado a cabo proyectos conjuntos de investigación en informática, sobre temas estratégicos para instituciones públicas.

iii) Redes de datos

Tercero, entre los elementos que más coadyuvan a la modernización de la administración pública está el aprovechamiento de la infraestructura de redes de datos. En este sentido se han instrumentado diversas políticas encaminadas al incremento, consolidación y optimización de dicha infraestructura, en apoyo a funciones públicas.

Esta infraestructura ha sido y es aprovechada por múltiples instancias y dependencias gubernamentales, en diversas formas. En particular se ha utilizado INTERNET para difundir información y brindar nuevos servicios. Numerosos ejemplos podrían citarse de páginas con contenidos particularmente útiles para la población, como las de la Presidencia de la República, gobiernos estatales, secretarías de Estado y diversos organismos.

Por su parte, la página del INEGI ofrece amplia información de nuestro país. Esta se presenta desde niveles agregados hasta niveles muy detallados. La información es constantemente actualizada, y está disponible, sin restricciones, el mismo día de su obtención. Como todos los productos institucionales, los múltiples bancos de datos son de acceso rápido y abierto al usuario.

La integración que ha realizado el INEGI para esta página incluye datos de estadísticas económicas, demográficas, sociales, ecológicas, culturales y tecnológicas; comprende datos nacionales, estatales, regionales, municipales, de ciudades, poblados y de zonas al interior de éstos; incluye cifras anuales, semestrales, trimestrales, mensuales, quincenales y semanales.

Un ejemplo de estos bancos que está disponible en la página del INEGI es el Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD). Éste integra más de 31 mil variables sobre cada uno de los 2428 municipios del país. Mediante el SIMBAD es posible consultar información, producir nuevos indicadores y generar mapas temáticos.

Otro ejemplo es el Banco de Información Económica que cuenta con cerca de 30 mil series históricas con información de coyuntura.

La cobertura temática de este Banco de Información es muy completa; abarca todos los sectores de la actividad económica, presentando información(a precios constantes y a precios corrientes) para 205 clases de actividad que se agrupan en las 9 grandes divisiones de la actividad económica. (Ésta incluye información sobre el producto interno bruto total y el correspondiente al sector agropecuario, silvicultura y pesca; minería; industria manufacturera; construcción; electricidad, gas y agua; transportes, almacenaje y comunicaciones; servicios financieros, seguros y actividades inmobiliarias y de alquiler; así como servicios comunales, sociales y personales).

La amplia gama de temas sobre los cuales puede obtenerse información actualizada consultando este banco de datos, también comprende más de 40 indicadores del mercado laboral, el empleo y el desempleo; numerosos datos sobre la industria maquiladora de exportación; detallada información sobre la balanza comercial, la balanza de pagos, la balanza turística y la balanza agropecuaria. Además, se incluyen numerosas series sobre inversión extranjera directa, precios e inflación, así como indicadores sobre la competitividad de la economía mexicana e indicadores internacionales.

Cabe destacar que, dentro del mismo espíritu de servicio al usuario, este banco se actualiza periódica y oportunamente de acuerdo al Calendario de difusión de Información de Coyuntura del INEG!, que se da a conocer con anticipación trimestral a través de INTERNET y de los medios de comunicación social del país.

Si uno consulta estas páginas se puede apreciar, por medio de estos ejemplos que las dependencias y entidades de la administración pública están incorporando, en sus esquemas de modernización, los nuevos recursos de la tecnología como las redes de datos para, entre otras cosas, informar y servir a la sociedad con mecanismos más eficaces.

iv) Instancias de Coordinación y Disposiciones Jurídicas

El aprovechamiento de la informática en la modernización de la administración pública, se apoya también en la existencia de instancias de coordinación eficaces y de un marco jurídico pertinente para la actividad informática.

El Programa de Desarrollo Informático ha venido instrumentando acciones en este sentido. Por ejemplo, el reglamento actual del CIAPEM, propicia una participación más eficaz para el intercambio de experiencias y para la mejor incorporación de la informática en las tareas de modernización en los ámbitos públicos regional y local. La creación y consolidación de comités informáticos en el seno de los gobiernos estatales y municipales está permitiendo mejorar la planeación informática, con base en sus

propios programas y proyectos prioritarios, con la finalidad de mejorar las actividades sustantivas de servicio a la ciudadanía en dichos órdenes de gobierno.

En relación con las disposiciones jurídicas adecuadas para la actividad informática, se continúa trabajando con la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el análisis de los múltiples y diversos temas cubiertos en el Foro de Consulta sobre Derecho e Informática, organizado por dicha Cámara y el INEGI. Con la finalidad de elaborar los proyectos legislativos correspondientes se continúa la revisión de las opiniones, propuestas y experiencias que se recopilaron en relación con diversos aspectos legales, entre los que destacan: las garantías para la información personal almacenada en bases de datos y la protección jurídica de datos de carácter estratégico, la tipificación de los delitos informáticos, el valor probatorio del documento electrónico y la protección de derechos de autor para quienes desarrollan programas para computadora.

También cabe señalar que la Conferencia de Autoridades Iberoamericanas de Informática propuso que México sea la sede de su congreso plenario en octubre de 1999.

v) Industria Informática

El sector público es un usuario muy importante de los productos y servicios que frece la industria informática, ya que sus compras de equipo, sistemas y servicios informáticos son significativos y diversificados. Se han realizado numerosas acciones para fortalecer a la industria informática nacional y con ello tener tecnología de vanguardia en forma más oportuna y a menores costos. Estas actividades han tenido un impacto favorable. De hecho, este mercado ha mostrado un gran dinamismo, logrando una expansión global promedio mayor al 40% en términos reales durante los últimos 3 años.

En suma, el Programa de Desarrollo Informático y las múltiples acciones realizadas en favor de cada uno de los objetivos mencionados, ha permitido consolidar los diversos componentes requeridos en la infraestructura informática para la modernización gubernamental.

Ciertamente, el contar con servidores públicos mejor capacitados en informática la existencia de programas conjuntos de investigación y desarrollo entre el sector público y el sector académico la creación y utilización de amplias redes de datos para brindar mejores servicios al público; tener instancias de coordinación más eficaces para la aplicación de la informática en la administración pública federal, estatal y municipal y contar con mejores disposiciones jurídicas para impulsar el sano desarrollo informático y la existencia de una más sólida y dinámica industria

informática en el país son, todos, activos que coadyuvan al creciente y eficaz uso de la informática en la modernización de la administración pública de México.

Estos cinco grandes componentes constituyen elementos estratégicos de la infraestructura informática del país y cada uno contribuye en aristas específicas para el aprovechamiento de la informática en las tareas públicas. Sin ellos, la sociedad de la era del conocimiento difícilmente podría aspirar a un gobierno moderno, eficiente y eficaz.

vi) Aprovechamiento de la Informática en Proyectos Estratégicos

El sexto objetivo general del Programa de Desarrollo Informático es impulsar el uso de la informática, entre otros sectores en el público. Si se analizan las dependencias públicas a nivel individual, se encontrará que cada una ha instrumentado acciones de modernización, reingeniería y rediseño, tomando en cuenta sus objetivos y retos específicos. Para el logro de estas acciones fundamentales de modernización, cada dependencia se ha apoyado en la tecnología informática y ha diseñado e instrumenta programas propios denominados Programas Institucionales de Desarrollo Informático. Cada uno de estos se integra bajo una guía metodológica establecida, registrándose diversos grados de avance en su instrumentación.

Como complemento de todos estos programas, planteados a nivel de cada institución, el Programa de Desarrollo Informático del país también impulsa Proyectos Informáticos Nacionales, que pueden tener carácter interinstitucional y que -por su naturaleza- son estratégicos para la modernización de los servicios públicos.

Uno de estos proyectos es el relativo a las Tecnologías de la Información en el Sector Educativo. Este tiene la finalidad de mejorar los métodos de enseñanza, los materiales de apoyo y proporcionar servicios de educación y capacitación a distancia tanto a alumnos como a maestros. Para ello, la Secretaría de Educación Pública, ha puesto en marcha, entre otros, dos programas específicos: Red Escolar de Informática Educativa y Red Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT).

El programa Red Escolar, que plantea la instalación de una red de computadoras personales, conectadas a Internet, en todas las escuelas primarias y secundarias, y en todos los centros para la formación del magisterio, considerando la capacitación de, al menos, dos maestros por plantel, para el año 2000. A la fecha se han incorporado al proyecto 2,436 unidades educativas en todo el país, en las que se han instalado un total de 15,532 equipos. Del total de las instituciones incorporadas el 24% corresponden a escuelas de educación primaria; 41% a secundarias,

2% a escuelas de nivel medio superior, 7% a centros de maestros, 10% a escuelas normales y 16% a estructuras operativas de la SEP.

De esta forma, el gobierno, con el apoyo de las tecnologías de la información, mejora la eficiencia de los servicios educativos y prepara a las generaciones jóvenes de mexicanos con educación más pertinente para el siglo XXI.

El proyecto EDUSAT apoya la labor docente para elevar la calidad de la enseñanza, con la finalidad de abatir el rezago en la educación de adultos y promover el esfuerzo personal de la educación. Actualmente existen en México más de 20 mil equipos que reciben la señal de EDUSAT la cual es transmitida por seis canales de televisión y 24 de audio. Esta señal también es enviada a los países de la región centroamericana, además de algunas áreas del sur de Estados Unidos.

También destaca, dentro de los proyectos informáticos nacionales, el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, CompraNet, que entró en operación a partir de 1996, y que coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Este sistema permite realizar, con mayor eficiencia, los cientos de miles de procesos de adquisición de bienes y de contratación de servicios, arrendamientos y obras públicas que continuamente realiza la administración pública federal, simplificando los trámites y haciéndolos más transparentes.

A la fecha más de 17 mil empresas de todo el país utilizan CompraNet para participar en licitaciones públicas. El número promedio de consultas al sistema es de 4 mil 500 diarias, registrando al 31 de diciembre de 1998 más de 1 millón 400 mil consultas en la página de CompraNet. El proyecto ha logrado estandarizar el proceso de adquisiciones de más de 2 mil 600 unidades compradoras y el 95% de las compras del gobierno se han realizado de forma electrónica. Cabe señalar que recientemente el proyecto CompraNet recibió el premio denominado “The Global Bangemann Challenge”, reconocimiento que otorga la Unión Europea a los mejores proyectos de aplicación de las tecnologías de la información que ofrecen beneficios directos a la sociedad.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública, que coordina la Secretaría de Gobernación, contempla el desarrollo de datos sobre personal de seguridad pública, armamento y equipo de las corporaciones, delitos, así como información de seguridad pública y servicios de atención ciudadana. Este sistema enlaza a cada una de las entidades federativas, mediante una red de cómputo y de comunicaciones. El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública ya se encuentra en operación y su información se actualiza permanentemente, contando a la fecha con más de 265 mil registros. En cuanto al Registro Nacional de

Armamento y Equipo se levantó un inventario del armamento y licencias oficiales colectivas asignadas a las corporaciones por parte de SEDENA, contabilizando a la fecha aproximadamente 160 mil armas.

Un ejemplo adicional lo constituyen las acciones coordinadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y el Banco Mexicano de Comercio Exterior que permitieron integrar y hacer disponible en Internet el Sistema Mexicano de Promoción Externa (SIMPEX), cuyo objetivo principal es promover las exportaciones y la inversión extranjera en nuestro país. Como resultado de este Sistema. En 1998 se registraron 8 mil 548 ofertas de exportación de empresas mexicanas y se contabilizaron 2 mil 291 demandas extranjeras de productos mexicanos, con un promedio mensual de 7 mil 360 consultas y mil 50 suscriptores vigentes.

Además, con la participación de SECOFI, CONACYT, Nacional Financiera y el Gobierno de la ciudad de México, se desarrolló el Sistema de Información sobre Servicios Tecnológicos (SISTEC), que tiene como objetivo fomentar la cultura tecnológica en las empresas pequeñas y medianas, proporcionándoles información sobre los servicios que ofrecen 300 centros e institutos de investigación aplicada y de desarrollo, y 250 consultores especializados. Otros proyectos informáticos nacionales han sido considerados para mejorar los servicios de salud y de seguridad social.

Por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social está simplificando los trámites de los usuarios y mejorando la administración y el control hospitalario, mediante el proyecto Sistema para la Seguridad Social. La meta estratégica de este proyecto es modernizar la infraestructura de cómputo del IMSS, con tecnología de punta, mediante una Red Institucional de Telecomunicaciones, la cual conecta a 795 puntos de enlace para proporcionar servicios a nivel nacional. Dichos servicios para 40 millones de derechohabientes contemplan, en un día común, la asistencia a consulta de 396 mil personas, la elaboración de 400 mil estudios de laboratorio y radiodiagnóstico, la tramitación de más de 5 mil 300 egresos hospitalarios y la realización de 3 mil 500 intervenciones quirúrgicas.

Los proyectos informáticos referidos, relativos a educación a distancia, compras gubernamentales, seguridad pública, promoción de exportaciones, fondo de la cultura tecnológica y seguridad social, son sólo algunos de los múltiples que se llevan a cabo por diversas áreas del sector público.

Todos estos esfuerzos, realizados también en el marco del Programa de Modernización de la Administración Pública, impulsan el uso de la informática para elevar la eficiencia de las tareas administrativas y para mejorar actividades sustantivas de servicio al público.

Los programas institucionales de desarrollo informático, y los proyectos informáticos nacionales instrumentados por las dependencias y entidades de la administración pública mexicana. Se encuentran en distintos niveles de maduración. Sin embargo, desde ahora constituyen ejemplos muy claros y concretos de cómo las dependencias y organismos se están rediseñando y de cómo las tecnologías de la información han contribuido al desarrollo de una administración pública más moderna y eficaz.

Como podemos notar por esta reseña, el Programa de Desarrollo Informático ha permitido instrumentar acciones para apoyar la modernización de la administración pública. Sin embargo, la dimensión de lo que aún falta por hacer, exige continuar con el trabajo coordinado y comprometido de todos los sectores y niveles de gobierno y, sobre todo, exige actualizar nuestra visión del futuro, para que el sector público mexicano se mantenga en sincronía con la dinámica de fines de siglo.

IV.- EL PROBLEMA INFORMÁTICO DEL AÑO 2000

Como ya se ha mencionado, la informática es la plataforma tecnológica estratégica de nuestro tiempo. Quienes la dominen tendrán en el próximo siglo una muy significativa ventaja comparativa y competitiva, no sólo en el rediseño del gobierno, sino en las actividades de todos los sectores de una nación.

Sin embargo, para concretar dicho propósito se deberán superar primero importantes obstáculos. Uno de ellos es conocido como el problema informático del año 2000. Aunque se ha difundido mucha información sobre el tema, existen diversas opiniones sobre la magnitud real de este problema a nivel mundial.

La causa del problema se remite a los años sesenta, ante la necesidad de economizar espacio, en los sistemas informáticos, utilizando sólo los dos últimos dígitos para representar el año. Esto implica que, al llegar el año 2000, éste se representará como «00», por lo que numerosos equipos informáticos lo leerán como 1900, con todas las consecuencias que ello implica, desde cálculos erróneos hasta el hecho de que los sistemas informáticos simplemente dejen de operar.

El problema informático del año 2000 tiene dos características que lo hacen diferente de cualquier otro reto que se haya enfrentado en materia computacional. Por una parte, es un desafío global: todos los países tienen el problema. Por otra, la fecha en que deben estar arreglados los sistemas es fija e inamovible.

A primera vista, el problema parece ser solamente un problema técnico, conceptualmente sencillo, aunque extremadamente laborioso. Sin

embargo, cuando se analiza con mayor detenimiento, se descubre que es complejo y que requiere, para su solución, acciones comprometidas y oportunas de los múltiples sectores que conforman a la sociedad.

Los programas de cómputo, equipos y bases de datos en el mundo.

El problema informático del año 2000 abarca los programas de cómputo (tanto los de desarrollo propio como los muy numerosos sistemas comerciales); las computadoras y la infraestructura de telecomunicaciones; las bases de datos y las interconexiones de equipos y sistemas dentro y fuera de las organizaciones.

Además, cabe señalar que se tienen múltiples componentes denominados dispositivos inmersos, los cuales se utilizan para controlar, vigilar o apoyar la operación de muy diversos equipos, instrumentos y maquinaria como elevadores y conmutadores, equipo médico, maquinaria industrial, bóvedas y sistemas de seguridad, sensores ópticos y lectores de código de barras, equipo para comunicaciones y equipo de defensa, entre otros.

A nivel mundial se estima que son miles de millones de instrucciones en programas de cómputo que tendrán que ser modificadas billones de registros de datos que se tienen que revisar miles de millones de computadoras o sistemas inmersos que se deben adecuar y millones de interconexiones que se tienen que incorporar a los procesos de ajuste. El costo de solución a nivel mundial es equivalente al PIB de la 10ª economía más grande del mundo, con una inversión de un millón de años hombre.

Las consecuencias potenciales para todos los países del mundo pueden ser de magnitud considerable si no se atiende, debida y oportunamente, este reto informático.

El caso de México

En México el avance tecnológico del país ha dado como resultado la instalación y funcionamiento de extensos sistemas, equipos y componentes informáticos que operan en ámbitos vitales.

En la actualidad México cuenta con 5 millones de computadoras que conforman parte del equipamiento esencial del sector público, de empresas privadas en todas las ramas de la producción y de los servicios, así como de instituciones académicas y aun de los hogares.

De hecho, hoy en día, no se puede desligar el desarrollo social y económico nacional del uso de las tecnologías de la información. De ahí se desprende la necesidad de atender oportunamente el problema informático del año 2000.

Por ese motivo, desde abril de 1997, se establecieron los lineamientos básicos para adaptar los sistemas informáticos y el equipamiento de la Administración Pública Federal, con el fin de garantizar la continuidad y eficiencia de los servicios que presta. En estas previsiones han estado trabajando las dependencias del Ejecutivo Federal, bajo la coordinación de la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Por lo que se refiere al sector financiero, bajo la coordinación y supervisión del Banco de México, los bancos y casas de bolsa, también han estado aplicando medidas correctivas, desde principios de 1997.

También para atender la contingencia informática del año 2000, diversos sectores han estado realizando acciones para transformar sus sistemas y componentes informáticos, con el objeto de garantizar su óptimo funcionamiento en el tránsito hacia el año 2000.

Sin embargo, debido a la interconexión de los programas, equipos y bases de datos, resulta importante establecer mecanismos eficaces de coordinación. Asimismo, resulta conveniente sumar los esfuerzos individuales, para solucionar, unidos y de manera integral, el problema informático de inicio del nuevo milenio.

Comisión Nacional para la Conversión Informática Año 2000.

En este contexto, y por acuerdo emitido por el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, en junio de 1998 se estableció la Comisión Nacional para la Conversión Informática Año 2000, cuyas actividades se enmarcan dentro de la estrategia integral que ha establecido el Gobierno de México en el ámbito de la informática. Está integrada por once Secretarias de Estado, por representantes de los sectores empresarial, financiero y académico, por el Sector informático, por el Poder Judicial y por el Congreso de la Unión.

Los objetivos de la Comisión son: realizar diagnósticos sobre la situación de los componentes informáticos respecto a su capacidad para reconocer los años en los campos de fecha; identificar estrategias, políticas y criterios; así como impulsar la concertación de acciones para la conversión.

A partir de que se instaló la Comisión, ésta ha desarrollado una intensa actividad. Puede señalarse por ejemplo que se han realizado más de 300 sesiones de trabajo, entre reuniones plenarias y reuniones específicas con los subgrupos de trabajo de la Comisión, que se establecieron para atender áreas particulares.

La comisión elaboró una estrategia general de actividades que se desarrollan desde junio de 1998 y hasta diciembre de 1999. Para precisar las acciones, los responsables y los resultados a obtener, se elaboró una

Red de Actividades y se establecieron tres tipos de grupos: los de grandes sectores, los grupos estratégicos y los de apoyo.

Los grupos de grandes sectores coordinan las actividades en los tres siguientes sectores:

El Grupo del Sector Público, que comprende a 263 dependencias, organismos y empresas de la administración federal, es coordinado y supervisado, por la SECODAM. En la conversión informática de este sector, que cuenta con 290,000 computadoras, han trabajado aproximadamente 9,000 personas y se ha invertido un presupuesto de cerca de 2,000 millones de pesos.

El Grupo del Sector Financiero, que trabaja bajo la coordinación del Banco de México, cuenta con 250,000 computadoras y han invertido 3,500 millones de pesos.

El Grupo del Sector Privado no Financiero, que se creó a la par de la propia Comisión, ha orientado sus esfuerzos para acelerar la toma de conciencia y reforzar el llamado a la acción de las empresas de este sector. Los trabajos de coordinación y concertación dentro de este sector están presididos, de manera conjunta, por el Consejo Coordinador Empresarial, que constituye un organismo del más alto nivel dentro del sector privado no financiero, y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que tiene el vínculo por parte del gobierno con el sector privado.

El sector privado no financiero incluye 3.2 millones de establecimientos, de los cuales poco más de un millón cuenta con equipo de cómputo.

De este millón de establecimientos, que disponible 4.6 millones de equipos de cómputo, el 30% (307,000) cuenta con equipo nuevo y el 70% (695,000) con equipo previo a 1997. Por lo que se refiere a los 695 mil establecimientos con equipo previo a 1997, se tiene que 529,000 establecimientos no trabajan con computadoras conectadas en red y los restantes 165,550 tienen equipo conectado en red, que representan uno de los grupos de establecimientos que requieren mayor atención. En este sector la inversión en trabajos de conversión supera los 14,000 millones de pesos.

En el caso de los grupos estratégicos la Comisión identificó aquellos sectores, que por su alto impacto económico y social, requerían de un seguimiento especial de su proceso de conversión. Con este propósito se establecieron mecanismos especiales de concertación y seguimiento de acciones en las siguientes áreas estratégicas que quedaron bajo la coordinación del titular de la secretaria de Estado del ámbito respectivo de competencia:

- Energía
- Educación
- Comunicaciones
- Abasto
- Transportes
- Recaudación
- Salud
- Aduanas
- Estados y Municipios

Cada una de estas entidades coordinadoras se ha encargado de concertar acciones, dentro del ámbito de su competencia, a fin de sumar esfuerzos públicos y privados para agilizar el proceso de conversión y prever planes de contingencia.

Para la realización de su cometido cada instancia coordinadora de un sector estratégico integró un grupo con amplia representación y desarrolló un plan de actividades, cuyos compromisos convergen con los tiempos establecidos por la Comisión Nacional y comprenden, entre otros aspectos, reuniones, foros para adquirir conciencia del problema, contactos con proveedores específicos y acciones de supervisión del avance del grupo estratégico de que se trate.

Cada una de estas instancias coordinadoras ha informado que se mantendrá la continuidad en la prestación de los servicios correspondientes. Por lo que se refiere a los grupos de apoyo, éstos se encargan de diversas actividades necesarias para el cumplimiento de las funciones de la Comisión:

Difusión, que ha definido una estrategia de comunicación para el manejo de este aspecto fundamental dentro del proceso de conversión del país.

Aspectos Técnicos y de Monitoreo, que se ha encargado del desarrollo de herramientas de ayuda para la solución y seguimiento del proceso de conversión.

Relaciones Internacionales, que ha propiciado la difusión del trabajo de la Comisión en el exterior, el establecimiento de contactos en sectores en los que las interdependencias con el resto del mundo son altas y es necesario el trabajo conjunto con organismos internacionales y regionales que actúan en esta materia.

Relaciones con Proveedores, este grupo de trabajo ha promovido la coordinación entre las empresas participantes en cadenas productivas, así como la vinculación entre los demandantes y oferentes de productos y servicios de tecnología de la información.

Para apoyar el esfuerzo de todos los agentes que participan en el proceso de conversión, la Comisión ha desarrollado 126 productos y servicios para apoyo de las tareas de conversión informática en los diversos ámbitos de la economía nacional. Una descripción sucinta de cada instrumento se encuentra en la publicación Catálogo Mexicano Y2K: Productos y Servicios, la cual se puede consultar vía electrónica en la página en Internet de la Comisión (hipervínculo http://www.y2k.gob.mx).

A manera de ejemplo se citan a continuación los siguientes productos y servicios:

La Comisión Nacional. Antecedentes, estructura y estrategia.

Libro *El Reto de la Conversión Informática para el Año 2000 en México*

Metodología y normativa

Guía pasos para la conversión informática año 2000

Capacitación

Video taller de conversión informática año 2000 de la Secretaría de Educación Pública

Guía para la atención del problema informático en dispositivos inmersos

Monitoreo

Informe sobre los avances del proceso de conversión informática año 2000 en México.

Informes trimestrales sobre proyecto año 2000 en la Administración Pública Federal.

Informes de avance del Proyecto de Conversión Año 2000 de las instituciones del sector financiero.

Avances en el proceso de conversión: informática año 2000 en el sector privado no financiero.

Resultados de la Encuesta Nacional sobre Conversión Informática Año 2000 en los Servicios Privados de Hospitalización.

Resultados de la Encuesta Nacional sobre Percepción de la Población sobre el Problema Informático del año 2000.

Instrumentos de apoyo

Directorio de recursos humanos de apoyo técnico a la conversión.

Base de datos de equipo biomédico de la Secretaría de Salud. Caso de cooperación en la cadena de producción del grupo industrial con México.

Página Año 2000 de la Comisión en Internet.

Página en Internet de empresas estratégicas públicas y privadas.

Planes de contingencia

Tríptico Guía para Un plan de contingencia sobre el problema informático del año 2000

Aspectos legales

Mecanismos de PROFECO para la verificación de sistemas y equipos de cómputo

Difusión

Carteles, folletos y encartes sobre concientización respecto a la problemática de conversión informática año 2000.

Video *Lo que necesitas hacer en tu empresa para resolver a tiempo el problema informático del año 2000,* Boletines Quincenales Y2K-MX

Cooperación Internacional

Diversos documentos que describen las tres vertientes de la cooperación internacional que ha desarrollado México en materia de conversión informática año 2000: regional, sectorial y con organismos internacionales. Asimismo, la Comisión informa a la opinión pública nacional e internacional sobre los avances de conversión del país.

Precisamente, en el plano internacional, México ha desempeñado un papel muy activo en diversos foros, en los que se ha reconocido su estrategia como de las más eficaces, por lo que nuestro país ha sido invitado para compartir su experiencia sobre la materia. Tal es el caso de las reuniones mundiales convocadas por la Organización de las Naciones Unidas, donde se coordinan los trabajos de conversión realizados por la región de Centroamérica y el Caribe y se trabaja estrechamente en acciones conjuntas de conversión con los Estados Unidos y Canadá en sectores que tienen interacciones internacionales.

La forma en la que México ha abordado el reto sobre conversión informática le ha permitido avanzar en los diversos sectores para la preparación de sistemas y equipos, de tal manera que el reto informático no implique contratiempos y que signifique una ventaja comparativa y competitiva para nuestro país a la llegada del año 2000.

Por último, cabe notar que el problema informático año 2000 ha beneficiado a México en varios aspectos: se ha dado un mayor uso a la tecnología informática en los sectores privado, público y social; han aumentado los recursos humanos especializándose en tecnología informática; se ha extendido la investigación y desarrollo en tecnología informática; se ha incrementado el uso de las redes informáticas; el Y2K también ha promovido la industria informática en el país; se han consolidado varios grupos de coordinación en informática; se ha renovado una parte importante de nuestro equipo informático; ha aumentado la "cultura de la informática" en los diferentes grupos sociales. De tal manera que la inversión en Y2K ha tenido un resultado positivo para nuestro país.

V.- CONCLUSIONES

Los avances recientes en las tecnologías de la información han originado una gran revolución informática, que ha dado lugar a una nueva etapa histórica, que algunos autores han denominado como la Era de la Sociedad del Conocimiento. El impacto de esta revolución informática abarca todos los aspectos de la actividad humana y está presente en la función pública. En particular, el surgimiento de la informática como plataforma de la era del conocimiento, está generando una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno; a su vez, esta plataforma constituye una herramienta poderosa adicional para cumplir con las elevadas tareas de los gobiernos modernos.

En México el gobierno ha dado especial importancia a las tecnologías de la información y reconoce el apoyo que éstas brindan para el rediseño del sector público mexicano.

Si bien los avances son importantes, también debemos reconocer que tenemos, a finales del siglo XX y en los umbrales del siglo XXI, retos muy importantes que debemos enfrentar con decisión.

Entre los múltiples retos están: primero, atender y reforzar de inmediato las acciones para enfrentar la conversión informática año 2000 en cada entidad y municipio del país.

Segundo, se debe disminuir el analfabetismo informático, para eliminar las barreras que impiden a gran parte de la población interactuar con

las computadoras, lo que les dificulta acceder a la valiosa información disponible en ellas y aprovecharla.

Tercero, debemos mejorar los servicios de atención al público, mediante la mayor instalación de "ventanillas de servicios integrales automatizados".

Cuarto, debemos cuidar no caer en la trampa tecnológica, en la seducción de las pantallas de las computadoras, que con frecuencia nos alejan del contacto directo con otras personas. Los servidores públicos no debemos olvidar que detrás de una consulta por computadora, se encuentra otro ser humano al que hay que atender.

Quinto, se debe monitorear el acelerado avance tecnológico en informática y sus novedosas y útiles formas de aplicación.

Sexto, debemos seguir enriqueciendo la infraestructura informática nacional en cada uno de sus componentes, recursos humanos, investigación, redes, disposiciones jurídicas e industria informática.

Séptimo, debemos seguir apoyando los programas institucionales de desarrollo informático y los proyectos informáticos nacionales, con una estrategia integral que siga contribuyendo significativamente al más amplio objetivo de rediseño del gobierno.

Las acciones para enfrentar estos retos requieren una estrecha colaboración entre las diferentes instancias y ámbitos de gobierno.

Todos ellos son, en el fondo, temas que tienen que ver directa o indirectamente con el rediseño del gobierno, todos ellos son retos que buscan aprovechar la informática con el propósito de impulsar el desarrollo de nuestros municipios, de nuestros estados y de nuestra nación. Todos ellos son temas trascendentes, y lo son aún más por ser temas que afectan a nuestros compatriotas razón de ser de nuestras instituciones y organismos razón de ser de nuestros esfuerzos cotidianos razón de ser de la administración pública del país.

Todas estas acciones deben tener como fin último el uso de la informática no por sí misma, sino para contribuir al Estado de derecho, al desarrollo democrático, al crecimiento económico y, en general, al mayor bienestar de la población de nuestra patria.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 116, 2008

INGENIERÍA DE SISTEMAS: NECESARIA PERO NO SUFICIENTE. UN ENFOQUE METAFÓRICO DEL ANÁLISIS DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Ernesto Velasco*

Introducción

En los últimos años, los gobiernos alrededor del mundo se han abocado a aprovechar las grandes oportunidades que las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) ofrecen para crear organizaciones más sensibles a las demandas de la ciudadanía, flexibles, descentralizadas y orientadas a la cooperación con otras entidades de los sectores público, privado y social. Sin embargo, el éxito en la introducción de nuevos sistemas de información tecnológicamente avanzados ha probado ser decepcionante en la mayoría de los casos: problemas de diseño, costos que rebasan los presupuestos, sistemas abandonados, entre otros. En la reducción de las tasas de fracaso, el papel del análisis de sistemas es crucial.

El análisis de sistemas se refiere a los medios por los que se planea un sistema de información (Bell & Harper-Wood, 1998). Por tanto, el analista de sistemas es responsable de determinar los problemas que un sistema de información[1] (tecnológicamente sofisticado o no), debe resolver, sus características, los cambios que es necesario realizar, así como su viabilidad y sustentabilidad. Una deficiente conducción de estas actividades es responsable de gran parte de los casos de la inadecuación de los sistemas de información implantados dadas las condiciones del

* Ernesto Velasco Sánchez es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y maestro en Gestión del Sector Público por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Ha sido consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente es director general de Cívicus, consultores en Gestión Pública y Social, profesor en el Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México.

[1] Un sistema gerencial de información tiene como objetivo transformar los datos del interno y del entorno de la organización en información y comunicar dicha información en el formato adecuado a los funcionarios que deben tomar decisiones.

entorno en que se desea utilizarlos. De hecho, uno de los errores más frecuentes es el de la "ceguera técnica", es decir, la preocupación exclusiva por el diseño técnico y tecnológico de dichos sistemas, dejando de lado otros aspectos cruciales para los usuarios.

Por esta razón, desde la década de los años 70´s en el siglo pasado, las metodologías tradicionales del análisis de sistemas han sido sometidas a una revisión escrupulosa para subsanar sus mayores deficiencias (*Cfr*. Skidmore, 1997). A lo largo de los años, dos conjuntos de enfoques se han consolidado de manera paralela: por una parte, los enfoques "duros", orientados a crear sistemas técnicamente eficientes y, por la otra, los "suaves", preocupados por los aspectos intangibles y cualitativos de la información dentro de la organización. Cada uno de ellos cuenta con sus propias técnicas y herramientas. En las siguientes líneas se hace hincapié en la importancia de utilizar una metodología ecléctica, esto es, que logre un entendimiento balanceado de los aspectos "duros" o "suaves", pues de esta manera se logra una comprensión más adecuada de las relaciones entre la información y el resto de los factores organizativos y humanos.

Análisis y fracaso: el rol del análisis de sistemas

La información es un elemento crucial para generar un ambiente sano y funcional dentro de la organización y sostener relaciones productivas con su entorno. De hecho, sin información es imposible gestionar tarea alguna. Por tanto, es difícil subestimar la importancia de los sistemas de información dentro de la organización. Sin embargo, no es extraño que su diseño sea inadecuado y su funcionamiento precario. ¿Qué tipos de fallas podemos encontrar en el diseño y operación de sistemas de información? Sauer (*Cfr*. 1993: 22-23) propone una clasificación útil a este respecto:

1. Falla de correspondencia: se refiere a la incapacidad de satisfacer los objetivos de diseño predeterminados;
2. Falla de proceso: abarca dos tipos de problemas, primero, no lograr establecer un sistema en absoluto y, segundo, no poder implantarlo dentro de límites presupuestales y de tiempo razonables; y
3. Fallas de interacción: se refiere a que el sistema no satisface las necesidades de sus usuarios.

Un uso eficaz de las metodologías del análisis de sistemas debe reducir la probabilidad de que se desarrolle alguna de las fallas mencionadas. Sin embargo, muchos intentos resultan ineficaces debido principalmente a la estrechez del enfoque seleccionado: a pesar de que el análisis de sistemas es heredero de la teoría general de sistemas, que obliga a examinar todos los componentes de un sistema, con frecuencia los analistas se enfocan en sólo uno de esos elementos. De hecho, las fallas se derivan de que

componentes importantes son frecuentemente ignorados por el analista (*Cfr*. Lucas, 1985).

Las organizaciones son combinaciones complejas de sistemas y estructuras formales de autoridad, flujos de trabajo, comunicaciones informales, constelaciones de tarea y corrientes de decisión (*Cfr*. Mintzberg, 1983). Esta misma complejidad reduce la capacidad del analista de entender y resolver los problemas de información de la organización, por lo que es necesario un meticuloso análisis que sea capaz de revelar las relaciones entre los diferentes componentes organizativos y, de esta forma, identificar los factores de éxito en la implantación de un sistema de información. Sin embargo, dichas relaciones complejas hacen que toda metodología por sí sola tenga limitaciones para revelar todos los aspectos importantes del problema a ser resuelto.

Toda metodología[2] facilita la comprensión de los sistemas de información basándose en un conjunto de supuestos o creencias que necesariamente contienen un sesgo de subjetividad. Consecuentemente, es imposible que una sola metodología pueda obtener una visión holística de una determinada situación organizativa y de información. Una forma de manejar, que no de resolver, este problema la ofrece el hecho de que existe una pluralidad de metodologías de análisis de sistemas que, si son combinadas adecuadamente, pueden brindar la posibilidad de reducir el riesgo de fracaso.

Ahora bien, ¿por qué esta combinación debería considerar tanto metodologías "duras" como "suaves"? Porque todo depende del cristal con que se mire y, por tanto, entre más cristales uno tenga, una visión más completa se tendrá.

Entender la información en la organización: un enfoque metafórico

En su conocido libro, *Imágenes de la Organización*, Gareth Morgan argumenta que las organizaciones (y los sistemas dentro de ellas) en realidad son analizadas mediante la aplicación de ciertos modelos o "metáforas" que tienen por objeto explicar el rendimiento organizativo. Dichos modelos son, por definición, limitados, parciales, debido a que simplifican la realidad organizativa para hacer manejable su análisis. En cierta forma, las metodologías para el análisis de sistemas proceden de una manera similar para entender los problemas y diseñar soluciones en el contexto de los sistemas de información.

[2] Aquí se define metodología como "un conjunto coherente de conceptos, creencias, valores y principios que ayudan a los equipos encargados de resolver problemas a percibir, generar, evaluar e implementar, de manera consciente y no azarosa, cambios en una situación de información (Avison y Wood Harper citado en Jayaratna, 1994).

Morgan deja claro que las metáforas tienen como objetivo permitir "leer" las situaciones organizativas, al dotarnos de una perspectiva en particular. Esto permite percibir ciertas cosas, pero con el riesgo de distorsionar otras. Para reducir la probabilidad de "dejar de ver" ciertos aspectos de la realidad organizativa, es recomendable no sólo usar una metáfora durante el análisis, sino recurrir a varias de ellas. Lo mismo aplica para el caso de las metodologías "duras" y "suaves" en el análisis de sistemas. De hecho, por sus características, dichas metodologías recuerdan las metáforas que Morgan denomina de la "máquina" y de la "realidad social" respectivamente, como mostraremos a continuación.

Cuadro 1
Metáforas organizativas y el análisis de sistemas

METÁFORA	METODOLOGÍA	NATURALEZA DEL SISTEMA	ROL DEL ANALISTA DE SISTEMAS	HERRAMIENTAS
Máquina	Metodologías estructuradas	Objetiva	Técnico experto	Diagramas de flujo de datos, entre otros
Cultura	Metodologías de sistemas suaves	Intersubjetivos	Facilitador	Imagen rica (rich picture) y definiciones raíz (root definitions)
Política		Recurso de poder	Mediador, actor con un interés político	Análisis de actores interesados, diagramas de campo de fuerza, entre otros

Fuente: Elaboración propia.

La metáfora de la máquina y las metodologías estructuradas

La metáfora de la máquina entiende a las organizaciones como creaciones humanas que tienen como objetivo alcanzar ciertos objetivos por medio de un diseño "racional". Esto implica que el diseño de sistemas en este caso se centra en lograr una "consistencia lógica" con los objetivos estipulados (*Cfr*. Hale, 2001). El tipo ideal de esta consistencia lógica es la organización burocrática, basada en la jerarquía, el mando, el control y en normas que regulan pormenorizadamente la conducta de los miembros de la organización. Se trata de sistemas basados fundamentalmente en las comunicaciones por escrito (*Cfr*. Weber, 1979).

La metáfora maquinal se enfoca en los sistemas y estructuras formales que determinan la división y el control del trabajo. El supuesto esencial de esta perspectiva es que los procedimientos formales y la infraestructura física pueden transformar las conductas de las personas dentro de la organización. Por tanto, si un problema se detecta en el funcionamiento organizativo, la solución debe buscarse en las formas de división del

trabajo y coordinación de las actividades formalmente definidas o en los equipos y materiales utilizados.

De manera análoga, las metodologías estructuradas tales como el *Structured Systems Analysis and Design Method* (SSADM) y el *Méthode d'Etude et de Réalisation Informatique pour les Systèmes d'Entreprise* (MERISE), muy populares entre los ingenieros en sistemas, igualmente se enfocan en los aspectos tangibles y formales de los sistemas de información. En consecuencia, si un problema es detectado en los sistemas de información, la respuesta debe encontrarse en los aspectos técnicos del diseño de sistemas. Es más, este tipo de aproximación parte de la idea de que "todos en la organización contribuyen a un propósito organizativo superior y coherente" (Taylor & Van Every, 1993: 85). Por esta razón, las metodologías estructuradas consideran que la finalidad del análisis es "externo" o "dado", mientras el papel del analista es encontrar la manera técnicamente óptima de alcanzar los objetivos y satisfacer necesidades definidos *a priori* por el "cliente" (*Cfr*. Jayaratna, 1994). Ésta es la razón por la que a las metodologías estructuradas se les denomina "tecnocráticas" o "de ciencias duras" (*Cfr*. Bell & Wood-Harper, 1998). Dado que estas técnicas fueron desarrolladas primeramente por ingenieros en sistemas, son compatibles con la metáfora maquinal de manera similar a como fue utilizada por el movimiento de la administración científica a partir de las aportaciones de Taylor y Fayol (ambos ingenieros).

En las metodologías se define un sistema como un proceso o unidad que existe en la realidad, por lo que son claramente identificables (*Cfr*. CCTA, 1993). Aún más, la información es tratada o concebida como si tuviera los atributos de un objeto físico, más precisamente, como si fuera un líquido "que fluye a través de diferentes tuberías" con que cuenta la organización; en palabras de De Marco, "un flujo de datos es una cañería por la que pasan paquetes de información con una composición de información conocida" (citado en Jayaratna, 1994: 148). Tal sistema de plomería está constituido por los procesos y rutinas formalmente definidas de la organización:

> [Las herramientas de las metodologías duras] se enfocan explícitamente en los aspectos económicos, físicos o informativos de las tecnologías y sistemas, y el contexto social en que la tecnología se desarrolla o utiliza es limitado a unas cuantas relaciones formales o es ignorado. El comportamiento organizativo es descrito como los objetivos, procedimientos y arreglos administrativos formales. (Walsham, 1993: 32).

Las técnicas básicas de las metodologías estructuradas tienen por objeto describir y mejorar la eficiencia de las "cañerías" de información. Entre ellas encontramos: diagramas de flujo de datos, técnicas de nivelación y balanceo de flujos de información, modelación de datos, entre otros.

Todas ellas diseñadas para identificar posibles usuarios y las rutas actuales y deseables de la información a través de la organización. El procedimiento básico es separar o dividir el sistema en unidades más pequeñas jerárquicamente organizadas e identificar los subprocesos relevantes. Finalmente, se identifican los problemas que son atendidos por medio de una nueva propuesta de flujo de datos.

Las ventajas de este tipo de metodologías son que permiten contar con una imagen clara de las características "físicas" de los sistemas existentes y que resultan útiles para ofrecer soluciones técnicas sustentadas para resolver las dificultades encontradas. Sin embargo, al reducir su atención a los aspectos formales, técnicos y cuantitativos del sistema, normalmente dejan de lado las rutinas informales y los comportamientos no estandarizados que afectan el desempeño del sistema.

Si bien es cierto que sin argumentos técnicos la introducción de mejoras a los sistemas de información (que pueden o no utilizar computadoras) seguramente estará condenada al fracaso, también lo es que los factores informales deben considerarse en la implementación de las mismas. La cultura organizativa, por ejemplo, tiene un efecto definitorio en estos esfuerzos. La metodología denominada Sistema de Actividades Humanas (*Human Activity System*) trata de tomarla en cuenta, como veremos a continuación.

La organización como cultura y el Sistema de Actividades Humanas

Una organización no puede mantenerse simplemente con el establecimiento de reglas, estructuras y procedimientos formales. De acuerdo con la metáfora cultural, las organizaciones son realidades socialmente construidas (*Cfr*. Berger & Luckmann, 1971), una cultura que es creada y sostenida por procesos de socialización, símbolos y rituales que se enraízan en las estructuras formales (*Cfr*. Hofstede, 1997). La cultura organizativa entonces tiene cuatro funciones importantes: a.) define los límites entre una organización y las demás; b.) transmite un sentido de identidad entre los integrantes de la organización; c.) permite controlar los comportamientos de las personas al socializarlos en ciertos valores y tradiciones que hacen predecibles sus reacciones frente a ciertas situaciones; y d.) promueve la estabilidad de las relaciones dentro de la organización (*Cfr*. Ramió, 1999). En última instancia, la cultura organizativa permite el desarrollo de una visión del mundo compartida o Weltanschauung entre los miembros de la organización, lo que le permite responder a las circunstancias cotidianas.

Desde este punto de vista, los sistemas de información no son "objetos" que existen y funcionan con independencia de las personas que los operan. Por el contrario, son definidos como el resultado de los significados que

las personas comparten. Aún más, lo que es considerado "información" o datos que merecen la atención organizativa es definido por convenciones que revelan el tipo de cultura dominante, expresado en diferenciaciones entre aquello considerado correo "oficial" o "personal", es decir, entre lo que se considera información "pública" o "privada" (véase el caso alemán en Mambrey y Robinson, 1997).

Un problema de las culturas organizativas es que no son siempre homogéneas. Es importante considerar la existencia de "subculturas", pues las personas que realizan los procesos de los sistemas pueden tener diferentes Weltanschauung en comparación con sus colegas de otras unidades de la organización y, por tanto, percibir la realidad del trabajo de manera diferente. En el extremo, esto puede causar que el sistema viva una situación de sisma (*Cfr*. Walsham, 1993).

El Sistema de Actividad Humana (SAH), metodología desarrollada por Checkland y Scholes, también conocido como metodología "suave" de sistemas (MSS), adopta esta idea de los sistemas como realidades socialmente construidas y se enfoca en identificar las percepciones y significados que las personas atribuyen a los sistemas, así como las interacciones entre las relaciones formales e informales que explican el desempeño de dichos sistemas:

> La MSS se preocupa por mejorar situaciones consideradas problemáticas y en las lecciones que pueden derivarse del proceso de solución de problemas. Asume que el "mundo de la acción" es uno constituido por "interpretaciones" y, por tanto, definido por paradigmas hermenéuticos (Jayaratna, 1994).

El problema es entonces entendido no como una situación "objetiva", sino intersubjetiva que debe ser discutido para alcanzar consensos sobre su definición: "la semiótica organizativa contribuye a nuestro método para resolver problemas denominados "suaves" que no están adecuadamente definidos y que requieren soluciones prácticas más que teóricas que puede ser difícil incluso poner en palabras" (Stamper, 1997: 279).

De esta forma, la SAH inicia identificando los asuntos o temas del "problema", por medio del desarrollo de "imágenes ricas" (*rich picture*), que es una representación gráfica de la situación tal y como es "vista" por diferentes actores involucrados en la situación "problema" y que muestra las estructuras formales, los procesos y el clima organizativo (relaciones, conflictos, tensiones, visiones del mundo divergentes). Posteriormente, se señalan los sistemas relevantes a la situación "problema" por medio del desarrollo de una definición raíz (*root definition*), esto es, un conjunto de supuestos sobre las características del sistema que es necesario que la

organización realice para que la organización pueda realizar sus objetivos adecuadamente. La definición raíz identifica a los usuarios del sistema, los actores involucrados, las transformaciones deseadas, la Weltanschauung o supuestos del sistema, el dueño del sistema y el entorno en que opera. Es necesario lograr consenso sobre la definición raíz entre los actores interesados más importantes para legitimar la definición del problema (*Cfr*. Bell & Wood-Harper, 1998). Finalmente, el nuevo sistema o los cambios son propuestos y las diferencias con el sistema existente son claramente identificados (*Cfr*. Skidmore, 1994).

En consecuencia, la SAH considera que el papel del analista de sistemas es el de facilitador del proceso de aprendizaje organizativo, ya que son los propios miembros de la organización quienes definen de manera participativa el problema y los sistemas a ser transformados. Esta metodología hace énfasis en que el diálogo y discusión entre los actores involucrados es más importante que el diseño técnico del sistema. Por tanto, el rol del analista no es el predominante en el proceso, como ocurre en los enfoques tecnocráticos.

Las ventajas de esta metodología es que permite tener una visión más amplia del sistema al incluir las opiniones diversas de las personas y también concentrarse tanto en los aspectos formales como informales del sistema. Igualmente, permite una identificación mejor del problema a ser resuelto, dado que no impone una definición del mismo a la organización.

Sin embargo, al concentrarse demasiado en las percepciones y creencias de las personas, esta metodología enfrenta la dificultad de reconciliar las necesidades de los individuos con aquello que es técnica y financieramente posible lograr. Aún más, al revelar la complejidad de los sistemas, el método puede ser altamente consumidor de tiempo y difícil de manejar, dado el riesgo de descubrir una cadena interminable de asuntos interrelacionados. Finalmente, esta metodología parece ser de gran utilidad para definir el problema, pero tiene poco que aportar sobre cómo implementar los cambios propuestos. Dada la naturaleza altamente política del proceso de implementación, se requiere un enfoque complementario para manejar el cambio, como veremos en la siguiente sección.

¿Y dónde está la política?

Morgan ofrece otra metáfora que considera las luchas por el poder que ocurren dentro de la organización. La metáfora del sistema político se enfoca en revelar los conflictos que inevitablemente aparecen entre personas con intereses y expectativas diversas que tienen que trabajar juntas. En este caso, la organización es vista como realidades complejas, constituidas por diversos grupos con sus propios fines y opiniones sobre lo que es mejor para las organizaciones. Por tanto, “la organización

es intrínsecamente política, ya que deben encontrarse medios para crear orden y dirección entre personas que tienen intereses diversos y potencialmente conflictivos" (*Cfr*. Morgan, 1997). El concepto de poder es central en esta perspectiva: poder entendido como la capacidad de forzar o persuadir a otros a obedecer los propios comandos.

Desde esta perspectiva, la información es una fuente de poder: al recolectarla, distribuirla, manipular sus contenidos e impedir el acceso a la misma los individuos aumentan su capacidad de motivar a otros a hacer cosas que, en una situación distinta, no estarían dispuestos a realizar. Ya Weber señalaba la importancia de la información para establecer el poder definitivo de la burocracia (*Cfr*. Weber, 2003), posición que comparte, de manera que parecería improbable, la escuela de la elección social al referirse a la "asimetría de información" que ocurre entre administración pública y los representantes de los ciudadanos (véase Niskanen, 1971 y Weimer y Vining, 1992).

Dentro de la organización esta situación se reproduce entre unidades y personas. De esta manera, los sistemas de información pueden originar conflictos pues afectan la influencia de los diferentes grupos:

> Los sistemas de información implican cambios mayores en el trabajo y en los papeles de las personas, en asuntos como el grado de centralización o descentralización del control, en las relaciones entre los diferentes grupos dentro de la organización y sobre aspectos tales como la vigilancia y la libertad de los individuos para actuar libremente. Es normal encontrar intereses y perspectivas divergentes en estos contextos, por lo que podemos suponer que los sistemas de información son una de las áreas clave para la acción política en las organizaciones contemporáneas. (Walsham, 1993: 40).

Si se considera lo anterior, incluso el papel de analista puede considerarse uno de ejercicio de poder, dado que puede presentarse como un experto (con información reservada a su profesión), por su capacidad para controlar el flujo de información respecto del proyecto de mejora o por su posición privilegiada para obtener información sobre la distribución de poder en la organización (*Cfr*. Scarbrough y Corbett, 1992). De allí que se vuelva un actor interesado. En principio el analista debe jugar un papel de mediador entre los actores involucrados, pero su propia posición puede volverlo una parte interesada que contribuye al conflicto.

El componente político de los sistemas de información ha sido reconocido desde hace tiempo. Tanto las metodologías "duras" y "suaves" recomiendan tomar en consideración los conflictos y el ejercicio del liderazgo para lograr

cambios en la organización, a pesar de que en el primer caso se intenta eliminar las consideraciones políticas en la construcción del sistema deseado. Por otra parte, la metodología denominada *Effective Technical and Human Implementation of Computer-based Systems* (ETHICS) trata de incorporar el aspecto político al fomentar la participación de los miembros de la organización en el análisis y diseño del sistema. Sin embargo, en términos generales, las implicaciones sobre las relaciones de poder que tienen los sistemas son sólo ocasionalmente mencionadas en la literatura y las metodologías existentes carecen de herramientas para manejarlas (*Cfr*. Jayaratna, 1994 y Walsham, 1993). La razón de esta deficiencia puede ser que, mientras los sistemas y procesos formales, así como las culturas y Weltanschauung, son relativamente estables, la política es de naturaleza dinámica y cambiante, es decir, se trata de un fenómeno contingente, difícil de manejar con apego a ciertos principios o pasos generalizables. El análisis de sistemas debe aún aprender de otras disciplinas, particularmente la sociología y la psicología de las organizaciones, así como de la literatura sobre gestión del cambio y liderazgo, para poder comprender mejor la dinámica de la política organizativa. En particular, las ciencias de las políticas públicas y la toma de decisiones ofrecen técnicas como el análisis de actores interesados (*stakeholder analysis*), el análisis de campos de fuerza, entre otros, que podrían resultar útiles para realizar un "mapa" de intereses y posiciones alrededor de un sistema de información.

En consecuencia, la necesidad de tomar un enfoque ecléctico no debe referirse sólo al uso de una combinación de métodos y técnicas "duras" y "suaves", sino a la necesidad de un enfoque transdisciplinario en la solución de los problemas de los sistemas de información, más allá de los enfoques convencionales de la ingeniería de sistemas.

Conclusiones

El análisis de sistemas es una disciplina profesional dedicada a identificar y satisfacer las necesidades de los usuarios de los sistemas de información. Al mismo tiempo, toda metodología representa un esfuerzo por reducir la complejidad de dichos sistemas para poder hacerlos manejables. Por desgracia, esta simplificación conlleva el riesgo de pasar por alto algún elemento importante, lo que impediría al sistema introducir las mejoras necesarias para mejorar su desempeño. En este sentido, los esfuerzos pasados nos dejan lecciones importantes: la excelencia técnica no es suficiente para satisfacer las necesidades de personas trabajando en conjunto.

Igualmente, los sistemas en la realidad no presentan fronteras definidas entre sus componentes "duros", "suaves" y "políticos"; por el contrario, se presentan como un conjunto mezclado e indiferenciado. Confiar

únicamente en un enfoque técnico o en uno social o político puede resultar en que no se atiendan las necesidades verdaderas de las personas. Un enfoque ecléctico, que tome las herramientas relevantes de todos estos enfoques puede aumentar la probabilidad de éxito en el diseño e implementación de los sistemas.

Por tanto, es necesario elegir los componentes relevantes de las metodologías, logrando una mezcla que sea adecuada a las particularidades de la organización en que se realiza la intervención, de manera que sea posible tener una mejor comprensión de los problemas a resolver. Esto no elimina la responsabilidad del analista de estar consciente del hecho de que, parafraseando a Goethe, "todas las metodologías son grises, pero el árbol dorado de los sistemas reales siempre mantiene verdes perennes".

Referencias

Berger, Peter y Luckmann, Thomas, *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*, Harmondsworth, Penguin Books, 1971.

Bell, Simon y Wood-Harper, A. T., *Rapid Information Systems Development*, London, McGraw-Hill, 1998.

CTTA, *Applying Soft System Methodology to an SSADM feasibility study*, London, CCTA, 1993.

Hales, Colin, *Managing Through organization. The management process, forms of organization and the work of managers*, London, Business Press, 2001.

Heeks, Richard y Mundy, David, "Information systems and public sector reform in the Third World" in W. McCourt and C. Polidano (eds.), *The Internationalization of public management: reinventing the Third World state*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001.

Hicks, J.O., *Managing information systems. A user perspective*, St. Paul, MN, West Publishing Company, 1984.

Hofstede, Geert, *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions and organizations*, Thousand Oaks, Calif., London, Sage Publications, 1997.

Jayaratna, Nimal, *Understanding and evaluation methodologies. A systemic Framework*, London, McGraw-Hill, 1994.

Lakatos, Imre, "Falsification and the methodology of research programmers", in I. Lakatos and A. Musgrave (eds.), *Criticism and the growth of knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

Lucas, Henry, C., *The analysis, design and implementation of information systems*, New York, McGraw-Hill, 1985.

Mambrey, Peter y Robinson, Mike, *Understanding the role of documents in a hierarchical flow of work*, 1997.

Mintzberg, Henry, *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J. London, Prentice Hall International, 1983.
Morgan, Gareth, *Images of organization*, California, SAGE, 1997.
Niskanen, William A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1971.
Ramió, Carles, *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Madrid, Tecnos-Universidad Pompeu Fabra, 1999.
Sauer, Chris, *Why information systems fail: a case study approach*, Henley-on-Thames, Alfred Waller Limited, 1993.
Scarbrough, Harry y Corbett, J. Martin, *Technology and organization. Power, meaning and design*, London, Routledge, 1992.
Schein, Edgar. H., *Organizational culture and leadership*. San Francisco, London, Jossey-Bass, 1985.
Stamper, Ronald, "Organizational Semiotics" in J. Mingers (edit.), *Information systems: an emerging discipline?* London, McGraw-Hill, 1997.
Skidmore, Steve, *Introducing system analysis*, London, Macmillan, 1997.
Taylor, James y Van Every, Elizabeth J., *The vulnerable fortress: Bureaucratic organization and management in the information age*, Toronto, The University of Toronto Press, 1993.
Walsham, Geoff, Interpreting information systems in organizations, New York, John Wiley & sons, 1993. Weber, Max, *Economy and society: an outline of interpretive*, University of California Press, 1979.
Weber, Max., *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
Weimer, David y Vining, Aidan, *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1992.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 116, 2008

UNA BREVE INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO ELECTRÓNICO: DEFINICIÓN, APLICACIONES Y ETAPAS

José Ramón Gil-García y
Luis F. Luna-Reyes*

Introducción

En los últimos años los términos Gobierno Electrónico, Gobierno Digital, o sus versiones en idioma inglés "eGovernment" o "eGov", han sido usados frecuentemente tanto en el discurso político como en el trabajo periodístico y más recientemente en la investigación académica. Aunque el uso del término Gobierno Electrónico tiene casi ya 10 años, no parece existir aún un consenso respecto a su significado o sus principales características. De hecho, algunos autores aseguran que en este momento es todavía difícil entender completamente el significado, las oportunidades y los límites de este concepto.[1] Quizá uno de los elementos que dificultan la integración del concepto es la naturaleza transdisciplinaria del trabajo en Gobierno Electrónico, que conjunta tanto el desarrollo de aplicaciones prácticas como la investigación en áreas como Administración Pública, Políticas

* José Ramón Gil García es licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Doctor en Administración y Políticas Públicas por el Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany. Actualmente es profesor e investigador en materia de Tecnologías de la información y comunicación en el CIDE. Luis F. Luna Reyes es actualmente profesor-investigador en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación en la Universidad de las Américas, Puebla.

[1] Ver Corien Prins, «Electronic Government. Variations on a Concept» en *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, ed. J. E. J. Prins (The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2001), Åke Grönlund y Thomas A. Horan, «Introducing E-Gov: History, Definitions and Issues», *Communications of the AIS* 15, no. 39 (2005).

Públicas, Administración de Sistemas de Información, Administración de Operaciones y Ciencias de la Información.[2]

El término Gobierno Electrónico surge en la segunda mitad de la década de los 90´s como un fenómeno paralelo al Comercio Electrónico. En sus inicios, el término fue utilizado principalmente por los profesionales a cargo de las tecnologías y sistemas de información en el gobierno.[3] Aunque estos términos se acuñan como resultado de la influencia del Internet en las organizaciones públicas y privadas, conversaciones recientes en foros académicos sugieren que el Gobierno Electrónico no es un fenómeno completamente nuevo, sino que forma parte de la historia del uso de las tecnologías y sistemas de información en el gobierno.[4] De hecho, se puede decir que desde las primeras aplicaciones de cómputo a funciones gubernamentales ha existido el Gobierno Electrónico y que el uso de las tecnologías en el gobierno ha venido evolucionando junto con la tecnología misma, las prácticas organizacionales y el ambiente institucional.

Así, el presente ensayo tiene como objetivo presentar los principales antecedentes del Gobierno Electrónico y diferentes conceptualizaciones del término, al tiempo que se analizan las diferencias y semejanzas entre los diferentes enfoques. Para lograr este objetivo, el ensayo se organiza en seis secciones. En la siguiente sección se presentan los antecedentes del término, que se remontan a las décadas de los 50´s y 60´s. La tercera sección del documento contiene diferentes aproximaciones que se han utilizado para entender el fenómeno denominado Gobierno Electrónico. En la cuarta sección presentamos una visión que amplía el concepto de Gobierno Electrónico, abarcando no sólo aspectos técnicos, sino también características organizacionales e institucionales del contexto en el que se desarrollan este tipo de aplicaciones. En la penúltima sección del ensayo presentamos una definición de Gobierno Electrónico que conjunta e integra los aspectos más relevantes de la literatura y pretende ser útil tanto para la academia y el desarrollo teórico, como para el diseño y la implementación de políticas públicas relacionadas con el uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno. La última sección presenta algunas conclusiones y sugiere áreas susceptibles a futuros estudios en este campo.

---

[2] El presente artículo continua la discusión sobre distintas conceptualizaciones de Gobierno Electrónico presentadas por los autores en J. Ramón Gil-García y Luis F. Luna-Reyes, «Integrating Conceptual Approaches to E-Goverment», en *Encyclopedia of E-Commerce, E-Goverment and Mobile Commerce*, ed. Mehdi Khosrow-Pour (Hershey, PA: Idea Group Inc., 2006), y J. Ramón Gil-García y Luis F. Luna-Reyes, «Towards a Definition of Electronic Government: A Comparative Review», en *Techno-Legal Aspects of the Information Society and New Economy: An Overview*, ed. A. Méndez-Vilas, *et al.,* Information Society Series (Badajoz, Spain: Formatex, 2003).

[3] Ver Grönlund y Horan, «Introducing E-Gov: History, Definitions and Issues.»

[4] Ver V. Homburg, "Understanding E-Government: Information Systems" en *Public Administration* (Abingdon: Routledge, 2008).

Antecedentes del Gobierno Electrónico

El uso de las tecnologías de información en el gobierno puede ser descrito como un fenómeno que se ha desenvuelto en cuatro grandes etapas.[5] La primera etapa, que tuvo lugar en los últimos años de la década de los 50´s y los primeros años de los 60´s, estuvo caracterizada por la introducción de las nuevas computadoras con capacidad de procesamiento en lotes *(batch processing*). Como resultado de esta innovación, se inició un proceso de automatización de tareas grandes y repetitivas como el pago de nóminas o el procesamiento de impuestos.

El crecimiento de la industria de la computación, dio paso a la segunda etapa, en la que la mayor parte de las organizaciones gubernamentales de gran tamaño adquirieron sus propias computadoras centrales (*mainframes*) o adquirieron capacidad de cómputo de proveedores externos para satisfacer sus necesidades de procesamiento de información. Durante esta etapa, que tuvo lugar durante la segunda mitad de los 60´s y prácticamente todos los 70´s, la principal preocupación de los administradores públicos estaba asociada con el costo de los equipos o los servicios.

Los años 80´s y el inicio de los 90´s estuvieron marcados por el desarrollo de la tecnología computacional que dio origen a las computadoras personales. El incremento en capacidad de procesamiento y la reducción del tamaño, estuvieron acompañados de la reducción de los costos del equipo, lo que favoreció que más dependencias adquirieran capacidad de cómputo y se iniciara el desarrollo del recurso humano para poder obtener provecho de las inversiones en tecnologías y sistemas de información. Esta etapa no estuvo libre de desafíos para los administradores públicos, los que se relacionaban principalmente con la diversidad de plataformas y los problemas de compatibilidad para intercambiar información entre ellas.

El problema se resolvió parcialmente al consolidarse como estándar la arquitectura de IBM y el sistema MS-DOS.

El Internet y el desarrollo de las redes computacionales han creado una serie de nuevas oportunidades de desarrollo de aplicaciones y sistemas en el gobierno, dando lugar a la cuarta etapa del uso de las tecnologías de la información a la que se ha denominado “e Government” o Gobierno Electrónico. La capacidad de procesamiento y conectividad ha traído

[5] Las primeras etapas descritas en esta sección se obtuvieron directamente de David F. Andersen y Sharon S. Dawes, *Government Information Management. A Primer and Casebook* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1991). La cuarta y última etapa es prevista en la obra de Andersen y Dawes, que nosotros asociamos con el concepto de e-Government, disparada principalmente por la Internet y otras tendencias tecnológicas, organizacionales e institucionales.

consigo la necesidad de enfrentar nuevos retos relacionados con la interoperabilidad e interconectividad de las dependencias de gobierno y organismos no gubernamentales. La complejidad de estos retos requiere de la colaboración de expertos en tecnología, administración, comunicación, derecho y ciencia política, entre otras disciplinas. Sólo a través de la colaboración de expertos en diversas áreas podremos enfrentarlos exitosamente.

Si bien los desafíos y desarrollos de esta cuarta etapa han sido más importantes y notorios que los de etapas anteriores, sería simplista pensar que éstos son solamente el resultado del desarrollo tecnológico. Otros movimientos se han venido gestando en diferentes áreas disciplinarias y lugares en el mundo dando como resultado el fenómeno actual del Gobierno Electrónico.[6] Uno de estos movimientos es el de reingeniería, que a nivel de la administración pública se refleja en corrientes como la "Nueva Gestión Pública" (*New Public Management*) o el "Gobierno Unificado" (*Joined-up Government*). Por otro lado, nuevas formas organizacionales como las redes sustituyen en diversos países a las burocracias jerárquicas para enfrentar problemas de la administración pública. La explosión de aplicaciones de comercio electrónico ha también detonado que los ciudadanos demanden del gobierno niveles de servicio similares a los que reciben de la iniciativa privada y ha invitado a los gobiernos a imitarles. Finalmente, los gobiernos alrededor del mundo buscan crear lazos más estrechos con los ciudadanos y el Gobierno Electrónico se ha visto como una herramienta que puede servir a estos propósitos.

De este modo, el fenómeno ahora conocido como Gobierno Electrónico tiene sus raíces desde la introducción misma de las tecnologías de información en el gobierno y no es únicamente un fenómeno desarrollado en los últimos años. Lo que realmente ha venido cambiando son las tecnologías de información y comunicación usadas por el gobierno, comenzando con computadoras de procesamiento en lotes y recientemente incorporando el Internet y otras tecnologías de redes. Por otro lado, el Gobierno Electrónico no sólo representa un proceso de evolución de las tecnologías y los sistemas, sino que adicionalmente, es el resultado de tendencias administrativas, organizacionales e institucionales. El Gobierno Electrónico

[6] Existen diversas referencias que señalan estos antecedentes al Gobierno Electrónico. Ver por ejemplo Homburg, *Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration*, Grönlund y Horan, «Introducing E-Gov: History, Definitions and Issues.», V. Bogdanor, ed., *Joined-up Government* (Oxford: Oxford University Press, 2005), David Arellano-Gault, *Beyond Reinventing Government: Fundamentals of New Public Management and Performance-Oriented Budgets in Latin America* (Mexico City: Miguel Ángel Porrúa, 2004), Mila Gascó, «E-Gobierno en Bolivia y Paraguay,» en *América Latina Puntogob: Casos y Tendencias, en Gobierno Electrónico*, ed. Rodrigo Araya Dujisin y Miguel Ángel Porrúa Vigón (Santiago: FLACSO-Chile/ AICD-OEA, 2004).

es entonces un fenómeno mucho más complejo que las tecnologías en sí mismas e involucra aspectos organizacionales, institucionales, sociales y del contexto en el que se desarrollan, implementan y usan estas tecnologías de información y comunicación. En la siguiente sección discutimos algunas de las principales formas de entender o conceptualizar el Gobierno Electrónico.

Conceptualizaciones del Gobierno Electrónico

Existen en la literatura académica al menos tres diferentes formas de entender o conceptualizar al Gobierno Electrónico.[7] Una primera forma es tratar de construir una definición concreta y que contenga los principales elementos de lo que es, o debiera ser, el Gobierno Electrónico. Listar las diferentes variantes o aplicaciones del Gobierno Electrónico se ha convertido en una segunda forma de clarificar el significado de este concepto. Una tercera aproximación conceptual al Gobierno Electrónico es evolutiva y hace alusión a las diferentes etapas que existen en su desarrollo. En esta sección revisamos algunas de las posturas más representativas de cada una de estas aproximaciones.

Características del Gobierno Electrónico

Dentro de la primera forma de conceptualización, encontramos diferentes definiciones de Gobierno Electrónico. Cada una de estas definiciones enfatiza algunas características que se consideran clave en la diferenciación teórica o práctica entre el Gobierno Electrónico y otras formas de utilización de tecnologías de información en el sector público.

Scholl[8] menciona que existen diferentes formas de definir al Gobierno Electrónico. Algunas de ellas únicamente incluyen o enfatizan la prestación de servicios a través de medios electrónicos o de una red de computadoras. Otras tratan de expandir los límites de este concepto e incluyen el compromiso y la participación de la ciudadanía en los procesos administrativos y políticos del gobierno. De hecho, Grönlund[9] identifica cuatro niveles de definiciones. El primer grupo se limita a la provisión de información, servicios y otras actividades basadas en Internet. El segundo tipo de definiciones describe Gobierno Digital como el uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno. Un tercer nivel de definición, destaca la capacidad transformadora de las tecnologías de información, y describe un gobierno rediseñado alrededor de las

[7] Ver Gil-García y Luna-Reyes, «Towards a Definition of Electronic Government: A Comparative Review.».

[8] Ver Hans Jochen Scholl, «E-Government: A Special Case of Ict-Enabled Business,» (Albany, NY: 2002).

[9] Ver Grönlund y Horan, «Introducing E-Gov: History, Definitions and Issues.».

tecnologías de información. El último nivel describe Gobierno Electrónico como una forma de crear un "mejor gobierno" hacia los procesos internos y en su relación con la sociedad civil. En los siguientes párrafos incluimos algunos ejemplos de definiciones.

Para Zweers y Planqué,[10] Gobierno Electrónico se refiere a la provisión de información, servicios o productos a través de medios electrónicos, que se pueden obtener en cualquier momento y lugar; ofreciendo valor agregado para todos los participantes en la transacción. Gobierno Electrónico generalmente se refiere a un mayor uso de tecnologías de información en el gobierno, pero es más importante lograr un uso más estratégico de las tecnologías de información en el sector público.[11]

Por otro lado, Galindo[12] propone que Gobierno Electrónico se refiere a las diferentes relaciones que existen entre la ciudadanía y las autoridades como consecuencia del uso de herramientas electrónicas –en particular del Internet– como una forma de ejercer los derechos políticos de los ciudadanos. Gobierno Electrónico puede ser visto como el uso de tecnologías de información para apoyar acciones gubernamentales y proveer servicios a los ciudadanos.[13] Por su parte, Dawes,[14] además de la operación interna y los servicios, agrega que Gobierno Electrónico también debe involucrar a la ciudadanía, ya que la participación de la gente es de extrema importancia en estos procesos.

Una forma más de entender el Gobierno Electrónico es como el "uso práctico de las tecnologías de información y comunicación más innovadoras, como el Internet, para la provisión eficiente y efectiva de servicios, información y conocimiento. Es un compromiso de los tomadores de decisiones para fortalecer los lazos entre los ciudadanos y el sector público".[15]

---

[10] Ver Koen Zweers y Kees Planqué, «Electronic Government. From an Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach,» en *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, ed. J. E. J. Prins (The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2001).

[11] Ver Åke Grönlund, ed., *Electronic Government: Design, Applications, and Management* (Hershey, PA: IDEA Group Publishing, 2001).

[12] Ver Fernando Galindo, «E-Government Trust Providers,» en *Electronic Government: Design, Applications, and Management*, ed. Åke Grönlund (Hershey, PA: IDEA Group Publishing, 2002). PA: IDEA Group Publishing, 2002).

[13] Ver Meghan Cook y Mark LaVigne, *Making the Local E-Gov Connection* [Electronic Magazine] (Urbanicity, 2002 [cited May 24, 2002); available from www.urbanicity.org/FullDoc.asp?ID=36, Mark LaVigne, «Electronic Government: A Vision of a Future That Is Already Here,» *Syracuse Law Review* 52, no. 4 (2002).

[14] Ver Sharon S. Dawes, «An Examination of New York City's E-Government Initiatives,» en *Select Committee on Information Technology in Government*, New York City Council (New York: 2002).

[15] Ver ASPA, *American Society for Public Administration Home Page* (American Society for Public Administration, 2001 [cited May 12, 2002]); available from www.aspanet.org.

De forma amplia, Gobierno Electrónico puede ser entendido como el uso de todo tipo de tecnologías de información y comunicación, desde el fax hasta las agendas electrónicas conectadas a una red celular, para facilitar la administración diaria del gobierno y sus relaciones con organismos no gubernamentales. Finalmente, es común relacionar Gobierno Electrónico con acciones que se desarrollan a través de Internet con el objetivo de mejorar el acceso de los ciudadanos a la información del gobierno, servicios que aseguran su participación en los procesos de políticas públicas, y su satisfacción con las acciones gubernamentales.[16]

En esta breve revisión hemos encontrado definiciones que incluyen aspectos muy diversos del desempeño gubernamental. Desde aquéllas que consideran únicamente a los servicios electrónicos como el principal elemento del Gobierno Electrónico, las que integran el mejoramiento de la gestión interna y el fomento de la participación ciudadana como parte importante de este concepto, hasta las que describen al Gobierno Electrónico como una fuerza transformadora de las relaciones internas del gobierno y sus relaciones con la sociedad civil.

Aplicaciones del Gobierno Electrónico

Otra forma de entender el Gobierno Electrónico ha sido construyendo clasificaciones de los distintos tipos de aplicaciones a las que ha dado lugar. Dentro de este enfoque es posible identificar dos formas distintas de agrupar las aplicaciones de Gobierno Electrónico. La primera está asociada con diferentes funciones de la administración pública y el gobierno como son los servicios al ciudadano o la promoción de la democracia; la segunda, con el tipo de relación que se facilita a través de los medios electrónicos.

Un ejemplo de categorización de aplicaciones de Gobierno Electrónico siguiendo el enfoque de uso de funciones de administración pública es propuesto por Perri,[17] quien sugiere que las aplicaciones de Gobierno Electrónico se pueden agrupar como (1) aplicaciones para la provisión electrónica de servicios; (2) aplicaciones para apoyar la democracia electrónica, y (3) aplicaciones de dirección electrónica (e-governance). No obstante, la literatura de Gobierno Electrónico es rica en la descripción de

[16] Ejemplos importantes de este enfoque son los realizados por agencias como UNPAN, *Unpan E-Government* [Website] (United Nations On Line Network in Public Administration and Finance, 2002 [cited July 8 2002]); available from www.unpan.org/ egovernment.asp, ó el de Darrell M. West, *Digital Government. Technology and Public Sector Performance* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005).

[17] Ver Perri 6, «E-Governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making?,» en *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, ed. J. E. J. Prins (The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2001).

tipos de aplicaciones, creando una diversidad de categorías como son: Servicios Electrónicos (e-Services), Comercio Electrónico (e-Commerce), Administración Electrónica (e-Management), Democracia Electrónica (e-Democracy), Política Pública Electrónica (e-Policy), o Compras Gubernamentales Electrónicas (e-Procurement).

Dentro de este tipo de categorizaciones, prácticamente todos los autores consideran aplicaciones para mejorar los servicios de gobierno una parte fundamental del Gobierno Electrónico (Servicios Electrónicos o e-Services). Un menor número de autores y profesionales consideran el potencial de las tecnologías de información para transformar la operación interna del gobierno (Administración electrónica o e-Management). Unos cuantos autores –aunque incrementándose en los últimos años– reconocen el valor de las tecnologías de información para promover y preservar los valores y mecanismos democráticos. Finalmente, un número aún más reducido de académicos relaciona el Gobierno Electrónico con el diseño de políticas públicas que faciliten el desarrollo de iniciativas tecnológicas y fomenten la sociedad de la información (Política Pública Electrónica o e-Policy).

Aunque resulta difícil valorar qué categorías de aplicaciones resultan relevantes desde los puntos de vista teórico y práctico, es posible encontrar guías en la tradición teórica de la Administración Pública. Rosenbloom[18], por ejemplo, identifica tres enfoques distintos en el estudio de la Administración Pública: Administrativo, Político y Legal. Cada uno de estos enfoques enfatiza aspectos diferentes pero complementarios del gobierno. Mapear las diferentes categorías de aplicaciones a este marco teórico, permite agrupar las diferentes aplicaciones en las áreas de administración y democracia electrónicas, correspondiendo con los enfoques administrativo y político de Rosenbloom (ver Tabla 1). Resulta también importante incluir la visión legal (Política Pública Electrónica o e-Policy), ya que los gobiernos también crean marcos legales y reglamentarios para promover la sociedad de la información. Adicionalmente, la existencia de estas políticas se ha identificado como un factor clave para el éxito de las iniciativas de Gobierno Electrónico.[19]

---

[18] Ver David H. Rosenbloom, *Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* (New York, McGraw-Hill, 1998).

[19] Ver Sharon S. Dawes y M.R. Nelson, "Pool the Risks, Share the Benefits: Partnership in it Innovation," en *Technology Success Stories from Today Visionaries*, ed. J. Keyes (New York: Van Nostry Reinhold, 1995), Patricia D. Flecher, "Portals and Policy: Implications of Electronic Access to U.S. Federal Government Information and Services,» en *Digital Government: Principles and Best Practices*, ed. Alexei Pavlichev y G. David Garson (Hershey, PA: Idea Group Publishing, 2004), L. F. Luna-Reyes, J. R. Gil-García, y C. B. Cruz, «Collaborative Digital Government in Mexico: Some Lessons from Federal Web-Based Interorganizational Information Integration Initiatives,» *Government Information Quarterly* 24, no. 4 (2007).

Tabla 1.
MAPEANDO APLICACIONES DE GOBIERNO ELECTRÓNICO CON LOS ELEMENTOS DE LA TEORÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

APROXIMACIONES POR ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	CATEGORÍAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO	ELEMENTOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO
Administrativa	E-Servicios	E-Servicios. E-Comercio.
	E-Administración	E-Administración. E-Recursos Humanos. E-Compras.
Política	E-Democracia	E-Democracia. E-Participación. E-Voto. E-Transparencia.
Legal	E-Política Pública	E-Política Pública. E-Gobernanza.

Fuente: Traducido y adaptado de Gil-García y Luna-Reyes.[20]

Aunque esta aproximación incluiría las aplicaciones de servicios electrónicos como parte de la visión administrativa, consideramos que los servicios electrónicos deben mantenerse separados de la administración electrónica dada la orientación al cliente de la Nueva Gestión Pública y la gran relevancia de este componente en esta etapa del Gobierno Electrónico, probablemente derivada, al menos en parte, de la potencialidad del Internet. Los e-Servicios ven hacia el exterior, mientras

[20] La tabla se presenta en Gil-García y Luna-Reyes, «Integrating Conceptual Approaches to E-Government» como resultado de una extensa revisión de la literatura. Algunas de las principales referencias en el área administrativa son Zweers y Planqué, «Electronic Government. From an Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach.», Galindo, «E-Government Trust Providers.», *ASPA, American Society for Public Administration Home Page* ([cited), UNPAN, *Unpan E-Government* ([cited), OCDE, *The E-Government Imperative* (Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2003), 6 «E-Governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making?.», Janine S. Hiller y France Bélanger, «Privacy Strategies for Electronic Government,» en *E-Government 2001*, ed. Mark A. Abramson y Grady E. Means, *The Pricewaterhouscoopers Endowment Series on the Business of Government* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2001), M. Jae Moon, «The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?,» *Public Administration Review* 62, no. 4 (2002), Karen Layne y Jungwoo Lee, «Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model,» *Government Information Quarterly* 18, no. 2 (2001), UN & ASPA, «Benchmarking E-Government: A Global Perspective,» (New York: United Nations Division of Public Economics and Public Administration and the American Society for Public Administration, 2002), Grönlund, ed., *Electronic Government: Design, Applications, and Management*, Bruce Rocheleau, «Politics, Accountability, and Governmental Information Systems,» en *Public Information Technology: Policy and Management Issues*, ed. G. David Garson (Hershey, PA: Idea Group Publishing, 2003), en el área política Galindo, «E-Government Trust Providers.», Jane E Fountain, «Prospects for Improving the Regulatory Process Using E-Rulmaking,» *Communications of the ACM 46*, no. 1 (2003), y en el área legal 6 «E-Governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making?», Matthias Finger y Gaëlle Pécoud, «From E-Government to E-Governance? Towards a Model of E-Governance,» *Electronic Journal of e-Government* 1, no. 1 (2003).

que la e-Administración se hace cargo de la tecnología y los procesos administrativos que transforman las organizaciones gubernamentales internamente para poder ofrecer servicios integrales, además de ser más eficientes y eficaces.[21]

Una forma alternativa de clasificar las aplicaciones de Gobierno Electrónico resulta de observar el tipo de relación que existe entre el gobierno y algún otro ente. En esta visión, el Gobierno Electrónico se circunscribe primordialmente a aplicaciones de comercio electrónico en el gobierno y por tanto al uso de Internet como una herramienta que facilita y mejora las funciones gubernamentales en su relación con los ciudadanos (G2C–Government to Citizen), las empresas (G2B–Government to Business) u otros gobiernos (G2G–Government to Government). Holmes[22] identifica tres principales relaciones que denomina el ABC del Gobierno Electrónico: (1) Administración a Ciudadano; (2) Administración a Empresa, y (3) Administración a Administración.

Es claro que las relaciones expuestas en el párrafo anterior tienen la intención de capturar todas las posibles relaciones del gobierno con otras entidades. Sin embargo, autores como Hiller y Bélanger[23] consideran que por la importancia y peculiaridades de cierto tipo de interacciones es necesario ser más específicos. A las relaciones descritas anteriormente, estos autores agregan: (1) Gobierno a Individuos como Parte del Proceso Político (G2IP), (2) Gobierno a Empresas en el Mercado (G2BMKT) y (3) Gobierno a Empleados (G2E).

Etapas del Gobierno Electrónico

Una tercera forma de tratar de entender el Gobierno Electrónico es construyendo una serie de etapas por las cuales los diferentes gobiernos están transitando.[24] Una visión como ésta mantiene el supuesto de

[21] Ver Maria Wimmer, «Integrated Service Modelling for Online One-StopGovernment,» *Electronic Markets* 12, no. 3 (2002), Roland T. Rust y P. K. Kannan, «E-Service: A New Paradigm for Business in the Electronic Environment,» *Communications of the ACM 46,* no. 6 (2003).

[22] Ver Douglas Holmes, *E.Gov. E-Business Strategies for Government* (London: Nicholas Brealey Publishing, 2001).

[23] Ver Hiller y Bélanger, «Privacy Strategies for Electronic Government.».

[24] Ver Layne y Lee, «Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model.», Hiller y Bélanger, «Privacy Strategies for Electronic Government.», Ignacio J. Martínez-Moyano y J. Ramón Gil-García, «Rules, Norms, and Individual Preferences for Action: An Institutional Framework to Understand the Dynamics of E-Government Evolution» (paper presented at the Third International Conference on Electronic Government, Zaragoza, Spain, August 30-September 3 2004), Christopher G. Reddick, «A Two-Stage Model of E-Government Growth: Theories and Empirical Evidence for U.S. Cities,» Government Information Quarterly 21 (2004), Rodrigo Sandoval Almazán y J. Ramón Gil-García, «E-Government Portals in Mexico,» en *Encyclopedia of E-Commerce, E-Government and Mobile Commerce*, ed. Mehdi Khosrow-Pour (Hershey, PA: Idea Group Inc., 2006), José Ramón Gil-García e Ignacio Martínez-Moyano, «Understanding the Evolution of E-Government: The Influence of Systems of Rules on Public Sector Dynamics» *Government Information Quarterly* 24, no. 2 (2007).

que existe una evolución del o hacia el Gobierno Electrónico. Algunos autores consideran que todas y cada una de las etapas son ya Gobierno Electrónico. Otros consideran que etapas incipientes de desarrollo no pueden ser consideradas Gobierno Electrónico.

Layne y Lee[25] presentan un modelo de cuatro etapas que describe el desarrollo de un Gobierno Electrónico totalmente funcional. Las etapas de su modelo son las siguientes: (1) catalogación; (2) transacción; (3) integración vertical, y (4) integración horizontal. La primera etapa recibe el nombre de *catalogación* porque se enfoca en la clasificación o catalogación de información gubernamental y su presentación mediante páginas electrónicas. Proyectos en la etapa de *transacción*, además de organizar y proveer información, permiten la interacción de los ciudadanos con el gobierno mediante la obtención de productos y servicios directamente de los sitios electrónicos. La etapa de *integración vertical* consiste en la integración física y/o virtual de organizaciones gubernamentales de los diferentes ámbitos de gobierno que prestan un servicio similar o tienen bajo su responsabilidad una función en común. Actualmente existen algunos sectores gubernamentales, como los sistemas de justicia, salud o educación, que han desarrollado iniciativas que pretenden lograr, en cierto grado, este tipo de integración[26]. Finalmente, *integración horizontal* se refiere al proceso de transformación que rompe con las barreras organizacionales y desarrolla una visión integral del gobierno, lo que requiere una transformación radical en la distribución de poder intra e interorganizacional que resultaría muy compleja. Este último nivel de integración se considera la visión más completa del Gobierno Electrónico.

La integración horizontal es tan compleja que algunos autores han desarrollado modelos de etapas únicamente enfocándose en este proceso de integración[27]. El primer paso en esta integración consiste normalmente en la integración de servicios al interior de los diferentes organismos de gobierno, que es común que se encuentren fragmentados en silos funcionales (dependencias gubernamentales cuasi-independientes) que raramente interactúan entre sí. De hecho, este primer paso es una forma simple de integración horizontal hacia el interior de la organización. Un siguiente paso en el proceso consiste en mover un conjunto de ventanillas de servicio de distintas dependencias a un mismo sitio físico o virtual. Algunos kioscos de servicio ciudadano o portales de gobierno, son ejemplos de este primer paso hacia la integración. Cada ventanilla de servicio es independiente de las demás en sus procesos y sistemas. La siguiente etapa de desarrollo involucra la colaboración e intercambio de

[25] Ver Layne y Lee, «Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model.».

[26] Ver Anthony M. Cresswell y David Connelly, «Reconnaissance Study. Developing a Business Case for the Integration of Criminal Justice Information,» (Albany, New York: Center for Technology in Government, 1999).

[27] Ver Bram Klievink y Marijn Janssen, «Stage Models for Creating Joined-up Government: From Local to Nation-Wide Integration» (paper presented at the 9th Annual International Digital Government Research Conference, Montreal, Canadá, 2008).

información entre distintas organizaciones. En esta etapa, el ciudadano sigue siendo el iniciador del proceso al solicitar servicios del gobierno. Finalmente, en la etapa de integración más desarrollada, las diferentes entidades de gobierno colaboran y comparten información para anticiparse a las necesidades de la comunidad.

Otra forma útil y reconocida a nivel internacional de clasificar las diferentes etapas del Gobierno Electrónico es la utilizada en la encuesta global sobre Gobierno Electrónico realizada por la División de Economía Pública y Administración Pública de la ONU y la Sociedad Americana para la Administración Pública.[28] Esta encuesta se puede considerar como un esfuerzo internacional por conocer el estado del Gobierno Electrónico en un gran número de países y sus resultados están a disposición de cualquier persona interesada en el tema a través de la página electrónica de la Organización de las Naciones Unidas. Las etapas identificadas en este trabajo son: (1) presencia inicial; (2) presencia ampliada; (3) presencia interactiva; (4) presencia transaccional, y (5) presencia totalmente integrada. Presencia inicial y extendida se refieren a la presentación de información con diferentes niveles de complejidad y completitud (similar a la etapa de catalogación). Presencia interactiva y transaccional consiste en la existencia de un portal que organiza y ofrece servicios e información en términos de las necesidades ciudadanas (similar a la etapa de transacción). Una presencia totalmente integrada está asociada con los procesos de integración vertical y horizontal descritos previamente.

Análisis recientes sobre los enfoques evolutivos señalan que las "etapas" pueden ser conceptualizadas más bien como componentes o características no excluyentes entre sí.[29] Más aún, estos componentes no siguen necesariamente una secuencia lineal. Normalmente, los componentes o características son complementarios y corresponden a un momento en particular en la vida del portal de Internet, donde es posible observar ciertas características dominantes (la etapa en la que se podría clasificar el portal), pero también características que se considerarían representativas de otras etapas.

Gobierno Electrónico: ¿Un Concepto más Amplio?

Diversos autores consideran que en general, la literatura trata el concepto de Gobierno Electrónico de una forma demasiado restringida.[30] Por un

[28] Ver UN & ASPA, «Benchmarking E-Government: A Global perspective».

[29] Ver Rodrigo Sandoval Almazán y J. Ramón Gil-García, «Limitations of Evolutionary Approaches to E-Government» en *Handbook of Research on Public Information Technology*, ed. G. David Garson y Mehdi Khosrow-Pour (Hershey, PA: Idea Group Inc., 2008).

[30] Ver Klaus Lenk y Roland Traunmüller, «Broadening the Concept of Electronic Government» en *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, ed. J. E. J. Prins (The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2001), Homburg, *Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration*, Richard Heeks, *Implementing and Managing E-Government: An International Text* (Thousand Oaks, CA, SAGE Publications, 2005).

lado, se ha pensado que Gobierno Electrónico es sólo la prestación de servicios a través de alguna aplicación computacional que use como base el Internet. En otros casos la discusión se centra principalmente en los aspectos técnicos, dejando de lado otros componentes igualmente importantes propios de un fenómeno transdisciplinario como es el Gobierno Electrónico y que discutiremos brevemente en los siguientes párrafos.

Andersen y Dawes[31] presentan una visión de uso de tecnologías de información en el gobierno que abarca tres dominios de conocimiento. El primero consiste en el dominio del conocimiento técnico y de administración de datos. El segundo consiste en los conocimientos de administración de las organizaciones. Finalmente, se requiere integrar el componente de política pública y contenido de los programas. La principal complejidad, desde su punto de vista, consiste en las diferentes velocidades a las que evolucionan estos tres componentes. Mientras que la tecnología avanza y cambia de manera extremadamente rápida, las prácticas administrativas evolucionan con mayor lentitud y las políticas públicas evolucionan muy lentamente. Así, el funcionario encargado de Gobierno Electrónico se desenvuelve en la intersección de estos tres dominios de conocimiento con la necesidad de entender y administrar las diferentes velocidades de adaptación y cambio.

Usando una óptica consistente con la presentada en el párrafo anterior, investigadores en el área de la teoría institucional consideran que el fenómeno de Gobierno Electrónico consiste en el rediseño tecnológico, organizacional e institucional.[32] De hecho, es la actividad organizacional la que, condicionada por creencias, valores, normas, reglamentos y leyes (arreglos institucionales), filtra o dirige la atención a aquellas características y potencialidades de las tecnologías para decidir qué funcionalidades incluir en cada una de las aplicaciones que se desarrollan (tecnología

[31] Ver Andersen y Dawes, *Government Information Management. A Primer and Casebook*.

[32] Uno de los trabajos más reconocidos en esta perspectiva es sin lugar a dudas el de Jane E. Fountain, *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001), aunque otros ejemplos se pueden encontrar en J. Ramón Gil-García, «Enacting State Websites: A Mixed Method Study Exploring E-Government Success in Multi-Organizational Settings» (paper presented at the 39th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Hawaii, USA, January 4-7, 2006), Luna-Reyes, Gil-García, y Cruz, «Collaborative Digital Government in Mexico: Some Lessons from Federal Web-Based Interorganizational Information Integration Initiatives», L. F. Luna-Reyes, J. R. Gil-García, y M. Estrada-Marroquín, «The Impact of Institutions on Interorganizational It Projects in the Mexican Federal Government,» *International Journal for Electronic Government Research* 4, no. 2 (2008), Homburg, *Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration*, J. Ramón Gil-García y Gabriel Purón Cid, «Enacting E-Budgeting in México: Bureaucracy, Institutions, and the Budget Process» (paper presented at the International Conference on Public Participation and Information Technologies 2003, Cambridge, MA, November 10-12, 2003).

promulgada). De cierto modo, los arreglos institucionales promueven la estabilidad, y los proyectos y actividades tecnológicas promueven la innovación y el cambio. Así, cuando una organización gubernamental desea desarrollar una aplicación de Gobierno Electrónico como podría ser un portal de Internet, utiliza sus recursos organizacionales como son recursos humanos y tecnológicos en la selección de funcionalidades que se incorporarán en el portal. La selección de la inclusión de información, servicios o aplicaciones como blogs está estrechamente vinculada con los arreglos institucionales, y se podría decir que condicionada por ellos. Más aún, el portal no podría ofrecer servicios o aplicaciones que fueran más allá de las capacidades y recursos de la organización o que no fueran permitidos por el marco legal.

En otro enfoque, Lenk y Traunmüller[33] toman en consideración las actuales funciones gubernamentales e instituciones políticas, y establecen que el Gobierno Electrónico debe involucrar un rediseño fundamental de las diferentes relaciones existentes entre gobiernos, ciudadanos y empresas. Estos autores proponen cuatro diferentes formas de ampliar la visión de lo que consideran debe ser el Gobierno Electrónico en un futuro, las cuales son: (1) la perspectiva del usuario de los servicios; (2) la perspectiva del proceso; (3) la perspectiva de la cooperación, y (4) la perspectiva del conocimiento.

Desde la perspectiva del usuario de los servicios, la principal actividad involucrada en el desarrollo de Gobierno Electrónico está vinculada con la oferta de puntos de acceso a los servicios de gobierno de una forma más amplia y efectiva. Al igual que algunos otros autores, Lenk y Traunmüller consideran que es necesario realizar una reflexión profunda sobre la forma en la que se ofrecen los servicios de gobierno y una revisión de los procesos involucrados en esta oferta de servicios, no sólo desde la perspectiva de las agencias individuales (integración vertical), sino integrando servicios y procesos relacionados que son actualmente ofrecidos por diversas organizaciones de gobierno (integración horizontal). La oferta integrada de servicios a los agentes sociales requiere no sólo de la participación coordinada de diferentes dependencias gubernamentales en los procesos relacionados al servicio mismo, sino del desarrollo de estrategias que obtengan provecho del uso de las nuevas tecnologías para facilitar la toma de decisiones y los procesos de negociación entre las diferentes agencias gubernamentales y sus principales actores.

Finalmente, la comprensión de los propios procesos administrativos es un requisito previo al rediseño de los mismos. De este modo, además de la dimensión colaborativa, las agencias gubernamentales que desean desarrollar aplicaciones de Gobierno Electrónico y/o rediseñar sus

[33] Lenk y Traunmüller, «Broadening the Concept of Electronic Government.».

procesos necesitan identificar cuáles son las competencias básicas con las que cuentan, así como la forma en que estas competencias básicas serán transferidas o modificadas en el nuevo diseño. De esta forma el Gobierno Electrónico comprende no únicamente el desarrollo e implementación de sistemas de información, sino un rediseño institucional y organizacional que permita aprovechar al máximo los beneficios potenciales de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Hacia una Definición de Gobierno Electrónico

En este apartado buscamos identificar patrones o elementos en común en la literatura y enfoques presentados, que permitan construir una definición de Gobierno Electrónico lo más comprensiva y clara posible. Una definición de Gobierno Electrónico debe tener fuertes bases teóricas, pero al mismo tiempo debe ser sencilla y fácilmente instrumentable en términos prácticos. La definición presentada al final de este apartado busca reconciliar las tensiones entre teoría y práctica. Al mismo tiempo, trata de ser suficientemente poderosa para reflejar el entramado teórico que la sustenta, y tan clara y práctica como sea posible.

Inicialmente, establecimos que el fenómeno denominado Gobierno Electrónico está enmarcado en la historia del uso de las tecnologías y sistemas de información en el gobierno, aunado con tendencias a nivel organizacional e institucional que han aumentado el impacto del uso de la tecnología en el gobierno haciéndolo parecer un fenómeno completamente nuevo. Por otro lado, se identificaron diferentes niveles de conceptualización del Gobierno Electrónico, desde la aplicación de la tecnología de Internet para ofrecer servicios hasta el rediseño y transformación profunda del gobierno como organización y sus relaciones con la sociedad civil. La revisión de las diferentes aplicaciones de Gobierno Electrónico nos llevó a identificar cuatro categorías consistentes con la teoría en administración pública: (1) Servicios Electrónicos (E-Services); (2) Gerencia Electrónica (E-Management); (3) Democracia Electrónica (E-Democracy), y (4) Política Pública Electrónica (E-Policy).

Derivado de lo anterior, consideramos que una definición de Gobierno Electrónico que sea de utilidad tanto para la investigación académica como para su aplicación en las acciones que el gobierno lleva a cabo regularmente, debe tener en consideración al menos estos elementos y debe integrarlos de una forma simple y consistente. Por tanto, *Gobierno Electrónico es la selección, desarrollo, implementación y uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno para proveer servicios públicos, mejorar la efectividad administrativa y promover valores y mecanismos democráticos, así como el rediseño y desarrollo de marcos legales y reglamentarios que faciliten ajustes organizacionales para el*

desarrollo de iniciativas orientadas a mejorar el uso de la información, así como el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento[34]

Conclusión

La naturaleza dinámica de las tecnologías de información y comunicación ha afectado de forma importante el desarrollo del concepto "Gobierno Electrónico". Desde el primer uso de los "mainframes" y minicomputadoras hasta las cada vez más poderosas aplicaciones de red, los gobiernos han buscado la obtención de beneficios con un riesgo controlado. La evolución se ha reflejado en los diferentes términos utilizados para describir las relaciones entre gobierno y tecnologías de información. Sistemas de Información Pública, Administración de Información en el Gobierno, Gobierno Electrónico y Gobierno 2.0 son algunos ejemplos de una tendencia en la que los términos tratan de capturar la esencia de las tecnologías emergentes.

Gobierno Electrónico es entonces un concepto que trae algo nuevo y algo viejo tanto para la Administración Pública como disciplina, como para la práctica gubernamental. Es claro que muchos autores que tratan el tema de Gobierno Electrónico lo hacen de una forma muy optimista o puramente descriptiva. Consideramos necesario plantear una discusión académica más analítica sobre el tema. Si bien existen amplias posibilidades de desarrollo para los países que retomen las tecnologías de información y comunicación como política prioritaria, de la misma forma existen una gran cantidad de problemas y límites asociados con la construcción de este tipo de estrategias y herramientas en contextos burocráticos complejos.

Parece claro que esta tendencia va a continuar en el futuro cercano, y que el concepto de Gobierno Electrónico pronto estará nuevamente en transición, ya que el avance tecnológico seguirá generando nuevas opciones a ser utilizadas, al menos de forma potencial, por los gobiernos. Un ejemplo de esta evolución tecnológica son las aplicaciones de redes sociales y de creación de contenido conocidas comúnmente como Web 2.0.

Entender la dinámica y complejidad inherente al e-Gobierno en un sentido amplio es muy importante tanto para el desarrollo de teorías robustas como para la implementación de proyectos exitosos. Consideramos que un primer paso en este largo camino es el desarrollo de una definición integral como la presentada en este ensayo y que consideramos servirá de base para estudios futuros sobre Gobierno Electrónico, pero también para entender de mejor manera el valor práctico de iniciativas que involucren tecnologías de información para el gobierno y la sociedad en su conjunto.

---

[34] Ver Gil-García y Luna-Reyes, «Integrating Conceptual Approaches to E-Government.».

Finalmente, la verdadera transformación está aún en sus etapas iniciales. La necesidad de una transformación profunda de los procesos de gobierno, y tal vez de nuestra conceptualización del gobierno mismo resulta necesaria si contemplamos y creemos que nos dirigimos hacia una economía postindustrial y una sociedad del conocimiento. Es necesario encontrar el equilibrio entre tecnología y reflexión, manejo de información y participación democrática. Estamos convencidos que los procesos de "digitalización" del gobierno deben ser guiados y regulados principalmente por las necesidades ciudadanas, en un marco de respeto al Estado de derecho y promoviendo la participación democrática de la sociedad. Gobierno Electrónico es y debiera ser un mejor gobierno para todos.

Bibliografía

6, Perri. «E-Governance. Do Digital Aids Make a Difference in Policy Making?» In *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, edited by J. E. J. Prins, 7-27. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2001.

Andersen, David F., and Sharon S. Dawes. Government Information Management. A Primer and Casebook. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1991.

Arellano-Gault, David. Beyond Reinventing Government: Fundamentals of New Public Management and Performance-Oriented Budgets in Latin America. Mexico City: Miguel Ángel Porrúa, 2004.

ASPA. "American Society for Public Administration Home Page." American Society for Public Administration, www.aspanet.org.

Bogdanor, V., ed. Joined-up Government. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Cook, Meghan, and Mark LaVigne. "Making the Local E-Gov Connection." Urbanicity, www.urbanicity.org/FullDoc.asp?ID=36.

Cresswell, Anthony M., and David Connelly. "Reconnaissance Study. Developing a Business Case for the Integration of Criminal Justice Information." Albany, New York: Center for Technology in Government, 1999.

Dawes, Sharon S. "An Examination of New York City's E-Government Initiatives." In *Select Committee on Information Technology in Government*, 5. New York, 2002.

———, and M. R. Nelson. "Pool the Risks, Share the Benefits: Partnership in It Innovation." In *Technology Trend lines. Technology Success Stories from Today's Visionaries*, edited by J. Keyes. New York: Van Nostrand Reinhold, 1995.

Finger, Matthias, and Gaëlle Pécoud. "From E-Government to E-Governance? Towards a Model of E-Governance." *Electronic Journal of e-Government* 1, no. 1 (2003): 1-10.

Fletcher, Patricia D. "Portals and Policy: Implications of Electronic Access to U.S. Federal Government Information and Services."

In *Digital Government: Principles and Best Practices*, edited by Alexei Pavlichev and G. David Garson. Hershey, PA: Idea Group Publishing, 2004.

Fountain, Jan e E. "Prospects for Improving the Regulatory Process Using E-Rulmaking." Communications of the ACM 46, no. 1 (2003): 43-44.

———, Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.

Galindo, Fernando. "E-Government Trust Providers." In *Electronic Government: Design, Applications, and Management*, edited by Åke Grönlund, 121-50. Hershey, PA: IDEA Group Publishing, 2002.

Gascó, Mila. «E-Gobierno en Bolivia y Paraguay.» In *América Latina Puntogob: Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico*, edited by Rodrigo Araya Dujisin and Miguel Ángel Porrúa Vigón, 125-50. Santiago: FLACSO-Chile/ AICD-OEA, 2004.

Gil-García, J. Ramón. "Enacting State Websites: A Mixed Method Study Exploring E-Government Success in Multi-Organizational Settings." Paper presented at the 39th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), Hawaii, USA, January 4-7, 2006.

———, and Luis F. Luna-Reyes. "Integrating Conceptual Approaches to E-Government." In *Encyclopedia of E-Commerce, E-Government and Mobile Commerce*, edited by Mehdi Khosrow-Pour. Hershey, PA: Idea Group Inc., 2006.

———, and Luis F. Luna-Reyes. "Towards a Definition of Electronic Government: A Comparative Review." In *Techno-Legal Aspects of the Information Society and New Economy: An Overview*, edited by A. Mendez-Vilas *et al.* Badajoz, Spain: Formatex, 2003.

———, and Gabriel Purón Cid. "Enacting E-Budgeting in Mexico: Bureaucracy, Institutions, and the Budget Process." Paper presented at the International Conference on Public Participation and Information Technologies 2003, Cambridge, MA, November 10-12, 2003.

———, and Ignacio Martínez-Moyano. "Understanding the Evolution of E-Government: The Influence of Systems of Rules on Public Sector Dynamics. "Government Information Quarterly 24, no. 2 (2007): 266-90.

Grönlund, Åke, ed. Electronic Government: Design, Applications, and Management. Hershey, PA: IDEA Group Publishing, 2001.

———, and Thomas A. Horan. "Introducing E-Gov: History, Definitions and Issues." Communications of the AIS 15, no. 39 (2005): 713-29.

Heeks, Richard. Implementing and Managing E-government: An International Text. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2005.

Hiller, Janine S., and France Bélanger. "Privacy Strategies for Electronic Government." In *E-Government 2001*, edited by Mark A. Abramson and Grady E. Means, 162-98. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

Holmes, Douglas. EGov. EBusiness Strategies for Government. London: Nicholas Brealey Publishing, 2001.

Homburg, V. Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration. Abingdon: Routledge, 2008.

Klievink, Bram, and Marijn Janssen. "Stage Models for Creating Joined-up Government: From Local to Nation-Wide Integration." Paper presented at the 9th Annual International Digital Government Research Conference, Montreal, Canada 2008.

LaVigne, Mark. "Electronic Government: A Vision of a Future That Is Already Here." Syracuse Law Review 52, no. 4 (2002): 1243-51.

Layne, Karen, and Jungwoo Lee. "Developing Fully Functional E-Government: A Four Stage Model." Government Information Quarterly 18, no. 2 (2001): 122-36.

Lenk, Klaus, and Roland Traunmüller. "Broadening the Concept of Electronic Government." In *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, edited by J. E. J. Prins, 63-74. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2001.

Luna-Reyes, L.F., J.R. Gil-García, and C. B. Cruz. "Collaborative Digital Government in Mexico: Some Lessons from Federal Web-Based Interorganizational Information Integration Initiatives." Government Information Quarterly 24, no. 4 (2007):808-26.

———, and M. Estrada-Marroquín. "The Impact of Institutions on Interorganizational it Projects in the Mexican Federal Government." International Journal for Electronic Government Research 4, no. 2 (2008): 27-42.

Martínez-Moyano, Ignacio J., and J. Ramón Gil-García. "Rules, Norms, and Individual Preferences for Action: An Institutional Framework to Understand the Dynamics of E-Government Evolution." Paper presented at the Third International Conference on Electronic Government, Zaragoza, Spain, August 30-September 3, 2004.

Moon, M. Jae. "The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?" Public Administration Review 62, no. 4 (2002): 424-33.

OCDE. The E-Government Imperative. París, France: Organization for Economic Co-operation and Development, 2003.

Prins, Corien. "Electronic Government. Variations on a Concept." In *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, edited by J. E. J. Prins, 1-5. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2001.

Reddick, Christopher G. "A Two-Stage Model of E-Government Growth: Theories and Empirical Evidence for U.S. Cities." Government Information Quarterly 21 (2004): 51-64.

Rocheleau, Bruce. "Politics, Accountability, and Governmental Information Systems." In *Public Information Technology: Policy and Management Issues*, edited by G. David Garson. Hershey, PA: Idea Group Publishing, 2003.

Rosenbloom, David H. Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. New York: McGraw-Hill, 1998.

Rust, Roland T., and P. K. Kannan. “E-Service: A New Paradigm for Business in the Electronic Environment.” Communications of the ACM 46, no. 6 (2003): 37-42.

Sandoval Almazán, Rodrigo, and J. Ramón Gil-García. “E-Government Portals in Mexico.” In *Encyclopedia of E-Commerce, E-Government and Mobile Commerce*, edited by Mehdi Khosrow-Pour. Hershey, PA: Idea Group Inc., 2006.

———. “Limitations of Evolutionary Approaches to E-Government.” In *Handbook of Research on Public Information Technology*, edited by G. David Garson and Mehdi Khosrow-Pour. Hershey, PA: Idea Group Inc., 2008.

Scholl, Hans Jochen. “E-Government: A Special Case of Ict-Enabled Business.” Albany, NY, 2002.

UN & ASPA. «Benchmarking E-Government: A Global Perspective.» New York: United Nations Division of Public Economics and Public Administration and the American Society for Public Administration, 2002.

UNPAN. “Unpan E-Government.” United Nations On Line Network in Public Administration and Finance, www.unpan.org/egovernment.asp.

West, Darrell M. Digital Government. Technology and Public Sector Performance. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

Wimmer, Maria. “Integrated Service Modelling for Online One-Stop Government.” Electronic Markets 12, no. 3 (2002): 149-56.

Zweers, Koen, and Kees Planqué. “Electronic Government. From an Organizational Based Perspective Towards a Client Oriented Approach.” In *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, edited by J. E. J. Prins, 91-120. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2001.

SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 106, 2002

LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA SEGURIDAD PÚBLICA FRENTE A LA NUEVA REALIDAD INTERNACIONAL

Francisco Javier Acuña Llamas*

Introducción

El siglo XXI arranca en medio de la globalización la que como fenómeno imparable se presenta como un arma de dos filos para los pueblos y los Estados nacionales, en nuestra época hay interdependencia mundial pero está lejos de haberse logrado una integración.[1]

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 dejaron expuesta a los cuatro vientos la vulnerabilidad de la nación más poderosa de la tierra, como lo habríamos comprobado al fin de la segunda guerra mundial, que los grandes avances de la ciencia, la aeronavegación, la cibernética y las telecomunicaciones que achicaron el planeta para satisfacer los sueños –y las pesadillas– del hombre, de repente se volcaron en hipérbole y demostraron una nueva y letal dosis de autodestrucción humana, acontecimientos gráficos de la instalación de la era del terrorismo, una era que apenas empezamos a considerar, una etapa en la que todos los seres vivos del orbe dependemos de modo más intenso de cualquier movimiento que se suceda en nuestra "aldea global" nunca mejor denominada así por Mc Luhan.

Luis Dallanegra sentenciaba en una extraordinaria ponencia que hizo de la nuestra obligada guía: "Lo ocurrido ha matado no solamente a personas sino a ideas: la noción de que la tecnología haría de EUA una fortaleza casi imposible de penetrar".[2]

* Investigador y Profesor de la Universidad Anáhuac: Campus Sur.

1 Clinton, Bill, *Mi visión sobre la paz*, www.elmundo.es/2002/09/11/opinión/ 1225707.html

2 *Cfr*. Dallanegra Pedraza, Luis, *"Hacia un nuevo orden mundial estratégico militar. El mundo después del 11 de septiembre del 2001"* colocado el 16 de septiembre de 2002 en www.geocities.com., pág. 1 de 39.

Los atentados terroristas ventilan la primera gran crisis del siglo XXI. El tema en puerta es rico en matices y nuestra visualización del mismo se concentrará en examinar la delgada frontera entre la seguridad y los derechos humanos, los signos que arroja esa difícil ecuación: seguridad y derechos humanos a lo largo de los doce primeros meses de que se suscitaran los trágicos atentados en Nueva York, nos advierten que en esta encrucijada los derechos humanos vuelven a perder el espacio que tanto había costado alcanzar en el terreno de las relaciones internacionales.[3] Los terroristas del *11 S* han logrado demostrar que con reducidos medios y una perversa y suicida capacidad se pueden superar los sistemas de prevención elaborados por los científicos e ingenieros, a partir del *11 S,* se puede afirmar que, el poder militar no necesariamente constituye una garantía a la seguridad nacional.[4]

Finalmente la historia le viene dando en parte la razón a Samuel Huntington, que en su conocida obra *Choque entre Civilizaciones* auguraba "...las grandes divisiones de la humanidad, así como las fuentes dominantes del conflicto serán culturales..."

Las grandes consecuencias de los atentados terroristas desencadenaron y eso es profundamente cierto, una oleada de sentimientos radicales, intolerancia e irreconciabilidad[5] entre lo que puede expresarse como los valores del mundo cultural occidental y los que bajo esa misma premisa pueden considerarse los propios del mundo cultural islámico (disperso en el planisferio). El repudio que históricamente han forjado las grandes conflagraciones y exterminios selectivos han tenido casi siempre un poderoso referente de intolerancia racial o religiosa y normalmente estallan cuando se combinan ambas para darle al conflicto un pretexto de carácter cultural.[6] Así las cosas el mismo Huntington propone para fines de estudio agrupar a los países en términos de su cultura y civilización, prescindiendo de las clásicas clasificaciones basadas en su adscripción a determinado sistema político, jurídico y económico o a su nivel de desarrollo.

En efecto estamos frente a nuevas formas de guerra y Estados Unidos está frente a un enemigo que no tiene un rostro visible ni fronteras determinadas, ni barcos de guerra.[7] La estrategia Bush en respuesta a los atentados sobre el eje de una serie de ofensivas y probables intervenciones armadas

[3] *Cfr*. Gros Espiell, Héctor, *Derechos Humanos y vida internacional*, UNAM-CNDH, México D.F., 1995, 312 pp.

[4] Dallanegra *op. cit.,* pág. 1.

[5] En ese sentido Aguayo Quezada, Sergio, *"Primer aniversario: un balance",* periódico *Reforma*, editoriales, 11 de septiembre del 2002.

[6] Resulta particularmente interesante la obra de Cisneros, Isidro, *Los recorridos de la tolerancia*, y especialmente el prólogo de Alain Touraine, Editorial Océano, México, D.F., 2000, pp. 229.

[7] Encuentra perfecto encuadre la referencia que hace Aguayo Quezada, Sergio, de la obra de Raymond Boudon, *Effets pervers et ordre social,* París, PUF, 1977.

en otros países después de Afganistán bajo el justificante de "la guerra al terrorismo" contra los "Estados fallidos" (caóticos o anárquicos al imperio de la legalidad) que alimentan o promueven el terrorismo ha lanzado una indudable nueva apuesta norteamericana, el "suplir" el rol de la ONU al efecto de aplicar sanciones con o sin el consentimiento de los demás integrantes del Consejo de Seguridad y al margen de los mecanismos internacionales previstos.

La influencia de la cosa norteamericana es determinante y efectiva, por razones de estricta seguridad de la poderosa nación, a partir del 11 de septiembre, la seguridad mundial será variable dependiente de la seguridad interior de EUA[8] y ello es un hecho cuestionable y lamentable que fácticamente se viene imponiendo.

Repercusiones del *11 S* en México

La severa crisis económica que sigue de los atentados de septiembre de 2001, afectó a la aeronavegación espacial con fines turísticos especialmente con perjuicios para la industria sin chimeneas en México y el Canadá. Las cifras estadísticas poco dicen, lo delicado es la tendencia en vísperas de una intervención armada sobre Irak, que haría recrudecer las medidas extremas de seguridad sobre los viajeros hacia cualquier destino próximo a los Estados Unidos o ser el blanco de las eventuales represalias de corte terrorista.

Sin embargo, quizás el más grande de los perjuicios que el Estado mexicano pueda estar registrando al respecto tiene que ver con el acuerdo migratorio en puertas de una eventual negociación bilateral con la administración Bush.

La agenda norteamericana giró ciento ochenta grados y prácticamente se concentra desde entonces en dos prioridades evidentes: la seguridad interna de Estados Unidos y la operación "Libertad Duradera" (o también conocida como guerra preventiva contra el terrorismo). Así las cosas es francamente difícil que prospere una iniciativa de largo acariciada, que cuando fue planteada, vino a generar un océano de expectativas de parte de los millones de nacionales que año con año se trasladan de manera clandestina a los campos de cultivo del vecino país y retornan al cabo de la temporada agrícola, además de los que allá permanecen en similar condición dedicados a otras actividades del mercado laboral informal de la Unión Americana.

La iniciativa de la administración Bush "Seguridad Fronteriza", aprobada por el Congreso en Mayo de 2002 viene en los hechos a contradecir las intenciones de un acuerdo migratorio como el que se hubiera podido alcanzar antes del *11 S* entre México y los Estados Unidos de Norteamérica.

[8] *Ibídem,* pág. 11.

En algunos círculos de estudio de las relaciones entre Washington y México, se habla de una tensión en la relación bilateral derivada de la limitada reacción del Gobierno mexicano en ofrecer al homólogo toda clase de apoyos frente a la respuesta militar que desde el mismo día de los acontecimientos era predecible ocurriría. La política exterior mexicana, de largo fundada en un ejercicio diplomático a favor de la paz se impuso a sí misma, evitar una reacción de absoluto respaldo a la administración del Presidente Bush, que inclusive hizo mella interna en México al haberse insinuado por el Presidente de la República mexicana, la incompetencia de las Fuerzas Armadas nacionales para participar en cualquier conflicto, lo que fue interpretado como una subestimación de parte del mismo Jefe de las Fuerzas Armadas vs el Ejército Nacional, tradicionalmente leal e institucional al titular del Poder Ejecutivo Federal.

La explicación del Gobierno mexicano por conducto de la Cancillería del cambio de la situación internacional puede sintetizarse con las siguientes expresiones:

> …Las perspectivas de un sistema internacional crecientemente integrado y estable se vieron ensombrecidas...
>
> ...Esos atentados obligaron a Estados Unidos, cuyo poderío le confiere una influencia determinante en el escenario mundial, a replantear sus prioridades internacionales con el propósito de responder a la amenaza terrorista...
>
> Ante ese escenario, la política exterior de nuestro país ha debido ser ajustada para introducir nuevas acciones y establecer nuevos plazos que hagan posible, en un ambiente radicalmente distinto, alcanzar los objetivos trazados originalmente... [9]

En el contexto hemisférico, justo antes de los atentados del *11 S*, el Gobierno mexicano anunció su voluntad de impulsar el replanteamiento del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) a escasos días de la fecha decidió *denunciar* el tratado, lo que dicho tratado establece un sistema regional de defensa para los estados americanos en el marco de la OEA; que habría brillado por su inutilidad en contadas ocasiones. Por ejemplo en el caso de las Malvinas, cuando la crisis de los misiles rusos en Cuba, etcétera.

Después de la guerra fría dicho tratado podría ser utilizado de manera eficaz en función del nuevo orden mundial, sorprende la actitud de la cancillería, mientras la Sedena y la PGR se coordinan y estrechan vínculos

[9] Fragmentos del artículo “Aguas Turbulentas”, del Canciller Jorge Castañeda G, periódico *Reforma* (editoriales), 11 de septiembre del 2002.

con el ejército y las autoridades policiales de los Estados Unidos en materia de seguridad trasfronteriza y narcotráfico la retirada de México del TIAR se convierte en una premisa extraña, por lo menos en un dato que no favorece a la necesidad de dar una respuesta hemisférica al problema de la inseguridad internacional.

En lo referente a la ratificación del Estatuto de Roma por el Senado de la República, la situación actual es francamente desalentadora, se precisa una reforma constitucional a efecto de contemplar la competencia de la Corte Penal Internacional como instancia máxima, lo que desde la ortodoxia se convierte en una pérdida de soberanía en perjuicio del máximo tribunal del país; la mentalidad que impera en el Senado es a todas luces poco promisoria a cualquier reforma a la Constitución en un tema "tabú" cuando por ahora y desde hace meses esa cuestión suscita la polémica reforma al sistema de energía eléctrica sustentada ante la Cámara alta por el Presidente de la República.

La seguridad nacional y su evolución en la era de la globalización. Una mera referencia

Hace un poco más de diez años Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley[10] compilaron un documento dedicado a examinar y reexaminar las nociones de la seguridad nacional y también a imaginar el futuro inmediato de dicho concepto de cara a la interdependencia de las naciones.

Así, advertían que... desde la perspectiva realista, la defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de los recursos a disposición del poder –principalmente militares– y que esta defensa usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los Estados-nación.

Al referir la obra de Richard Rockwell Moss, concluían con él que las políticas que buscan garantizar la seguridad de un Estado o régimen no necesariamente están promoviendo la seguridad de la sociedad como un todo o de sus miembros individuales.

Así fuimos enterados de cómo algunos regímenes disponían de un poderoso y sofisticado sistema de "seguridad nacional" sin que sus habitantes estuvieran a salvo de eventuales peligros, los atentados del *11 S* confirman plenamente esa hipótesis.

En el hilo argumental de su trabajo –ya sobre la cosa mexicana– enjuician las serias contradicciones entre el discurso y las acciones de los gobiernos

[10] *Cfr*. Aguayo Quezada, Sergio y Michael Bagley, Bruce (compiladores) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, D.F. 1990, pág. 19 y sigs.

posrevolucionarios de corte autoritario: "... Por un lado, se maneja una definición amplia que equipara a la seguridad con el desarrollo, la democracia y la independencia. Por el otro, se mantiene esa visión tradicional que iguala la seguridad nacional con la interna y con el control de las oposiciones por medios autoritarios...[11]

En buena parte la explicación de la realidad nacional expone la concentración de los recursos y mecanismos del poder en México durante largo tiempo volcados a asegurar el control político del país desde la certidumbre por parte de la clase gobernante de ser esa la exclusiva empresa a su cargo, confiados en la imposibilidad real de una amenaza a la integridad territorial del país proveniente del exterior por la ventajosa cercanía con Estados Unidos.

Dentro de un amplio "cajón de sastre" fueron incluidos por el sigilo gubernativo todos los medios públicos incluida la información política de nacionales y extranjeros vinculados a los procesos de participación ciudadana en marcha de la conquista de espacios de representación popular desde la oposición; no se diga –por ser atinente– la información estrictamente estratégica del Estado: ubicación y movimiento de tropas, custodia de los mares nacionales y demás datos como una información reservada concerniente a la seguridad nacional, por tanto manejada como críptica.

Una parcela de esa información se ha empezado a volver pública tras la creación de la Fiscalía Especial de los Movimientos Políticos del Pasado y la otra porción podrá conocerse por el efecto diferido de la vigencia de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, recién aprobada.

Está por demás señalar que en lo referente a la inseguridad social de frente a desastres naturales predecibles respecto a los que el Estado debe establecer una serie de políticas públicas permanentes de carácter preventivo, la sola cita de los devastadores efectos de los sismos de 1985 en la Ciudad de México desnudaron una cadena de errores y negligencias que contribuyeron a hacer más cruenta la experiencia y más lenta y caótica la reacción de la autoridad para emprender la organización de la reconstrucción. No faltó la suspicacia que reparaba, precisamente en el trasfondo del manejo de la emergencia ante la inconveniencia política de reconocer las cifras de las víctimas reales, los registros oficiales al respecto se sujetaron a una expresión limitada para justificar la exención de la aplicación del operativo militar que hubiera tenido que asumir el control pleno de la capital del país en posible menoscabo del mando civil de las instituciones nacionales.

[11] *Ibídem*. págs. 28 y 29.

La irrupción sorpresiva del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994 y las circunstancias que rodearon los magnicidios de un alto jerarca de la Iglesia Católica en 1993, de un candidato a la Presidencia de la República y del Secretario General del Partido mayoritario del país en el inolvidable 1994 son tan sólo muestras de una realidad nacional diseñada para un control político eficaz bajo el nombre de "seguridad nacional".

Precisamente, la última etapa de la prolongación del régimen autoritario en combinación con signos y acontecimientos confirmatorios de haber cobrado efectos un proceso de transición a la democracia imparable se acompaña en paradoja con el descomunal aumento de las cifras de delincuencia espontánea y organizada, narcotráfico y la oleada de secuestros que ha colocado a México en la lista de los primeros lugares en el orbe.

La implementación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública y la transformación del sistema policial bajo el nombre de la Policía Federal Preventiva son apenas un significativo primer paso de un sendero por recorrer.

La dualidad de las fuerzas de la globalización, que lo mismo pueden ser utilizadas para construir o para destruir, para unir o para separar.

- Lo que se empieza a denominar: transición del multipolarismo difuso a una reimplantación del unilateralismo condicionado en sus efectos económicos y militares, que se puede condensar en los siguientes rubros:

    - La apertura de fronteras y el aislamiento económico de países; comercio abierto o restringido, facilidad para viajar, comunicaciones instantáneas, transferencias al momento, y un amplio acceso a la información y a la tecnología al servicio de cualquier grupo o entorno de poder;
    - Los viejos enfrentamientos adquieren urgencia aterradora (India vs Pakistán por el territorio de Cachemira, el estancamiento en el conflicto del próximo oriente, la extinción de numerosos pueblos del África y la desestabilización económica y política de buena parte de los países de Asia, de la Europa central –otrora comunista– y de América Latina.[12] Grupos violentos que basados en los conflictos ideológico-religiosos reivindican un futuro de exclusión en Indonesia, Filipinas, Colombia, Irán y otros lugares;[13]
    - La política de salvamento de la economía de Rusia con el simultáneo respaldo a los mecanismos de control sobre el

[12] Castañeda, Jorge, *"Aguas turbulentas"* Periódico *Reforma*, editoriales, 11 de septiembre de 2002.

[13] Clinton, Bill, *op. cit.*

armamento nuclear en Georgia y algunas otras de las ex provincias de la extinta URSS y la paulatina inclusión de China a las convenciones y prácticas del comercio mundial, bajo el auspicio de Estados Unidos, obliga a cuestionar la sólida presunción de una negativa absoluta de los cinco miembros del Consejo de Seguridad sobre algún eventual ataque a Irak o a otros puntos considerados enclaves del terrorismo internacional;

- El crecimiento del "integrismo" en el mundo musulmán como posible respuesta al autoritarismo y alta corrupción de los regímenes de países árabes calificados como "moderados" como Egipto, Arabia Saudita, la autoridad Palestina y Argelia entre otros;
- Todo lo anterior se sucede, mientras Europa vive un "eurocentrismo", basado en la estabilización del euro, la ampliación de la Unión Europea y la imposibilidad de establecer una política exterior común;[14]
- El relativo distanciamiento entre Estados Unidos y la Europa unificada –con la excepción de Inglaterra– es un dato importante;[15] mientras Europa se perfila hacia la construcción de un cuasi federalismo moderno y basa su seguridad en el nuevo orden que impere en el planeta por la vigencia del Derecho Internacional y la fortaleza de los organismos internacionales como la ONU, la Corte Penal Internacional, al contrario de la visión europea, Estados Unidos reivindica la soberanía nacional y de la libertad para tomar decisiones independientes (volviendo al superado esquema del Estado-nación, clásico, previo a la globalización).[16]

La cosa americana y el desajuste interno y externo en materia de derechos fundamentales y libertades públicas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo público el 15 de marzo de 2002 que concedía 30 días a los Estados Unidos para aclarar la situación legal de los afganos detenidos en la base estadounidense de Guantánamo en Cuba, la excitativa de la Comisión consiste en obligar a las autoridades norteamericanas a sujetar ante los tribunales ordinarios de dicho país a los detenidos afganos a efecto de que sea resuelta su situación jurídica. Naturalmente, la exigencia de comento ha sido ignorada

[14] Benami, Sholomo, ex ministro de Asuntos Exteriores de Israel, *"La guerra contra el enemigo invisible", El país*, edición impresa, opinión, jueves 12 de septiembre de 2002.

[15] Un dato lo aporta el discurso del Canciller español y Presidente *pro tempore* de la Unión Europea, Josep Piqué refería así el aislamiento del líder Palestino Yasser Arafat, *"... no se le puede pedir que haga el cien por cien de esfuerzos y al mismo tiempo limitar y debilitar su libertad de movimientos..."* citado por Dallanegra, *op. cit.*, pág. 30.

[16] *Cfr.* Díaz De León, Marco Antonio, "El terrorismo como delito en lo internacional y en México" *Iter criminis*, *Revista de Ciencias Penales*, INACIPE, Núm. 1, Segunda Época, México, D.F., 2001, pág. 213-243.

por el Gobierno de Estados Unidos, toda vez que si bien es parte de la OEA, no ha ratificado la Convención Interamericana que creó la CIDH, bajo el recurrente y absurdo argumento de entender que dicha ratificación vendría a interpretarse como una cesión de soberanía en asuntos judiciales.

El asunto ha encendido una alarma sobre el futuro de "detenidos sospechosos" (incluidos norteamericanos) de pertenecer a organizaciones terroristas en franca quiebra con el sistema elemental de respeto a los derechos esenciales de la población.

Lo cual entre otras reacciones fue censurado por la *American Civil Liberties Union*, que elaboró un informe *"Instiable Appetite: The Government's Demand for New and Unnecessary Powers after September 11"*, en el que cuestiona las medidas de Washington al respecto, se trata quizás la más poderosa réplica doméstica al caso.

El paradigma de la "tierra de las libertades"

La crisis de la democracia norteamericana reviste un lento pero inequívoco proceso de decadencia de las instituciones republicanas y de las propias libertades y derechos fundamentales del ciudadano común, algo que coincide con el agotamiento del modelo o del sistema que fuera en sus días impecablemente implantado desde la misma Constitución de 1787, único texto superior que cuenta con 215 años de vigencia ininterrumpida y desde entonces considerado como un referente obligado, empero, valdría la pena profundizar en el deterioro de un conjunto de instituciones y mecanismos creados por la Constitución que acaso y de modo escalonado han venido a demostrar las debilidades que el largo trance de "normalidad democrática" ha deparado en demérito de los más preciosos anhelos contenidos en la Declaración de Independencia de Virginia de 1776.

Quizás la gran depresión económica de la segunda década del siglo XX, pudiera haber sido el comienzo de una serie de dobleces del pliego de la legalidad cardinal emanada de la Constitución, la proscripción del alcohol pronto demostró los costos de la drasticidad estatal con el surgimiento del inmenso mercado negro y el paralelo funcionamiento de las mafias que controlaron los distritos de tráfico y distribución clandestina de artículos prohibidos, "la solución" de incorporar a las corporaciones policíacas a ex convictos (criminales arrepentidos) bajo la lógica de conocer perfectamente los recovecos de la delincuencia en compensación a la eficacia de control de la criminalidad vino sumando quiebras al planteamiento virginal de la cultura de la legalidad de la cosa americana.

La segunda guerra que abrió el auge de la industria militar y el fomento de la migración masiva de extranjeros puso a prueba los reajustes del mercado del trabajo interno y la progresiva instalación de inmigrantes

indispensables para ciertos sectores del mercado laboral al que ya no intentaban ingresar los nacionales blancos; las desgastantes políticas de discriminación por motivos de origen étnico y/o de pertenencia a "la raza de color" seguidas de las campañas racistas y sus efectos imborrables; la influencia de George Kennan sobre el Presidente Truman para bajo el *leit motiv* de la contención del comunismo, hizo que el mundo viviera 50 años girando en torno de la guerra fría y la justificación de los desorbitantes gastos del presupuesto de defensa en medio de una paz armada de costos descomunales y que ahora tras la desaparición de la URSS dejó en la orfandad ideológica y económica a los antiguos enclaves del eje soviético de influencia mundial, con el inestimable peligro de la seguridad de los arsenales bélico nucleares instalados en los territorios de las ahora repúblicas, algunas inmersas en conflictos independentistas como el caso de Chechenia.

La reivindicación de la pena de muerte en algunos Estados de la Unión con resultados estadísticamente adversos para pertenecientes de los colectivos raciales minoritarios; los reveses del Vietnam y de Bahía de Cochinos, *ad intra y ad extra*, con todo aquello de la culpa psicológica de los horrores de una intervención absurda e injustificada y los traumas de los ex combatientes y sus familias; la volcadura del *american way of life*, el magnicidio –inaclarado– de John F. Kennedy; los graves escándalos del *Watergate*, del *Irangate*, la impotencia ante el agravio de la perdurabilidad del régimen de Castro en La Habana, la derrota en Nicaragua, en Guatemala y en El Salvador, la regresión del Gobierno de Noriega en Panamá, entre otros costes parecidos.

Hacia adentro un duro golpe causó el atentado de abril de 1995 en Oklahoma que hizo volar un edificio de la Administración Federal y que causara considerables víctimas, al inicio se interpretó ligado al fundamentalismo islámico, finalmente, las investigaciones revelaron que Timoty Mc Veigh (luego juzgado y ejecutado) formaba parte de una organización terrorista interna; algo similar ocurre en relación con los atentados y la psicosis que se desataran tras los atentados del 11 de septiembre por el envío de cartas con ántrax, que paralizaron el sistema de correos de Estados Unidos.

Los tantos casos de peculados y perjurios de las últimas administraciones, las tremendas consecuencias del desbordamiento de la portación de armas a favor de los particulares que viene arrojando saldos escandalosos de homicidios masivos por parte de estudiantes en los planteles educativos, las políticas de "tolerancia cero" que "limpiaron" de *homeless* la gran Urbe de hierro, pero especialmente, las muy particulares elecciones federales del año 2000, teñidas por la inexplicable y sorpresiva incertidumbre sobre los resultados electorales para la elección del Presidente de Estados Unidos, que había sido siempre el timbre de orgullo más refinado de la grandeza de la cosa americana.

Un alud se viene encima del ideario del ciudadano norteamericano común edificado a principios del siglo XX bajo el influjo de Roosevelt que profetizaba que los Estados Unidos tendría que jugar el rol de la "nación civilizada" del que se derivara el muy cuestionable poder de policía internacional, filosofía acentuada por Wilson con una evidente vocación intervencionista bajo el cobijo de la "justificación" de la fuerza organizada.

En tales circunstancias el ciudadano de Estados Unidos no encuentra explicación razonable a las fisuras que ostenta el emblema de adalid de la democracia contemporánea que con tanto alarde se hiciera pregonar por todos los puntos del globo terrestre. Así se pueden enlistar los rasgos de la política norteamericana y las reacciones en su contra:

- Una endurecida política de Estado como "guerra contra el terrorismo" ha llevado a Estados Unidos a ignorar o perdonar abusos en naciones que decidieron apoyar dicha campaña, mientras eran arrestados ciudadanos estadounidenses como "combatientes enemigos" encarcelados en secreto e indefinidamente sin estar acusados de ningún crimen y sin el derecho a un asesor jurídico.[17]
- Estados Unidos se ha convertido en el blanco de reproches y señalamientos de respetadas organizaciones internacionales que vigilan el respeto y la protección de los principios universales de la convivencia democrática.[18]
- Centenares de soldados pertenecientes al Talibán capturados durante la invasión de Afganistán fueron transportados bajo condiciones infrahumanas a la base militar de Guantánamo y ahí sujetos a un régimen de excepción que lleva meses bajo la eufemística promesa de que serán juzgados conforme a Derecho.
- Se ha desafiado a la ONU a movilizar los complicados mecanismos de resistencia del Gobierno de Irak a permitir inspecciones sistemáticas irrestrictas sobre sus instalaciones militares y de producción de armas de destrucción masiva ante la amenaza latente de una ofensiva militar contra dicho país, la que ha gravitado sobre el Consejo de Seguridad de la ONU.[19] En síntesis se le ha dado un ultimátum al Secretario General de la ONU a sabiendas de avanzar en un inminente ataque sea cual sea la labor de distensión de aquel al respecto.
- El gobierno norteamericano ha retado al resto del mundo, al renegar de los compromisos estadounidenses con acuerdos internacionales previamente suscritos o en vías de negociación (acuerdos sobre

[17] Carter, Jimmy, *"El inquietante nuevo rostro de Estados Unidos", El país*, edición impresa, opinión, jueves 12 de septiembre del 2002.

[18] Carter, Jimmy, *op. cit.*

[19] Conviene la lectura en extenso del estudio de Fernández Casadevante Romani, Carlos, "El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad" en la obra colectiva coordinada por el autor y Quel, Francisco Javier, *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel Derecho, Madrid, 1997, pp. 40-67.

armas nucleares, la convención de armas biológicas, la protección del medioambiente, las propuestas contra la tortura y castigo a los criminales de guerra), que al ser desconocidos aíslan a Estados Unidos de los intereses comunes de las naciones a las que ahora les exige sumarse sin cortapisas a la "guerra contra el terrorismo".[20]

- Prácticamente, el gobierno de los Estados Unidos ha suspendido o abandonado el patrocinio de negociaciones entre palestinos e israelíes, las evidencias confirman un abierto apoyo a las acciones israelíes sobre los territorios ocupados (que en el fondo es la génesis de la histórica violencia que anima a ambos pueblos y de manera exponencial se extiende a todas partes) en franca contradicción al compromiso de acompañar un proceso de pacificación de la zona que culmine con la creación de un Estado Palestino.
- Lo que expone el vuelco de una política más o menos enfatizada desde 1967 y seguida por las distintas administraciones norteamericanas para asegurar la retirada negociada de Israel de los territorios ocupados.[21]

El multiporalismo puede decantarse en un momento crítico hacia una posición hegemónica de unilateralismo selectivo militar condicionado.

Las tensiones contra el sistema internacional aposentado en la ONU[22] y las probabilidades de que el conflicto post *11 S*, determine un futuro *distinto* –menos promisorio y acotado del que ahora tiene en los hechos– para la Organización de las Naciones Unidas.[23] No se puede ignorar en este apartado de la reflexión en curso, las serias deficiencias financieras que en lo general padecen desde hace décadas, aunque acentuadas en el último lustro, las instancias multilaterales, empezando por la ONU.[24] A los graves problemas de viabilidad financiera y presupuestal causados por los adeudos de cuotas de parte de los países miembros, listado encabezado por Estados Unidos.

---

[20] *Ibídem.*

[21] Clinton, Bill, *op. cit.*

[22] Resulta imprescindible la lectura del trabajo de Sánchez Rodríguez, Luis Ignacio, "La reforma de las Naciones Unidas: algunas reflexiones" en la Obra colectiva de Fernández Casadevante Romani, Carlos y Quel, Francisco Javier, *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, *op. cit.,* págs., 24-29.

[23] Es preciso recordar las advertencias a las considerables causas de infuncionalidad (obsolescencia) de la ONU, expuestas por Seara Vázquez, Modesto en "La Organización de las Naciones Unidas: diagnóstico y tratamiento" en la obra colectiva que también coordina, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1995, págs. 9-38.

[24] *Cfr*. Coderch Planas, José, "La financiación de las Naciones Unidas: Problemática actual" en la Obra colectiva de Fernández Casadevante Romani, Carlos y Quel, Francisco Javier, *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, *op. cit.,* págs. 69-82.

Después del *11 S*, ante la urgencia norteamericana de legitimar la intervención militar autorizada por la ONU en Afganistán y la amenaza cernida sobre "otros países que protegen o entrenan terroristas", forzaron el repliegue de Kofi Annan, quien se vio obligado a elogiar la manera en que Estados Unidos enmarcó los ataques en lo autorizado por la carta orgánica de Naciones Unidas, pero con respecto a nuevos ataques en otros países se limitó a decir necesitamos una estrategia amplia que una a todas las naciones y enfoque todos los aspectos del problema.[25]

Postura tan comprometida como polémica, la del Secretario General de la ONU que fue duramente sentenciada por algunos ex premios Nobel de la Paz en los siguientes términos:

> "...Expresamos nuestro profundo rechazo a la doble moral que propicia la agresión militar apoyada en operaciones humanitarias que dejan sin hogar a miles de hombres, mujeres y niños en Afganistán, agudizando el desastre humanitario sin resolver las causas del conflicto; y hacemos un llamado a buscar justicia no venganza..."[26]

La enérgica misiva fue firmada, por los ocho premios Nobel de la Paz que viven, con la excepción del destinatario, que inexplicablemente fue a su vez galardonado en el 2001 con el Premio Nobel de la Paz.

Otra vigorosa reacción fue emprendida por la Asamblea Nacional de los Derechos Humanos de Chile:

> …Exigimos que los Estados respeten los derechos humanos y el derecho humanitario internacional y que lo hagan siempre, en toda circunstancia. Por ello es urgente, que Estados Unidos y Chile, antes de hablar de guerra, ratifiquen el establecimiento de la Corte Penal Internacional como mecanismo necesario de la cooperación internacional, para abordar crímenes internacionales...[27]

El mismo Juez Baltasar Garzón arremetió contra la actitud de los países de la Unión Europea por su pasividad ante Estados Unidos:

> ... Que Estados Unidos iba a reaccionar, era lógico y esperado, pero la sumisión simiesca de todos no era previsible...
>
> ...Sin embargo, la paz o la libertad duraderas sólo pueden venir de la mano de la legalidad, de la justicia, del respeto a

[25] *Cfr*. Dallanegra Pedroza, Luis, *op. cit.,* pág. 23.

[26] *Ibídem,* pág. 24

[27] *Ibídem,* pág. 25.

> la diversidad, de la defensa de los derechos humanos, de la respuesta mesurada, justa y eficaz...
>
> ...es inaplazable la creación de un espacio único universal, lo que supone necesariamente la urgente ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional y la conceptuación del terrorismo como un crimen contra la humanidad, perseguible bajo el principio de justicia penal universal...[28]

El falaz planteamiento de la legítima defensa ante el Consejo de Seguridad. El Consejo de Seguridad de la ONU, en el punto 3° de la Resolución 1368 del Consejo de Seguridad:

"Insta a todos los Estados a que colaboren con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas y subraya que los cómplices de los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos y los responsables de darles apoyo o asilo tendrán que rendir cuenta de sus hechos".

La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad invoca de la reafirmación:

> "... del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocida en la Carta de Naciones Unidas y confirmado en la resolución 1368 (2001)".

A su vez indica que:

> "... todos los Estados tienen el deber de abstenerse de organizar, instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o de participar en ellos, y de permitir actividades organizadas en su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos".

Además, decide que todos los Estados:

> ''a) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el abastecimiento de armas a terroristas.
>
> ... b) [...]
>
> ... c) Denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcione refugios;"

[28] *Ibídem,* pág. 26.

El problema se agudiza cuando se calculó la suposición –probable– de que los ataques de ántrax hubieran sido obra de un puñado de locos o de un científico renegado "En ese caso, se trataría de un crimen doméstico. El Consejo de Seguridad no estaría legitimado para inmiscuirse".[29]

El artículo 24 de la Carta de los miembros de las Naciones Unidas "confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad de la paz y de la seguridad internacionales".

Cap. V. El consejo de Seguridad, Artículo 24.

1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.
2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Cap. VI, VII, VIII y XII.
3. El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y cuando fuere necesario, informes especiales.

En la Resolución 1373 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4385ª sesión, celebrada el 28 de septiembre de 2001 a la letra señala:

1. Decide que todos los Estados:

    a) Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo;
    b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación internacionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo;
    c) Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión, de las entidades de propiedad o bajo el control, directo o indirecto, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, inclusive los fondos obtenidos o derivados de los

[29] Así lo declaraba un Oficial del Gobierno al *New York Times*, *Cfr.* Dallanegra Pedroza, Luis, *op. cit.,* pág. 26.

bienes de propiedad o bajo control, directo o indirecto, de esas personas y de las personas y entidades asociadas con ellos;

d) Prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que comentan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, las entidades de propiedad o bajo el control, directo o indirecto, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes;

2. Decide también que todos los Estados:

a) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el abastecimiento de armas a los terroristas;
b) Adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo, inclusive mediante la provisión de alerta temprana a otros Estados mediante el intercambio de información;
c) Denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo o presten apoyo a esos actos, o proporcionan refugios;
d) Impidan que quienes financian, planifican, o cometan actos de terrorismo utilicen sus territorios respectivos para esos fines, en contra de otros Estados o de sus ciudadanos;
e) Aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y aseguren que, además de cualesquiera otras medidas de represión de esos actos que se adopten, dichos actos de terrorismo queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos y que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos de terrorismo;
f) Se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a éstos, inclusive por lo que respecta a la asistencia para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos;
g) Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción

de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje;

3. Exhorta a todos los Estados:

   a) Encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las actividades o movimientos de terroristas individuales o de redes terroristas; los documentos de viaje alterados ilegalmente o falsificados; el tráfico de armas, explosivos o materiales peligrosos; la utilización de tecnologías de las comunicaciones por grupos terroristas y la amenaza representada por la posesión de armas de destrucción en masa por parte de grupos terroristas;
   b) Intercambiar información de conformidad con el derecho internacional y la legislación interna y cooperar en las esferas administrativas o judiciales para impedir la comisión de actos de terrorismo;
   c) Cooperar, en particular mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales, para impedir y reprimir los ataques terroristas, y adoptar medidas contra quienes cometan esos actos;
   d) Adherirse tan pronto como sea posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, inclusive el convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999;
   e) Fomentar la cooperación y aplicar plenamente los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad 1269 (1999) y 1368 (2001);
   f) Adoptar las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales en materia de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión;
   g) Asegurar, de conformidad con el derecho internacional, que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se conozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas;

4. Observa con preocupación la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos

y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a ese reto y amenazas graves a la seguridad internacional;

5. Declara que los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar internacionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión también es contrario a dichos propósitos y principios de las Naciones Unidas;
6. Decide establecer, de conformidad con el artículo 28 de su reglamento provisional, un Comité del Consejo de Seguridad integrado por todos los miembros del Consejo, para verificar la aplicación de la presente resolución, con la asistencia de los expertos que se consideren apropiados, y exhorta a todos los Estados a que informen al Comité, a más tardar 90 días después de la fecha de aprobación de la resolución y con posterioridad conforme a un calendario que será propuesto por el Comité, de las medidas que hayan adoptado para aplicar la presente resolución;
7. Pide al Comité que establezca sus tareas, presente un programa de trabajo en el plazo de 30 días después de la aprobación de la presente resolución y determine el apoyo que necesita, en consulta con el Secretario General;
8. Expresa su determinación de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación plena de la presente resolución de conformidad con las funciones que se le asignan en la Carta;
9. Decide seguir ocupándose de la cuestión.

Es decir, se cuenta con un marco regulatorio que naturalmente requiere ser observado para evitar el terrorismo, pero es imprescindible la sujeción de todos los estados a la Corte Penal Universal.

A modo de conclusiones

La seguridad nacional como concepto ha experimentado en las últimas décadas una transformación que la hizo ser –en regímenes autoritarios– un saco donde se guardaban toda clase de políticas y acciones gubernamentales bajo la lógica de la arbitrariedad de la clase gobernante para mantener el control político del país, lo que se denominaba eufemísticamente: las decisiones para asegurar el orden y la paz interna.

El concepto de la inseguridad pública (la peligrosidad de un lugar por las condiciones de los índices de delincuencia espontánea y organizada que caracterizan una plaza o ciudad) frente a lo que desde la previsión normativa se supone es una tarea principal de la autoridad pública, desalentar la delincuencia mediante programas y acciones concretas y en su caso combatirla conforme a la ley para impedir la impunidad.

El concepto de la seguridad nacional ha experimentado una evolución importante en la era de la interdependencia económica y geopolítica, la globalización que todo lo ha cruzado derribando las murallas comerciales y tecnológicas entre los pueblos y además por el influjo de la tendencia democratizadora que obliga al Estado a reducir el voluntarioso saco de la inseguridad nacional, para sólo guardar en él los asuntos relacionados con la seguridad territorial, el manejo de tropas y de armamentos autorizados y la estrategia e inteligencia militar materias propias de los rubros anteriores; las políticas de respuesta inmediata ante catástrofes (planes de contingencia de macroescala que pueden suponer la evacuación) para evitar males sociales colaterales, así también lo referente a las políticas de inteligencia y estrategia conjunta de corte policial para la investigación y la persecución de la delincuencia organizada que comete normalmente los delitos más graves como narcotráfico, tráfico de personas, de armamento etcétera.

A partir de esta distinción la voz "seguridad pública" es un bien colectivo que existe (que es tangible) y que es percibido por el ciudadano común en términos de la confianza y la tranquilidad que tiene por vivir en determinado sitio, a su vez la noción de seguridad pública o *sensu contrario* la de "inseguridad pública" resulta de un parámetro que mide el riesgo (relativo, el absoluto es utópico) de vivir en un lugar determinado, lo que inevitablemente conlleva a conectar la idea de la seguridad pública con un factor determinante de la calidad de vida a favor o en demérito de la población.

En esa línea argumental es perfectamente posible relacionar el tránsito que una sociedad demócrata y moderna exige a su Gobierno del Estado del malestar al Estado del bienestar. Ahora bien, la interdependencia y la globalización pueden lo mismo fortalecer la seguridad interna (pública) de un lugar presumiblemente seguro y confiable o generar como lo vimos en el caso de los atentados terroristas del *11 S* desquiciar sorpresivamente la seguridad nacional y la seguridad pública del país más rico de la tierra y con ello la del mundo moderno que naturalmente reacciona como hemos visto con nuevas fórmulas de comunicación y de mecanismos de prevención ante los embates del terrorismo.

El terrorismo –que siempre ha existido en el sentido limitado de sus expresiones– es entonces el nuevo y poderoso agente que viene a transformar irremediablemente la tranquilidad relativa de la humanidad elevando los índices de angustia relacionados con los actos cotidianos más "normales" que la globalización ha impreso en las sociedades en desarrollo y de las denominadas desarrolladas, como viajar en avión, recibir correspondencia por correo o vivir y/o trabajar en un lugar próximo a un símbolo de "occidente" como puede ser la sucursal de un banco norteamericano, una firma automotriz, una franquicia de comida rápida

norteamericana, etcétera; no se diga vivir en países pertenecientes a los que la represalia de la administración Bush considera "Estados caóticos".

En el trance de los efectos relacionados con la psicosis que ha despertado y aumentado el terrible espectáculo de las torres gemelas abrazadas por las llamas y en descenso las medidas preventivas ordinarias para el acceso a lugares públicos, aeropuertos y otros servicios masivos de comunicación y transporte se han radicalizado al nivel de convertirse en procedimientos conculcatorios de los derechos fundamentales y las libertades públicas de las personas en muy diversos contenidos, por citar tan sólo un ejemplo, las revisiones a las personas y a sus pertenencias más íntimas antes, durante y después de embarcar; la discriminación por motivos de origen o religión se han agudizado y con ello se recrudecerán las fórmulas para restringir los flujos migratorios con acciones que de largo han sido abusivas y hasta crueles contra los migrantes, cuando una muy importante población mundial es migrante por diversas causas y razones.

El derecho a la información de las personas se limita –otrora por arbitrariedad gubernativa– ahora por volver a considerarse en algunos de sus contenidos como "cuestiones de seguridad nacional". De ello la comunicación cibernética y de telecomunicaciones no está exenta de intervenciones ilegales bajo la precaución gubernamental de impedir la preparación de eventos terroristas, lo que de suyo supone por las cuestiones la conocida guerra informativa, que en un momento puede implicar verdaderas situaciones de pánico, etcétera.

En suma la difícil ecuación histórica que debe brindar el Estado democrático de derecho por la suma de derechos humanos y seguridad es hoy otra vez una falacia y sus efectos nos acompañarán quizás por largo tiempo lo que nos debe impulsar a imaginar las nuevas coordenadas de una actitud ciudadana que rechace por convicción toda manifestación de terrorismo y que a la vez entienda que el reto de vivir en democracia no puede ni debe suponer la cancelación de libertades esenciales por la incompetencia del Estado en construir las nuevas y sofisticadas maneras de prevenir actos de terrorismo que nos hundan en la desesperación paradójica de la modernidad.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 106, 2002

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: AVANCES Y PERSPECTIVAS

Gloria Brasdefer Hernández*

Introducción

El proceso de globalización que caracterizó las últimas décadas del siglo pasado y el inicio de este tercer milenio, ha modificado profundamente las concepciones y perspectivas sobre nuestro entorno y futuro en el ámbito individual, como grupos sociales e incluso a nivel de Estados-nación.

Las manifestaciones del proceso globalizador han sido múltiples y muy variadas; algunas de éstas han tenido un impacto positivo: el avance de las telecomunicaciones ha hecho posible conectar en tiempo real y de manera integral a pueblos, naciones y culturas geográficamente muy lejanos entre sí; la interrelación de las cadenas productivas y de distribución ha permitido optimizar el intercambio de mercancías y servicios para incrementar los satisfactores y los índices de bienestar de las sociedades; el respeto a los derechos humanos y la observancia de derechos de los grupos minoritarios ha evitado abusos de poder y actos contrarios a los principios universales de la humanidad.

Sin embargo, el proceso globalizador también ha acarreado efectos perniciosos que tienen graves repercusiones en la sociedad internacional: el cambio climático provocado por la producción industrial y la explotación forestal, afecta no sólo los ciclos agrícolas sino también la disponibilidad de agua potable e incluso los patrones de consumo de energía; la aceleración sostenida del crecimiento poblacional y la desigual distribución de los recursos que requiere para su subsistencia, ha ocasionado importantes flujos migratorios que provocan la reacción de sociedades conservadoras y que se expresan en fenómenos como la exclusión, la discriminación racial y la violencia hacia los grupos inmigrantes. Incluso las redes del crimen organizado son expresiones de la creciente y acelerada interdependencia

* Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

a nivel mundial, y este fenómeno, en el que confluyen narcotráfico, lavado de dinero y contrabando de armas con tráfico de personas y pornografía; todo ello pone de manifiesto la necesidad de encarar los retos actuales de una manera conjunta, coordinada, integral y de largo plazo.

¿Cuál es la perspectiva de la seguridad pública nacional en un mundo crecientemente globalizado e interdependiente?, ¿cuáles son los desafíos que entraña para nuestro país el crimen organizado y la delincuencia común?, ¿con qué herramientas cuenta el Estado mexicano para encarar estos retos?, ¿qué tanto hemos avanzado en el combate contra los delincuentes?, ¿qué perspectivas tiene la lucha contra la delincuencia en México? Sin que el presente artículo pretenda analizar el tema de la seguridad pública de manera exhaustiva, éstas son algunas de las interrogantes a las que se busca dar respuesta.

El concepto de seguridad pública

A pesar de que garantizar la seguridad de las personas ha sido uno de los objetivos fundacionales del Estado nación, el concepto como tal ha sido poco abordado en el ámbito académico. Esta laguna conceptual de la seguridad pública es señalada por Martínez Garnelo, quien enfatiza que:

> "Después de revisar con acuciosidad diversas enciclopedias, diccionarios, compendios, doctos en materia de lingüística, sinónimos y antónimos, tanto nacionales como extranjeros, nos encontramos que en ninguno de ellos se establece la definición exacta del concepto de seguridad pública"[1].

La falta de definición de un concepto claro y conciso sobre seguridad pública no ha sido obstáculo para que, en la práctica, haya sido históricamente aplicado y desarrollado por gobiernos y Estados nacionales en todo el mundo, e incluso para que su concepción sea tan amplia y su aplicación tan difusa, que algunos gobiernos incorporen en éste los conceptos de interés nacional y seguridad nacional, como es el caso del gobierno de George W. Bush después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, que incluso en días pasados propuso elevar a rango de Departamento la oficina de Seguridad Interior que había creado después de esa fecha y al cual se dotaría de amplias atribuciones en la materia.[2]

En todo caso, asistimos en la época actual a un periodo de recomposición de roles, en el que las manifestaciones de la delincuencia son tan

---

[1] Martínez Garnelo, Jesús. *"Seguridad pública nacional"*. Ed. Porrúa, México. 1999, pp. 51 y ss.

[2] En el discurso en que pone a consideración del Congreso de los Estados Unidos la propuesta para crear el Departamento de Seguridad Interior, Bush finaliza con una frase por demás explícita: "Esta gran nación dirigirá al mundo hacia la seguridad, la paz y la libertad." Ver al respecto la página electrónica de la Presidencia de Estados Unidos (http://www.whitehouse.gov).

variadas, los canales del crimen tan sofisticados y los mecanismos de trasgresión tan intangibles, que el trabajo decidido pero aislado de un solo país se estrellará indefectiblemente ante un sólido fracaso. Ejemplos de estas conductas hay gran cantidad: la piratería de marcas comerciales, software o música; el contrabando transnacional de autos robados; los movimientos financieros para el lavado de dinero; y las redes informáticas que distribuyen pornografía infantil, por citar sólo algunos casos.

Los retos que enfrenta la sociedad internacional en su conjunto, incluidos los que se derivan de la violencia, la delincuencia común y el crimen organizado, fueron resumidos brillantemente por el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en el texto titulado "Nosotros, los pueblos. El papel de las Naciones Unidas en el siglo XXI", en el cual también propone mecanismos para trabajar a favor de los intereses comunes de "los pueblos", básicamente a través de la comprensión y compromiso del Estado en sus dos vertientes: la atención eficiente de sus responsabilidades para con su propia sociedad y la responsabilidad colectiva hacia la "vida común en este planeta". Derivado de ello, Annan hace un llamado para fortalecer el "papel singular" de la ONU y de los propios Estados-nación para asegurar que "la mundialización proporcione beneficios, no sólo a algunos, sino a todos; que la paz y la seguridad se mantengan, no sólo para unos pocos, sino para muchos...".

Esta búsqueda de coordinación ya ha sido planteada por el máximo organismo multilateral desde su creación. Particularmente en el combate al crimen organizado, han sido muchos y muy diversos los convenios internacionales signados a favor de una mayor colaboración internacional para prevenir y combatir diversos tipos de delitos que se presentan en el ámbito mundial. El convenio más reciente, titulado "Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional", más conocido como la Convención de Palermo que fue firmado en diciembre del 2000, pone de relieve los esfuerzos que se realizan en el plano multilateral para atender uno de los desafíos perniciosos que nos impone la globalización.

Para cumplir el primero de los compromisos aludidos por Kofi Annan, el gobierno de México ha desarrollado una estrategia amplia e integral en el rubro de la seguridad pública, considerada como un concepto abierto, compuesto por una situación de tranquilidad, las acciones que se realizan para ello y la percepción que tiene la sociedad al respecto.[3]

[3] En ocasión de un simposio entre México y Francia, Phillippe Melchior, quien se desempeñaba como Director General del Instituto de Altos Estudios para la Seguridad Interior, del Ministerio del Interior de Francia, señalaba que la seguridad "es un estado, una situación de tranquilidad, que resulta de la ausencia real de peligro", pero también es "una política, es el conjunto de acciones que son llevadas a cabo para llegar a ese resultado", e incluso agregaba que "es una percepción, un sentimiento de la población frente a la situación positiva y frente al conjunto de acciones que se llevan a cabo para llegar a esta situación". Melchior, Phillippe. *Memoria del Coloquio Franco Mexicano sobre Seguridad Pública*, INAP, México, 1998, p. 8.

La seguridad pública es, sin duda, un tema complejo y merecería un análisis a profundidad sobre su génesis, desarrollo y situación actual. Para los fines del presente artículo tomaremos la definición que hace la Exposición de Motivos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la cual:

> "... se concibe a la seguridad pública no sólo como una función que comprende las actividades ejecutivas de prevención, sino también las acciones sustantivas de investigación y persecución para que los delincuentes sean enjuiciados, sancionados y readaptados conforme a las leyes".[4]

En una acepción más amplia, recogemos la propuesta de José Sandoval, quien define la seguridad pública como:

" La función estatal a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en sus respectivas competencias, que comprende todas aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, de todas las que contribuyen a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública".[5]

La seguridad pública en México

Los retos y las oportunidades que impone el proceso de globalización han sido cabalmente asumidos por la administración del presidente Vicente Fox y las directrices para superar unos y aprovechar otras se plantean, junto con las prioridades nacionales y las líneas de respuesta a las demandas ciudadanas, tanto en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

La Constitución Política, como marco legal que define, regula y conduce al Estado mexicano, hacía, hasta 1994, una escasa referencia a la seguridad pública. El artículo 115 constitucional, en su fracción III, inciso g, señalaba que los municipios tendrían a su cargo la seguridad pública y el tránsito, como prestación de uno de los servicios públicos que atienden los ayuntamientos.

Para subsanar esta insuficiencia, se realizaron algunas adiciones al artículo 21 y se reformó la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución,

[4] Exposición de Motivos de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Poder Ejecutivo Federal, 2 de octubre de 1995.

[5] Sandoval Ulloa, José G. *Introducción al Sistema Nacional de Seguridad Pública*, sin ed., Segunda edición, marzo del 2000, pág. 41.

publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1994, lo que permitió sentar las bases legales para desarrollar un nuevo modelo de seguridad pública en el país.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en el área de Orden y Respeto, reconoce la inseguridad pública como una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía y del gobierno federal. Para dar una atención eficaz, firme y contundente al fenómeno de la delincuencia en el país, la administración del presidente Fox ha puesto especial énfasis en el desempeño coordinado e integral de todas las instancias relacionadas con la seguridad pública, en la promoción y fomento de la participación ciudadana y en la transparencia y la rendición de cuentas como herramientas de un sano ejercicio gubernamental.

Con base en ello, el pasado 8 de mayo, el presidente Vicente Fox encabezó la ceremonia de presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, documento normativo y de planeación que plantea los principios generales y establece los criterios básicos para coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y los municipios en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia. En esa ocasión, el presidente Fox destacó que este programa y el de procuración de justicia, que se presentó unos días antes, "están diseñados para jalar parejos, para articular su trabajo y dar resultado en equipo".[6]

Los objetivos fundamentales que contiene el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006 se centran en prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana; lograr la reforma integral de la cadena de seguridad pública; combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales; reestructurar integralmente el sistema penitenciario; promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y fallas administrativas; y establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Un elemento novedoso que incorpora este Programa es que establece la necesidad de incluir los indicadores de medición de resultados de la gestión pública, así como las metas que se pretenden alcanzar a corto, mediano y largo plazos.

De esta forma, el gobierno federal ha basado su actividad a favor de la prevención del delito en dos pilares fundamentales: la Secretaría de Seguridad Pública y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La primera fue creada con base en las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 30 de noviembre de 2000, mediante

[6] Mensaje del presidente Vicente Fox Quesada, en ocasión de la presentación del Programa Nacional de Seguridad Pública en *Los Pinos*, 8 de mayo del 2002. La versión estenográfica de la reunión puede consultarse en la página electrónica de la Presidencia de la República: http//:www.presidencia.gob.mx.

la inclusión del artículo 30 bis. Con base en ello, la instancia federal encargada de la seguridad pública se separó del sector que encabeza la Secretaría de Gobernación y que anteriormente estaba representada por la Subsecretaría de Seguridad Pública y Readaptación Social.

La constitución del sector de seguridad pública permitió consolidar las funciones técnicas especializadas y las acciones operativas de prevención del delito, que anteriormente se contraponían a las labores de inteligencia, relacionadas con la seguridad nacional que mantiene a su cargo la Secretaría de Gobernación a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Con la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, se consolidó el proceso de autonomía en la prevención del delito, ya que un par de años antes se había creado la Policía Federal Preventiva y, con dicha modificación, la Dirección General de Readaptación Social, que pertenecía a SEGOB, ascendió al rango de Órgano de Prevención y Readaptación Social. También pasó al sector de seguridad pública la coordinación y control del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Secretariado Ejecutivo.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública es el mecanismo de coordinación y concertación de acciones por excelencia entre los tres órdenes de gobierno, entre los tres Poderes de la Unión y entre el gobierno y la sociedad para instrumentar un combate decidido, eficaz y transparente al crimen y la delincuencia en nuestro país. Es una herramienta de primer orden que ha permitido al Estado sentar las bases institucionales de coordinación para avanzar hacia la seguridad y tranquilidad de los mexicanos.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública

Un grave error estructural, que durante mucho tiempo caracterizó al sistema de justicia mexicano, fue mantener aisladas las labores de las instituciones encargadas de la prevención del delito, de la procuración y administración de justicia y de la readaptación social, lo cual tuvo como consecuencia que pasara inadvertida la importancia y la necesidad de integrar una coordinación efectiva para atender el fenómeno con el que se relacionan todas estas instituciones: la seguridad pública.

Con el transcurso de los años, la experiencia demostró lo nocivo del aislamiento, que incluso provocó conflictos de competencia entre corporaciones policiales, ministeriales, judiciales y de readaptación. Estructuralmente, cada subsistema tenía asignada una función concreta, vinculada conceptual y cronológicamente, pero no había coordinación o seguimiento alguno entre ellos, lo que provocó una evolución desorganizada del sistema de justicia, aunada a otros factores de carácter

económico y social que se agudizaron en la década de los noventa. Todo ello influyó en el incremento substancial de los índices de criminalidad, de impunidad y de corrupción que padecemos actualmente.

Los defectos y las insuficiencias en las fases de prevención y procuración han permitido la proliferación de delitos que pudieron evitarse y que además son deficientemente investigados por los órganos de procuración de justicia. La administración de la justicia penal, que padece exceso de trabajo y carencia de recursos, no ha encontrado una respuesta oportuna y eficiente en los órganos de ejecución. Finalmente, como último eslabón en ese círculo vicioso, la readaptación social en ocasiones deja en libertad a quien no está rehabilitado y que reincide en conductas antisociales, ante la falta de espacios y la sobrepoblación, incluso las instancias de readaptación se convirtieron, como lo ha señalado el Dr. Alejandro Gertz Manero, en verdaderas universidades del crimen.[7]

Ante este panorama ha sido necesario redoblar los esfuerzos para revertir la percepción generalizada de la ciudadanía en relación con un Estado que no ha sido capaz de proporcionar márgenes aceptables de seguridad a la sociedad.

Para ello, el primer paso hacia la constitución del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) consistió en crear la Coordinación de Seguridad Nacional (COSENA), entre 1991 y 1992, a la cual se integraron diversas Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República; sin embargo, no se consolidó su existencia y desapareció un año después de haber sido creada.

Desde 1993, la Dirección General de Supervisión de los Servicios de Protección Ciudadana, que dependía de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación, inició esfuerzos para delinear un Programa Nacional que involucrara tres grandes áreas de seguridad pública; la prevención, la procuración de justicia y la readaptación social, en los tres órdenes de gobierno.

Después de integrar propuestas y diseñar estrategias, una iniciativa de ley propuso, en 1995, crear las condiciones legales, institucionales y administrativas para reestructurar a fondo la seguridad pública nacional. A través de la coordinación entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios y con absoluto apego a su competencia, soberanía y autonomía, se sentaron los cimientos para consolidar el SNSP.

Para reglamentar la integración y funcionamiento del SNSP, el Congreso de la Unión, a iniciativa del Ejecutivo Federal, aprobó la Ley General que

[7] Ver al respecto la comparecencia del Dr. Alejandro Gertz Manero ante la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados el 28 de mayo de 2001.

Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LG-SNSP), que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995.

El contenido de la LG-SNSP establece las acciones y objetivos de la seguridad pública; las normas básicas de coordinación entre los tres órdenes de gobierno; los elementos que integran el Sistema (instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones); las materias objeto de coordinación (formación profesional y sistematización de la información, así como diseño de estrategias conjuntas); las fórmulas jurídicas para la toma de decisiones; y los mecanismos que auspician la participación de la sociedad.

La instancia superior de coordinación del Sistema es el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), integrado por los Secretarios de Seguridad Pública, de la Defensa Nacional, de Marina, de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, los 31 gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del SNSP. Este Consejo acordó realizar un diagnóstico, cuyo resultado permitió identificar las principales causas de la inseguridad y proponer estrategias correctivas en aspectos técnicos, para establecer una política nacional e integral de seguridad pública.

El marco del SNSP comprende también la labor de las instituciones encargadas de la protección de instalaciones y servicios estratégicos del país y, en general, todas las dependencias y entidades que, directa o indirectamente, deban contribuir a los fines de la seguridad pública en México. El propósito de crear un SNSP surgió de la necesidad de establecer una coordinación interinstitucional en los ámbitos de competencia de cada nivel de gobierno y de cada institución, para lograr mayor efectividad y eficacia en el combate a la inseguridad e impunidad; y así avanzar en la vigencia plena del Estado de derecho en nuestro país.

Se comprenden como materias de coordinación al interior del SNSP los procedimientos para regular el ingreso, formación, permanencia, promoción y retiro de los miembros de las instituciones policiales; los sistemas disciplinarios, así como de estímulos y recompensas; la organización, administración, operación policial y modernización tecnológica; la asignación de recursos para la seguridad pública, incluido el financiamiento conjunto; el suministro, intercambio y sistematización de todo tipo de información sobre seguridad pública; las acciones y operaciones policiales conjuntas; la regulación y control de los servicios privados de seguridad y las relaciones con la comunidad y el fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos entre la sociedad.

El CNSP, instalado el 7 de abril de 1996 en cumplimiento de las facultades que le otorga la Ley y de las metas establecidas en el Plan Nacional de

Desarrollo 1995-2000, aprobó las propuestas del contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000, como elemento de coordinación programática para los tres órdenes de gobierno, el cual fue remitido al Ejecutivo Federal para su aprobación y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de julio de 1996.

En esa primera etapa fue imprescindible establecer políticas de mediano y largo plazos, para mejorar nuestros estándares de seguridad, para lo cual, en dicho programa se definieron 8 ejes y se emprendieron 26 estrategias y 120 acciones iniciales, que permitieron establecer los cimientos de un sistema integrador, más eficiente. Estos ejes, cuando se dio a conocer la estrategia para combatir la delincuencia, fueron los siguientes: Profesionalización; Cobertura y capacidad de respuesta; Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública; Equipamiento, tecnología e infraestructura; Instancias de coordinación; Participación de la comunidad; Marco legal; y Servicios privados de seguridad.

La Ley de Bases del SNSP creó también la figura del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública como órgano de coadyuvancia del Consejo Nacional, como instancia de coordinación en materia de profesionalización y capacitación de los elementos de seguridad pública y como entidad encargada de la administración y sistematización de los instrumentos y recursos del SNSP, entre otras funciones, lo que proveyó de una actividad vinculante a un órgano permanente de seguridad pública.

En estricto apego al principio federal, esta misma figura fue reproducida en las entidades federativas, con la creación de los Consejos Estatales de Seguridad Pública, en los que se analiza e instrumenta la ejecución y operación de las directrices aprobadas por el Consejo Nacional.

Por otra parte, para fortalecer los nexos de coordinación con otras instancias, relacionadas con la seguridad pública, la LG-SNSP prevé que el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con el apoyo de las Conferencias de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social y de Participación Municipal. Como una respuesta pragmática ante la dinámica propia de las instancias que intervienen en la cadena de seguridad pública y aun cuando la coordinación todavía no esté contemplada en la ley, se ha instituido la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos y se han establecido mecanismos de vinculación y coordinación con la Comisión Nacional de Tribunales de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos.

Hoy tenemos avances concretos, aunque sabemos que falta mucho por hacer y que el reto que tenemos frente a nosotros aún es grande. Sin embargo, el esfuerzo conjunto habrá de consolidar este ente denominado SNSP, para una efectiva profesionalización del recurso humano y la necesaria coordinación e integralidad de funciones a favor de la sociedad.

Avances del Sistema Nacional de Seguridad Pública

El trabajo que ha desarrollado el SNSP desde finales de los años noventa a la fecha, ha permitido ir avanzando en torno a criterios básicos para consolidar de manera integral las labores de coordinación de las instancias relacionadas con la seguridad pública. A continuación se señalan los logros alcanzados gracias al trabajo comprometido de quienes participan en la cadena de seguridad pública.

Sistema Nacional de Información

Una herramienta de fundamental importancia en el combate a la delincuencia es la utilización de tecnología de punta para suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre aspectos fundamentales de la seguridad pública entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. Con base en la LG-SNSP, el Secretariado Ejecutivo está encargado del desarrollo y administración de la información y la tecnología para la integración y utilización de los registros nacionales, obligatorios por ley.

El Sistema Nacional de Información sobre Seguridad Pública tiene a su cargo los Registros Nacionales de Personal, de Armamento y Equipo, de Vehículos Robados y Recuperados, de Mandamientos Judiciales, de Procesados y Sentenciados, así como de Mexicanos Cumpliendo Condena en el Extranjero, los cuales son consultados y actualizados por las entidades federativas.

Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública

El Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, que tiene a la fecha 108 mil 151 fichas completas, permite la identificación de los funcionarios públicos, proporciona información del medio socioeconómico y familiar en que se desenvuelven, así como sus antecedentes laborales y sus huellas dactilares en concordancia con el Sistema AFIS (Registro Nacional de Huellas Dactilares).

Anteriormente, las huellas dactilares identificadas en algún lugar de un incidente delictivo sólo eran archivadas, porque sin apoyo tecnológico, los peritos tardaban años para cotejarlas e intentar la identificación de la persona a la que correspondían y muy posiblemente su ficha dactilar podría estar en otro Estado de la República. Las 32 entidades federativas tienen instalado el Registro Nacional de Huellas Dactilares (AFIS) en el Centro Nacional de Conversión, el cual sirve para cotejar las huellas en un tiempo que oscila entre 30 segundos y 3 minutos y en la actualidad posee 1.6 millones de registros, aunque está diseñado para almacenar, en la primera etapa, 5 millones de registros o 50 millones de fichas.

Asimismo se han instalado 79 sitios remotos del Sistema AFIS, de los cuales 19 corresponden a sitios remotos en instalaciones federales.

Registro Nacional de Armamento y Equipo

El Registro Nacional de Armamento y Equipo, en cuya conformación participan de manera conjunta la Secretaría de la Defensa Nacional y el Sistema Nacional de Información, tiene a la fecha el registro de 365 mil 917 fichas de identificación de armas diversas.

Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados

Uno de los delitos patrimoniales que ha mostrado un crecimiento notable en años recientes y también una alta capacidad de organización es el robo de vehículos. Con la instrumentación del Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados se han sentado las bases para frenar este delito, ya que se brinda la posibilidad de acceder a una base de datos nacional para consultas en esta materia. Actualmente este Registro cuenta con poco más de 400 mil fichas de identificación de vehículos robados y aproximadamente 60 mil de vehículos recuperados. Se prevé que las entidades federativas terminen de transferir su información para que, en fechas próximas, el Sistema Nacional de Información ponga en línea esta base de datos para consulta de los cuerpos policiacos en todo el país. En el mismo sentido, como resultado de la Tercera Reunión de Secretarios de Seguridad Pública, se acordó iniciar la conformación de un padrón nacional de registro vehicular, para cotejar los datos que obran en el Registro Nacional de Vehículos Robados y Recuperados contra la planta vehicular del país.

Registro Nacional de Mandamientos Judiciales

Él tiene una base de datos variable, que depende directamente de la situación que guarda cada uno de los casos registrados. En lo que va del año 2002, este Registro cuenta con un total de 99 mil 750 fichas.

Registro Nacional de Procesados y Sentenciados

Por su parte, el Registro Nacional de Procesados y Sentenciados es una valiosa herramienta tanto para el análisis de impunidad (a través del proceso de denuncia de un delito, integración de la averiguación previa, otorgamiento de órdenes de aprehensión, hasta el auto de formal prisión), como para la prospectiva de las necesidades de espacios en los centros de readaptación del país. A la fecha, dicho Registro contiene 26 mil 906 fichas de identificación de personas procesadas y 9 mil 381 fichas de sentenciadas.

Además de la utilización de las herramientas que brinda la informática para la seguridad pública, se ha desarrollado un sistema de telecomunicaciones con tecnología de punta que permite enlazar en tiempo real las diferentes corporaciones policiacas e instancias de seguridad pública en el país.

Red Nacional de Telecomunicaciones

Una de las constantes de la tecnología utilizada en labores de seguridad pública era su obsolescencia. No había capacidad tecnológica para propiciar la operación entre corporaciones a nivel nacional, no había estándares de seguridad en la comunicación no era posible que entre instituciones se transmitiesen datos e imágenes.

Para revertir esta perniciosa insuficiencia, se diseñó, construyó y puso en operación la Red Nacional de Telecomunicaciones para la Seguridad Pública (RNT), que permite actuar con mayor coordinación y rapidez, así como ejecutar acciones entre las diversas instituciones de seguridad pública, de los tres órdenes de gobierno, con un alto grado de simultaneidad, coordinación y conexión. La RNT es 100% digital, con encripción de tipo militar, con frecuencias exclusivas para seguridad pública, que permiten la transmisión de voz, datos e imágenes. También permite la compatibilidad con equipos de radiocomunicación de distintos proveedores, por lo que el equipo que han adquirido las corporaciones policiacas de las entidades federativas puede ser utilizado en este esquema.

La RNT ha posibilitado que el Sistema Nacional de Información cuente con una amplia presencia en el territorio nacional, ya que actualmente se tienen 450 puntos de presencia, en 165 ciudades del país.

Los equipos de telecomunicaciones que tiene en funcionamiento el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de la RNT y el SNI han permitido conformar y operar una Red Central Federal (compuesta por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, el Secretariado Ejecutivo, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación y la Policía Federal Preventiva), así como 30 redes estatales básicas. La compatibilidad de los sistemas de comunicación de todas las entidades federativas permite que las autoridades puedan coordinarse de manera adecuada y eficiente para realizar operativos que involucran la participación de dos o más estados.

Una parte fundamental para el eje de las telecomunicaciones en seguridad pública lo constituye su infraestructura. Actualmente están concluidos 30 Centros de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo (conocidos como C-4) y 12 subcentros en 30 entidades federativas.

En materia de telecomunicaciones, una de las grandes iniciativas del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la de instrumentar un servicio

telefónico a nivel nacional, homogéneo, que brinde atención a la sociedad en casos de emergencia o delitos. Para ello, se ha puesto en operación el *Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066* en 192 municipios de 25 estados del país, para que desde cualquier teléfono la misma ciudadanía pueda solicitar auxilio en caso de emergencias, denuncias, faltas y delitos, entre otros.

Para albergar los equipos que el desarrollo tecnológico en materia de seguridad pública requería, el SNSP emprendió, desde hace algunos años, un ambicioso proyecto para dotar de infraestructura eficiente, de instalaciones con estándares de seguridad necesarios para el manejo de información, que permitiera a las instancias de seguridad pública realizar operativos y acciones de monitoreo en la materia en todo el país. Está en operación el Centro Nacional de Información y Telecomunicaciones, conocido como C4 Nacional (Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo), con la más alta tecnología y estándares de seguridad, el cual da servicio a todo el país a través del Sistema Nacional de Información, la Red Nacional de Telecomunicaciones y el *Servicio Telefónico Nacional de Emergencia 066*, para la interconexión y la operación real de todos los sistemas, bases de datos y redes.

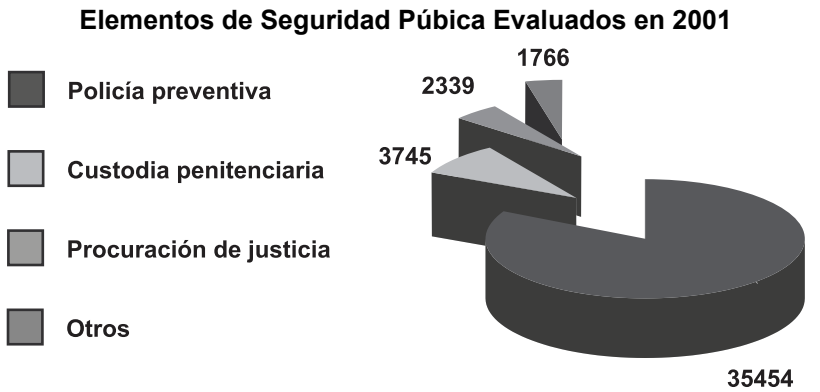
Por su magnitud, capacidad y alcance, el C4 Nacional se erige como el cerebro operativo más importante de América Latina en materia de seguridad pública; además cuenta con la posibilidad de funcionar como respaldo en la operación de un C4 Estatal en caso de presentarse una contingencia, guardando la confidencialidad y compartimentación de la información.

Como acotamos líneas arriba, centros similares al C4 Nacional se han construido y puesto en operación en 30 estados del país, lo que permite un flujo de información efectiva entre las instancias de seguridad pública y una mucho mayor coordinación para la realización de operativos tanto entre los estados como al interior de cada uno de ellos.

Profesionalización

El recurso humano es, sin lugar a dudas, el más importante de los activos con que cuenta el Estado mexicano para combatir la delincuencia y abatir los índices de violencia que afectan a nuestra sociedad. Uno de los ejes que mayor relevancia ha concedido el SNSP ha sido el relativo a la profesionalización de mujeres y hombres que aportan su esfuerzo a favor de la seguridad pública.

Para ello, se ha apoyado en tres líneas estratégicas de acción: evaluación de los elementos de seguridad pública, capacitación para su desempeño profesional y dotación de estímulos y reconocimientos.



Fuente: Elaborado con base en datos de la Academia Nacional de Seguridad Pública.

De manera constante y consistente se ha venido supliendo la falta de programas de evaluación permanente al personal de seguridad pública del país, así como de criterios de selección homologados a nivel nacional. De 1998 a la fecha se han evaluado a más de 150 mil elementos de procuración de justicia, preventivos y custodios así como personal del Poder Judicial, mediante la aplicación de más de 600 mil exámenes; es decir, 40% del universo de elementos de seguridad pública. Es importante resaltar que los exámenes de evaluación son realizados por instancias reconocidas y capacitadas para esa labor: el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior.

Hasta hace algunos años, el país carecía de una política integral de profesionalización de los cuerpos de seguridad para todo el país. La creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública, como el órgano rector que aglutina las 126 academias e institutos de seguridad pública de México, incluidos los Institutos de Formación Judicial, ha permitido establecer normas básicas en los diferentes niveles de profesionalización de varias áreas de seguridad pública.

Para apoyar la labor de la Academia Nacional, se han construido y puesto en operación cuatro Academias Regionales en el país (Noroeste, Noreste, Occidente y Sur-Sureste, que tienen sus sedes en Sinaloa, Nuevo León, Michoacán y Veracruz, respectivamente) y una más, ubicada en el estado de México, está por concluir su construcción para iniciar operaciones. Estas Academias Regionales se han significado por ser invaluables instrumentos regionales de capacitación para mandos medios y superiores y cursos de especialización para formadores de formadores en seguridad pública.

Asimismo, desde finales del 2001 está en operación el Centro de Actualización de Río Lagartos, en el Estado de Morelos, que tiene

el propósito de brindar atención integral al personal encargado de la seguridad pública, incluyendo aspectos físicos y emocionales, además de lo relativo a la actualización y especialización.

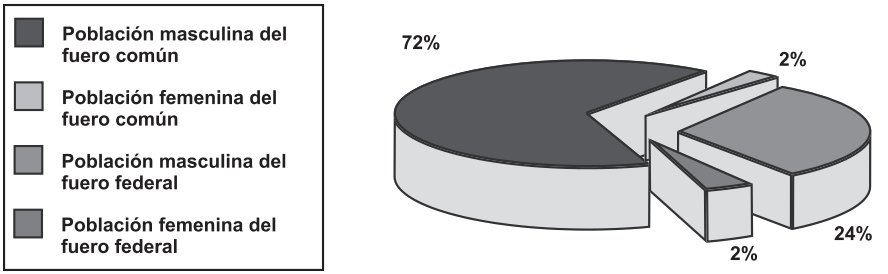
A través de estas Academias y el Centro de Actualización, el SNSP ha avanzado en la homologación de programas de capacitación sobre seguridad pública. Para tal efecto, en el marco del Programa Nacional de Capacitación se establecieron programas de capacitación básica, educación a distancia y capacitación especializada mediante los cuales se ha capacitado a cerca de 156 mil elementos, es decir, el 41.1 % del universo del personal de seguridad pública. Es importante resaltar que la Red de Educación Interactiva a Distancia enlaza a 50 institutos de formación de seguridad pública y a los 32 institutos de formación judicial del país.

Con el objetivo de paliar la falta de programas que proporcionen estímulos a los elementos de seguridad pública y promoviesen las recompensas para dignificar su labor, se instrumentó desde 1999 un Programa de Dotaciones Complementarias, que ha permitido beneficiar a casi 93 mil elementos de seguridad pública, con un estímulo no regularizable al salario hasta por 1 mil 400 pesos mensuales, que en algunos casos representa el 50 por ciento de las percepciones de los policías.

Por otra parte, para suplir la carencia de instrumentos metodológicos que permitieran ofrecer posibilidades reales para el desarrollo del personal de seguridad pública, se constituyó el Comité de Competencia Laboral de Seguridad Pública, a fin de obtener reconocimientos y normas mínimas para el personal que trabaja en el ámbito de la seguridad pública y lograr el autodesarrollo continuo de las personas, mediante la promoción de la competencia laboral certificada. Este Comité ha elaborado la Norma Base para la Calificación Genérica en Seguridad Pública y seis normas específicas denominadas Investigación Criminalística; Funciones Básicas de la Actuación Policial; Regulación de Tránsito, Personas y Transportes; Funciones de los Secretarios de Acuerdos de las Salas Penales; Medicina Forense; y Policía de Investigación.

Uno de los mayores rezagos que observaban los cuerpos de seguridad pública en el país era la dotación de equipos con los que contaban para enfrentar a la delincuencia. De hecho, los delincuentes estaban mejor equipados que los propios policías, por falta de recursos financieros destinados para tal propósito. Para superar esta grave deficiencia, en los últimos años se ha adquirido un total de 15 mil 165 vehículos, 29 helicópteros, 91 mil 980 piezas entre armas, equipo antimotín y de protección, así como 417 lotes de equipos de laboratorios de investigación criminalística, lo que ha permitido mejorar el equipo con el que cuenta el personal de seguridad pública, para prevenir y combatir el delito en mejores condiciones y con mayor eficiencia.

Población Penitenciaria
171,991 internos



Fuente: Elaborado con base en los datos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, al mes de abril de 2002.

Infraestructura penitenciaria

Hasta 1997, en el país se construían un promedio anual de 2 mil espacios penitenciarios, se disponía de tan sólo 99,858 espacios penitenciarios y había una sobrepoblación de cerca de 15 mil internos en las cárceles del país. Dentro del Programa de Infraestructura Penitenciaria, el SNSP inició la construcción de 35 nuevos centros penitenciarios y 13 cárceles municipales, que tendrían una capacidad para albergar a cerca de 32 mil internos. Ocho de estos centros ya están en operación, nueve están terminados e iniciarán operaciones próximamente y 31 aún están en proceso de construcción.

Los esfuerzos han sido importantes; sin embargo, se han mantenido los niveles de sobrepoblación en los centros penitenciarios del país y algunos de éstos incluso presentan un incremento poblacional. Actualmente hay en el país 447 centros penitenciarios que suman en conjunto un total de 135 mil 809 espacios penitenciarios, para una población que asciende a 171 mil 991 internos, lo que representa una sobrepoblación del orden de 26.6%.

Ante este panorama, debemos buscar nuevas fórmulas que permitan el desahogo de internos en los centros de readaptación social, porque la experiencia ha demostrado que el hacinamiento aleja sus posibilidades de readaptación, lo cual se refleja en altos índices de reincidencia en conductas delictivas.

Coordinación con instancias

Un eje más al que se ha abocado la labor del SNSP es contrarrestar la carencia de coordinación entre algunas instancias cuya actividad

cotidiana está relacionada con las áreas de seguridad pública, así como a crear los mecanismos que permiten lograr la participación de los municipios del país en el Sistema Nacional.

En la actualidad, el SNSP ha desarrollado un trabajo de coordinación con 32 Consejos Estatales de Seguridad Pública y con las Conferencias Nacionales de Procuración de Justicia, de Prevención y Readaptación Social, de Participación Municipal y de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, para formular políticas, estrategias y acciones de cooperación.

Es preciso reconocer que las acciones de colaboración entre el SNSP y las Conferencias Nacionales no se han desarrollado de una manera similar, ya que mientras el trabajo de cooperación ha rendido muy amplios y reconocidos frutos con la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia o la de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, la coordinación no ha avanzado lo que sería deseable con las otras dos. Por ello, una de las prioridades del SNSP consistiría en acrecentar su labor de promoción y acercamiento tanto con la Conferencia Nacional de Prevención y Readaptación Social como con la de Participación Municipal.

Cabe resaltar, con respecto a la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y Homólogos, que fue creada en octubre de 2001 y en ella se analizan y proponen soluciones a los distintos problemas que enfrentan cada una de las entidades en la instrumentación de los programas de seguridad pública, así como las estrategias nacionales a favor de la prevención de delitos. A la fecha se han celebrado tres reuniones, la más reciente a principios del mes de junio de 2002.

Por otra parte, para superar la falta de una visión integral de la seguridad pública, que excluía sistemáticamente las áreas de administración de justicia que encarna el Poder Judicial, se integró la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia como invitada permanente para participar en las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, han sido canalizados recursos económicos del SNSP para que estos Tribunales se integren a los programas nacionales de intercambio de información, profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica y sobre todo de dignificación y ampliación de instalaciones.

Participación ciudadana

Uno de los elementos centrales de apoyo para combatir la delincuencia en el país, que ha sido adoptado como eje rector por el SNSP y que

alienta la administración del presidente Fox, es la promoción de la participación ciudadana en las tareas de prevención del delito, así como en la elaboración de políticas y medidas concretas para mejorar los servicios de seguridad pública en sus respectivas localidades.

Es por ello que en 1999 se constituyó y desde entonces se trabaja con el Comité Nacional de Consulta y Participación Ciudadana como foro de la comunidad en materia de seguridad pública. A la fecha laboran 22 comités estatales y se han realizado 5 reuniones nacionales de todos los comités, así como mil 118 comités municipales en todo el país.

Por otra parte, el SNSP promueve el Programa Ojo Ciudadano que, a través de la Alianza Social contra la Delincuencia, propuso el C. Presidente de la República[8] para integrar a la sociedad y a los medios de comunicación en acciones concretas relacionadas con la seguridad pública, para conocer y evaluar las tareas encomendadas a las autoridades gubernamentales.

Presupuesto

Con el objetivo de instrumentar una estructura programática-presupuestal que destinase recursos financieros adecuados con un criterio de integralidad y complementariedad y para dar vigencia a la instrumentación del Programa Nacional de Seguridad Pública, se asignaron recursos crecientes en términos reales a las labores realizadas por el SNSP en cada uno de sus ejes y líneas de acción.

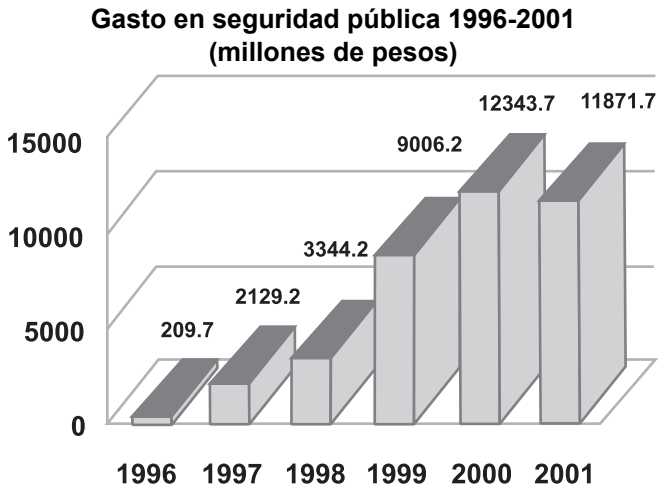
Para el 2002, el Presupuesto de Egresos de la Federación estimó recursos del ramo administrativo para el sector del orden de 7 mil 320.140 millones de pesos, que sumados a la cifra considerada para el Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública de Estados y Distrito Federal, de 3 mil millones de pesos, arroja un total de 10 mil 320.140 millones de pesos.

En los últimos seis años, se han destinado montos sin precedente en la historia de la seguridad pública a las labores que realiza el SNSP, lo cual entraña un enorme compromiso de quienes integramos la cadena de seguridad pública a favor del manejo eficiente, honesto y transparente de los recursos financieros que se administran, de cara a la sociedad.

Es importante señalar que, para supervisar el ejercicio adecuado, eficiente y oportuno de los recursos financieros dedicados a la seguridad pública, el Sistema Nacional de Seguridad Pública cuenta con el apoyo invaluable de dos instancias gubernamentales: el órgano Superior de la Federación y el Órgano Interno de Control, que con sus evaluaciones y observaciones

[8] Ver al respecto el mensaje del presidente Vicente Fox del 31 de enero de 2001 en el marco de una gira de trabajo por Tijuana, Baja California.

permiten el manejo honesto y transparente de estos recursos para el mejor servicio a la ciudadanía.



Fuente: Secretariado Ejecutivo del SNSP. Los montos correspondientes a cada año se integran por los apoyos federales (FASP, Ramo 33), las aportaciones estatales y el gasto destinado a las dependencias federales, excepto para el año 1996, para el que se preveía sólo el primer concepto.

La distribución de recursos financieros del SNSP se ejerce con estricta observancia a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, como lo establecen los artículos 44 y 45 en materia del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, de acuerdo con los montos autorizados por la Cámara de Diputados al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Los criterios de asignación hacia las entidades federativas son el indicador de población, el índice delictivo que presenta la entidad, el índice de ocupación penitenciaria, el avance en la aplicación de los ejes que componen el programa, y la inversión para proyectos nacionales.

El mecanismo por el cual se realizan las transferencias del presupuesto federal hacia las entidades se basa en los Convenios de Coordinación, instrumentos jurídicos en los que se establecen las responsabilidades y los compromisos que asume cada una de las entidades frente al Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como las metas programáticas en la materia. Estos recursos son radicados a las entidades mediante los Fideicomisos de Seguridad Pública, por medio de los cuales se garantiza la descentralización de los mismos y la disponibilidad que de éstos tiene la entidad para su ejercicio.

La firma de los Convenios de Coordinación con cada una de las entidades federativas va acompañada de diversos Anexos Técnicos que establecen,

para cada uno de los ejes del Programa Nacional de Seguridad Pública, las metas programático presupuestales, los montos específicos, los mecanismos y los alcances, a la vez que procura homologar los criterios técnicos para el desarrollo de cada una de las acciones. Para el presente año se prevé la firma de aproximadamente 380 anexos técnicos entre el Secretariado Ejecutivo, los estados y el Distrito Federal.

Consideraciones finales

La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como instrumento jurídico de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, permitió mejorar la colaboración de las instituciones a través de la integración de instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones tendientes a proporcionar elementos que mejoran los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

A través de esta coordinación, la federación y las entidades federativas hemos trabajado en los últimos años para el desarrollo y aplicación de una política nacional, que ha sentado las bases para prevenir y combatir la delincuencia y que ya comienza a arrojar resultados concretos.

Sin embargo, debemos avanzar eficazmente para consolidar dichos instrumentos y mecanismos de coordinación y pasar a una operación sistemática, con objetivos mensurables y perceptibles por la sociedad.

Entre las medidas que estimo necesarias para fortalecer las actividades del Estado y consolidar los avances obtenidos en la materia, destacan las siguientes:

- Avanzar en los procesos de profesionalización de los elementos de seguridad pública, para consolidar el servicio civil de carrera en este sector a nivel nacional.
- En cuanto al Sistema Nacional de Información, es necesario consolidar la información, consulta y actualización de las bases de datos de los Registros Nacionales, mediante la alimentación y utilización cotidiana de estas bases de datos por parte de todos los responsables y titulares de las instancias que integran el SNSP.
- Consolidar la operación y cobertura de los instrumentos tecnológicos de la Red Nacional de Telecomunicaciones que ya están disponibles.
- Fortalecer la capacidad de integración, intercomunicación y respuesta hacia la sociedad, por parte de todas las instancias que componen la cadena de seguridad pública.
- Avanzar en la homologación del marco jurídico en el ámbito nacional, particularmente en lo que se refiere a los Códigos Penal y de Procedimientos Penales, para estandarizar los criterios, mecanismos y herramientas con los que la autoridad encara los delitos del fuero común.

- Promover una creciente participación de la ciudadanía, para que la sociedad se vincule con tareas concretas y específicas que apoyen la instrumentación y el desarrollo de las acciones que, como Sistema Nacional de Seguridad Pública, hemos venido asumiendo, desarrollando y consolidando.

Por último, se debe reconocer que los orígenes de la seguridad pública en el país son multicausales; por ello, se hace necesario atender esta problemática en el conjunto de las políticas públicas.

Se han establecido las bases para que los mexicanos contemos con un sistema de seguridad pública eficaz, eficiente, honesto y expedito. Aún es mucho lo que nos falta por avanzar en el combate a la delincuencia, pero ya vamos en el camino adecuado y los resultados así lo demuestran.

Para las siguientes etapas, será necesario consolidar los logros que hemos obtenido y, principalmente, habremos de contar con la confianza, el apoyo y la participación de la sociedad a favor de la vigencia plena del Estado de derecho.

Las transformaciones en el mundo y en México no permiten el rezago de las instituciones de seguridad pública en su trascendente tarea de brindar márgenes aceptables de seguridad y de tranquilidad para los mexicanos. De los resultados y avances que vayamos obteniendo en el combate a la delincuencia, derivarán por necesidad mayores márgenes de confianza de la sociedad hacia sus instituciones, pero también en esa medida se avanzará en la percepción que la sociedad internacional tiene del pueblo mexicano, lo que redundará en un incremento del turismo, del comercio y de las inversiones y, por ende, en el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos.[9]

En la medida que la generación presente sepa reconocer retos, encontrar soluciones y superar dificultades, en esa medida habremos de legar a nuestros hijos un México más seguro, más justo y más próspero y también habremos de consolidar para nuestro país un lugar de privilegio en el concierto de naciones, en los tiempos de la globalización.

[9] Al respecto es elocuente la nota publicada en *Milenio* diario el pasado 3 de junio en la que, en referencia a una encuesta que el Instituto del Banco Mundial hace a funcionarios de más de 10 mil empresas en 80 países, los porcentajes de calificación otorgados a México en materia de crimen organizado, crimen común y corrupción reflejan niveles altamente preocupantes.

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 136, 2015

VIOLENCIA Y NARCOTRÁFICO EN MÉXICO

Raúl Benítez Manaut *

El contexto

El comercio ilegal de drogas es una de las principales actividades del crimen organizado en el mundo y se favorece por dos tendencias, una cultural-social y otra económica: la expansión de la cultura alternativa a través de los medios masivos de comunicación, y la apertura de las fronteras producto de la expansión del libre comercio. Sin embargo, en América Latina y México otras actividades del crimen organizado, y el desarrollo de actividades de crimen disperso, callejero, han crecido notablemente desde los años noventa. Es lo que se denomina el crecimiento de la inseguridad pública, la violencia social, y ha llevado a que se considere en algunos países este problema también como de "seguridad nacional". Con lo anterior, incluso las transiciones a la democracia a fines del siglo XX, que desde los años ochenta significaron abrir espacios de competencia política y libertades, están siendo limitadas por la necesidad que tienen los gobiernos de combatir al crimen organizado. Ello se debe a que es

* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Presidente de la Organización No Gubernamental "Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. A.C."(CASEDE). Estudios de Sociología en la UNAM; de maestría en Economía y Política Internacional en el CIDE, y de doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM. Ha sido académico visitante del Woodrow Wilson Center; profesor de la Universidad de Columbia en Nueva York (2001); de American University en Washington (2006-2007), del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa de la National Defense University de Washington (2004). Es profesor, entre otras instituciones, del Centro de Estudios Superiores Navales, del Instituto Tecnológico Autónomo de México y del Instituto Matías Romero. Entre sus publicaciones están *La teoría militar y la guerra civil en El Salvador*, UCA Editores, San Salvador, 1989; *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*, Latin American Program, Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars, Washington, D.C., 2004. Es coeditor del libro *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo xxi,* Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006, CASEDE, México, 2009. Es editor de: a) *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010, b) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México,* años 2009 y 2012. Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

necesario volver a reforzar los aparatos de seguridad: militares, policías y sistemas de inteligencia, para hacer frente al nuevo enemigo.

En Estados Unidos desde fines de los años sesenta del siglo pasado, el narcotráfico comenzó a considerarse asunto de seguridad nacional. Hacia los años ochenta, el presidente Ronald Reagan lo incluyó en la nueva doctrina de contención: la guerra de baja intensidad.[1]

Una consecuencia de la importancia que tiene el narcotráfico es que, a diferencia del pasado, en América Latina está limitando la configuración del Estado en favor de factores que por naturaleza son "no democráticos". Esto se debe a cuatro factores según el PNUD: el primero, por la debilidad de las instituciones públicas democráticas, lo que significa que se avanzó en la democratización, pero aún es largo el camino para transformar las estructuras de gobierno de muchos países para que sean eficientes para combatir el crimen organizado y el delito común. El segundo es el crecimiento de la delincuencia organizada como factor de poder no democrático y que atenta contra el Estado, pues en un contexto de instituciones débiles, su acción aumenta la violencia. En tercer lugar, el factor geoestratégico, donde básicamente desde los atentados del 11 de septiembre del 2001 modificaron las relaciones entre las naciones y se "securitizaron" muchas estructuras estatales. En cuarto lugar, aumentaron los niveles de la percepción de la amenaza que representa el crimen organizado y la inseguridad ciudadana.[2] Sobre el tema de la percepción ciudadana que respalda el "endurecimiento" del Estado, encuestas del 2012 aplicadas en casi todos los países latinoamericanos señalan los rangos de porcentajes de población que respaldan el establecimiento de leyes más duras.[3]

Siendo uno de los factores que impiden la evolución democrática del Estado, incluso se puede hablar de casos de "regresión", pues se construyen formas de gobierno que no son ni democracias desarrolladas, pero tampoco autocracias o dictaduras, construyéndose formas *híbridas* que en lo formal son democracias, pero realmente hay muchos obstáculos para su consolidación.[4] A esto ha contribuido la acción del crimen organizado, deteniendo y provocando la involución política en muchos países, como México.[5]

---

[1] Frost, Charles (1986): "Drug Trafficking, Organized Crime and Terrorism: The International Cash Connection". En: Uri Ra'anan *et al.* (eds.): *Hydra of Carnage. International Linkages of Terrorism. The Witnesses Speak*, Massachusetts, Lexington Books, pp. 189-198.

[2] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*, New York, 2013, p. 117.

[3] *Ídem.,* p. 101.

[4] Moller, Jorgen y Skaaning, Svend-Erik, "The Third Wave: Inside the Numbers". En: *Journal of Democracy*, Vol. 24, No. 4, 2013, pp. 97-109.

[5] "Trafficking and Transnational Crime: the Greatest Threat to Democracy Today", *Americas Quarterly,* New York, Spring, 2010, p. 38.

Por ello, la participación militar en el combate al crimen, sustituyendo a cuerpos policíacos débiles, puede incluso ser opción de última instancia y en algunos casos tener "éxitos" militares en combate, pero representa una regresión institucional y política. Lo anterior se debe a que se presentan simultáneamente acciones militares contra el crimen, en apoyo a la seguridad ciudadana (reducción de la violencia) o en tareas de desarrollo, todo ello derivado de la ausencia de capacidades de las instituciones específicas del Estado que debían atender estos fenómenos de seguridad, lo que provoca una especie de Estado débil endémico[6]. Este fenómeno se observa en México, donde incluso problemas como la impunidad de la acción de algunas fuerzas del Estado, y la debilidad del Estado de Derecho y de los sistemas de impartición de la justicia, se vuelven una constante en el combate a las organizaciones criminales.[7]

Por ello, debido a razones geográficas, por la ubicación fronteriza con el mayor mercado del mundo, y por las debilidades del Estado para enfrentar la amenaza, en México, el problema se volvió un asunto de seguridad nacional, e implicó un aumento inusitado de la violencia social.

La guerra se acerca a las fronteras México-Estados Unidos

En el caso de México y Estados Unidos, desde los años ochenta el crecimiento del tráfico de drogas fue uno de los principales puntos de tensión entre los gobiernos de ambos países. Esta fricción se agravó desde el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en 1985 en Guadalajara.[8] El gobierno de México califica por vez primera al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional en 1987.[9]

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (diciembre de 1988-noviembre de 1994) se reformulan todas las estrategias institucionales y de coordinación para el combate a las drogas, en parte por el acercamiento entre ambos países debido a que iniciaban las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio, por lo que se inicia una cooperación sin precedentes con el gobierno de Estados Unidos. Desde 1990, la colaboración entre gobiernos y ejércitos comienza a conocerse en medios de comunicación. En junio de ese año se menciona que una unidad táctica

[6] Alda, Sonia, "La participación militar en el combate contra la violencia criminal". En: Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.): *Los desafíos de Seguridad en Iberoamérica, Cuadernos de Estrategia,* No. 158, Madrid, 2012, p. 199.

[7] Bailey, John, *Crimen e Impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Random House, México, 2014.

[8] Información revelada en 2013 señala que había una pugna entre la CIA y la DEA, ver Univisión "CIA habría participado en el asesinato de Camarena y no Caro Quintero". Ver Univision.com: http://noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/article/2013-10-12/cia-habria-participado-en-el-asesinato-de-camarena-y-no-caro-quintero#ixzz2mFQLv7sZ

[9] Toro, María Celia, "México y Estados Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional". En Sergio Aguayo/Bruce Bagley (comps.): *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, D.F., Siglo XXI, 1990, p. 375.

del ejército de Estados Unidos había realizado detecciones de aeronaves en espacio aéreo mexicano.[10]

La guerra contra las drogas durante el gobierno de Zedillo se basó en la formulación del "Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000". Se estrecharon las relaciones de cooperación con Estados Unidos, a partir del establecimiento del "Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el Combate a las Drogas" (GCAN) (*U.S.-Mexico High Level Contact Group*), en marzo de 1996. Esta cooperación se reforzó un año después con la visita del presidente Clinton a México en mayo de 1997, firmándose entre los dos presidentes la "Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas".[11]

En la estrategia de Estados Unidos para contener el flujo de narcóticos a su territorio, México es la principal prioridad en lo que respecta a la intercepción, siendo Colombia la prioridad para eliminar la producción. Según el general Barry McCaffrey, "zar" de la guerra contra las drogas en Estados Unidos, el 70% de toda la cocaína que ingresa a Estados Unidos pasa por México, y la PGR asegura que en México las ganancias de los narcos ascienden a 30 mil millones de dólares.[12] Igualmente, el 80 por ciento de la mariguana y del 20 al 30 por ciento de la heroína se introducía a través de México.[13] Por ello, en la militarización de la guerra contra las drogas, se canalizó la asistencia directamente al ejército mexicano, por la desconfianza en las fuerzas de la PGR. Esta tendencia sigue vigente durante los siguientes 20 años.

Con el cambio de gobierno en México en diciembre del 2000, la estrategia de combate continuó su curso, no obstante que en Estados Unidos, producto de los atentados del 11 de septiembre del 2001, el terrorismo se tornó el epicentro de sus prioridades de seguridad nacional, lo que en cierta manera "benefició" a los narcotraficantes colombianos y mexicanos, pues se "ablandó" el seguimiento de sus acciones.

El gran vacío del periodo de reformas y modernización del Estado mexicano a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, es que no se reformó el sistema de seguridad y defensa del país, y las viejas estructuras se mantuvieron sin modificaciones sustantivas. Con ello, se postergó hasta 1999 la creación de una estructura policíaca federal (se fundó la Policía Federal Preventiva –PFP–), y se dejó sin modificaciones el sistema de impartición de justicia. Con estos dos pilares completamente disfuncionales a la

[10] *Los Angeles Times*, 7 de junio de 1990.

[11] Ernesto Zedillo y William Clinton "Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas", México, 6 de mayo de 1997. *Reforma*, México, 9 de mayo de 1997, p. 11-A.

[12] Barry R. McCaffrey "Un ex-comandante en Jefe revisita América Latina", en *Joint Force Quarterly* No. 11, Spring 96 (edición especial "La seguridad de Las Américas"), p. 46.

[13] Schulz, Donald E., *Between a Rock and a Hard Place: The United States, Mexico and the Agony of National Security,* Carlisle Barracks, U.S. Army War College, 1997, p. 6.

transición a la democracia (justicia y policía), el combate al narcotráfico, que en cualquier Estado democrático de derecho le corresponde a los cuerpos policíacos emprenderlo, en correspondencia con el sistema de justicia, es que se emplea de forma intensiva al ejército y posteriormente, desde 2007, también a la Armada de México. A ello hay que agregar que la estructura de las fuerzas armadas tampoco se reforma y moderniza, con lo que las herramientas fundamentales del combate eficaz al narcotráfico (policía, justicia y defensa) gozan de grandes vulnerabilidades y debilidades, que se acompañan de servicios de inteligencia que le habían dado prioridad a la inteligencia "política" sobre la criminal. Así, tenemos diversas vulnerabilidades institucionales, que se conjugan con el aumento de los homicidios producto de los enfrentamientos entre cárteles y sus fragmentaciones internas, así como la reacción a ellos a la ofensiva del Estado.

Uno de los vértices fundamentales de la transición a la democracia en México es el decremento del poder de la Presidencia de la República, y el aumento del poder de gobernadores y alcaldes –mediante la llamada "descentralización"– dejando como saldo, en vez de una democracia más fuerte, una dispersión de poder casi *feudalizada* que favoreció a los grupos locales. Con ello los grupos criminales de todo tipo se fortalecieron –principalmente los narcotraficantes–, pues lograron penetrar, con cierta facilidad en algunos estados del país, las estructuras locales de gobierno. Así, se fueron desmantelando los elementos básicos que sostenían la estabilidad del país, y no se sustituyeron por una gobernabilidad democrática sólida, debido a la debilidad de las estructuras de seguridad, defensa y justicia, que no sufrieron una reforma modernizadora como lo requerían las circunstancias. A esto se le puede definir como una *disfunción en seguridad*.

De esta manera, la estabilidad del gobierno mexicano comenzó a ser amenazada por los cárteles por la necesidad de controlar territorios y acumular poder económico, sobre todo en el norte del país. En realidad se van configurando desde inicios del siglo XXI tres guerras: la primera es la denominada "guerra a las drogas" (el gobierno mexicano hacia los cárteles), que llevó, como reacción defensiva de los cárteles a que empezara una pugna por mercados y rutas de tránsito hacia Estados Unidos y a su acelerada fragmentación. Ello inmediatamente derivó en la segunda guerra, mucho más violenta, que es la que se da entre los cárteles. Esto se observó hacia 2004-2005 cuando el Cártel del Golfo consolida su estructura militar, Los Zetas, y comienzan a enfrentarse al Cártel de Sinaloa y a los grupos en Jalisco y Michoacán. También, hacia 2009-2010, aparece una tercera guerra, que es la de los cárteles contra la población civil. Aquellos cárteles afectados por éxitos de la estrategia militar implementada (como el desmantelamiento de los liderazgos), como Los Zetas, la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios, abren un

frente de batalla contra la población civil, con secuestros, extorsiones, cobro de impuestos, y hasta ocupación de estructuras de poder político municipal, para extraer de los políticos locales partes significativas de los presupuestos de gobierno, sobre todo los de obras públicas e infraestructura.

Guerras, vulnerabilidades del Estado e Iniciativa Mérida

Así, estas tres guerras: el enfrentamiento entre los diferentes cárteles, el combate al narcotráfico por el Estado mexicano, y la guerra de los cárteles contra la población civil, se hacen en un contexto de debilidad, debido a que hay cuatro vulnerabilidades: primero, la democracia mexicana es joven, inició a fines de los noventa; segundo, el proceso democrático es incompleto, falta que muchas áreas del Estado avancen en reformas democráticas, entre estos sectores está el de la defensa, la inteligencia y el sistema de justicia. Además la transparencia de la información oficial es muy limitada, y está acotada por "cláusulas de seguridad nacional"[14]; tercero, en el sistema político conviven elementos del viejo autoritarismo con las nuevas condiciones democráticas, y en muchas ocasiones se imponen los primeros, y en cuarto lugar, el país está asolado por "poderes fácticos" nacionales e internacionales. Entre ellos está el crimen organizado. En síntesis, coincidió en el tiempo la transición a la democracia con el proceso de globalización, que en sus aspectos negativos le ofrece condiciones favorables al crimen organizado, por ubicarse México entre las regiones productoras y las consumidoras.

El principal esfuerzo de cooperación de Estados Unidos con México para fortalecer la guerra a las drogas es la Iniciativa Mérida. Este programa en su origen, en el año fiscal del 2008, tuvo un presupuesto de $1.6 mil millones de dólares a ejecutarse entre 2008 y 2010. Se incluyeron recursos para Centroamérica, República Dominicana y Haití. A México se le asignaron $1.4 mil millones de dólares. Posteriormente se centró la Iniciativa sólo en México.

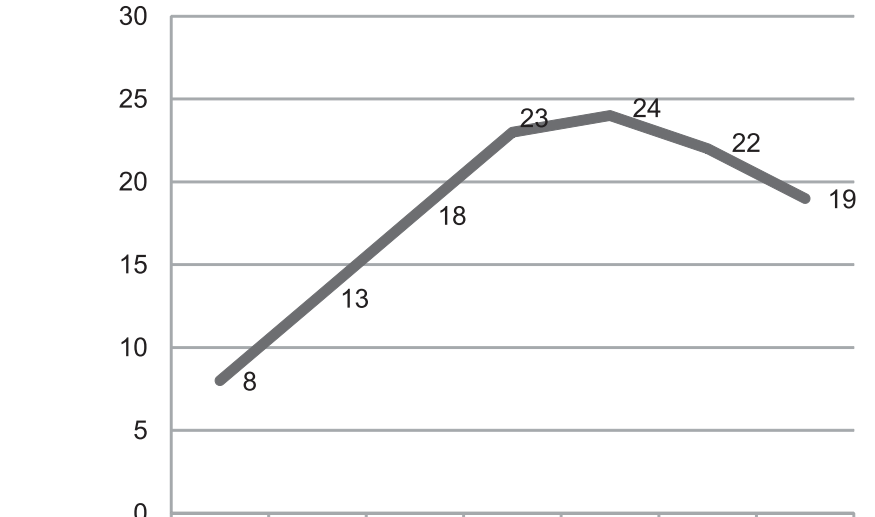
Cuatro son sus objetivos estratégicos para enfrentar el poder de las organizaciones criminales. El primero es actuar para acotar el poder de los cárteles y la impunidad y protección de que gozan por parte de autoridades corruptas. Para ello se necesitaba como primer paso fortalecer todos los organismos que integran el sistema de seguridad del Estado mexicano, conformado principalmente por las fuerzas armadas, la Policía Federal, los organismos de inteligencia, y todo el sistema de justicia penal. Como segundo propósito, la Iniciativa Mérida pretende fortalecer el control de la

[14] La *Ley de Seguridad Nacional* emitida en 2005 contiene una cláusula de "Seguridad Nacional" mediante la cual las instituciones del gobierno pueden negarse a otorgar información a la ciudadanía, la prensa o la academia. En los hechos, esta cláusula nulifica los avances logrados en la *Ley de Acceso a la Información* del 2002, en temas concernientes a seguridad nacional y defensa.

frontera México-Estados Unidos mediante el uso intensivo de tecnología. El tercero es mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal a través de reformas institucionales y administrativas, para implementar los juicios orales. Y, como cuarto aspecto, es controlar las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas y disminuir la demanda de éstas. También la Iniciativa Mérida incluye el fortalecimiento de la sociedad civil, a través de la Agencia para el Desarrollo internacional (USAID).[15]

El resultado de la Iniciativa Mérida es contradictorio, pues claramente el balance desde el punto de vista de la sociedad civil es negativo, pues se trasladó el escenario de "guerra a las drogas" al territorio mexicano. En el caso concreto de México, esto significó la reversión de la tendencia a la baja en los homicidios en el país a partir del 2007, lo que agravó el panorama de expansión de la violencia, como se observa en el presente cuadro:

Gráfica 1
Homicidios por cada 100.000 habitantes 2007-2013



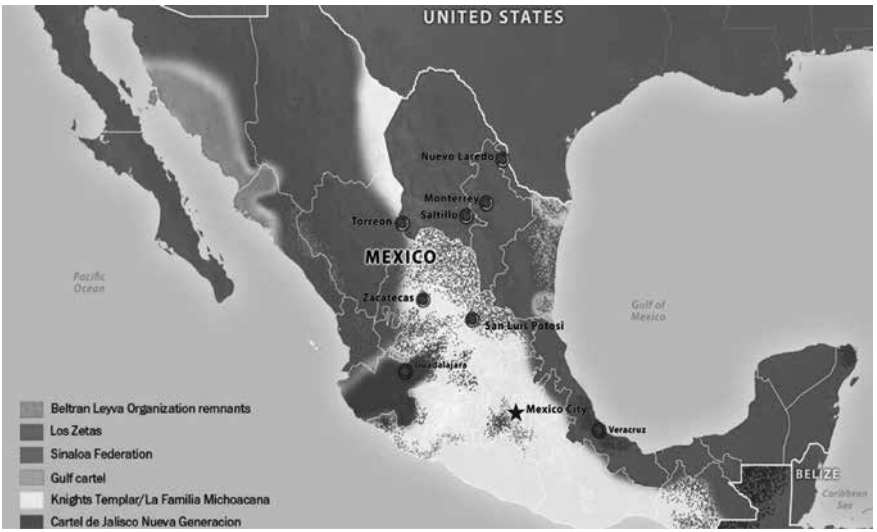
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nacional	8	13	18	23	24	22	19

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.
Nota 1: Los datos ofrecidos por el INEGI incluyen homicidios dolosos y culposos con base en los registros administrativos de defunciones accidentales y violentas, generados por las entidades federativas.
Nota 2: La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes se realizó utilizando datos del CONAPO referentes a la Conciliación Demográfica para los años 1990-2009 y las Proyecciones de la Población de México, 2010-2050.

[15] Ribando Seelke, Clare y Kristin Flinkea, "U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond", Congressional Research Service, Washington D.C., April 8, 2014.

Los escenarios geográficos de las guerras dividen al país en diversas "zonas de combate", debido que las organizaciones se dividen la geográfica de acuerdo a sus fortalezas y debilidades locales, como se observa en el siguiente Mapa:

Mapa 1:
Presencia geográfica de los cárteles mexicanos, 2013



Fuente: Stratfor.

Así, en México, en los años de la "guerra al narcotráfico" (2007-2012) las organizaciones criminales pasaron a ampliar su cobertura de acción territorial, siendo ocho de ellas las predominantes: Cártel de Sinaloa-Pacífico; Cártel del Golfo; Los Zetas; Cártel de Tijuana (Familia Arellano); Cártel de Juárez; Familia Michoacana-Caballeros Templarios; Cártel de Jalisco Nueva Generación; Cártel del Pacífico Sur (Beltrán Leyva). Hacia 2014 dos grandes organizaciones, Los Caballeros Templarios y Los Zetas están notoriamente debilitadas.[16]

A lo anterior se agrega la acelerada descomposición en el estado de Guerrero, donde dos grupos criminales tienen alcance estatal, Los Rojos y Guerreros Unidos. El enfrentamiento entre estos dos grupos, y la penetración que han hecho de estructuras municipales, tanto a nivel del presidente municipal, como de los cuerpos de policía, llevó a la masacre de 43 estudiantes en Iguala el 26 de septiembre del 2014, causando un gran crisis política estatal y nacional –y con gran repercusión internacional–, por la grave violación de derechos humanos.

[16] Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del Narcotráfico en México*, Aguilar, México, 2013.

Desde el punto de vista gubernamental, para hacer frente a este avance criminal, se ha incrementado el gasto para el sector seguridad desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como se observa en la siguiente gráfica:

Cuadro 1:

Presupuesto de las dependencias del sector seguridad como porcentaje del PIB (1994-2012)

Carlos Salinas (1994):	1.06%
Ernesto Zedillo (2000):	0.79%
Vicente Fox (2006):	0.85%
Felipe Calderón (2012):	1.42%

Fuente: Eduardo Guerrero. Con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, varios años. Tomado de Eduardo Guerrero, "Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012,* Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, CASEDE, México, p. 81.

La transición: de Calderón a Peña Nieto

El cambio de gobierno a fines del 2012, en materia de seguridad implicó gran cantidad de cambios institucionales. Durante la campaña electoral del 2012 (febrero-junio) el entonces candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, criticó el concepto de "guerra" y señaló que se modificaría drásticamente el modelo de seguridad del gobierno saliente, con la creación de fuerzas policíacas nuevas, la Gendarmería, y un paradigma novedoso de impulso de políticas preventivas sobre sectores vulnerables –como la juventud–, que superara el enfoque unilateral, reactivo y militar.

La principal medida inmediata al subir el nuevo gobierno en diciembre del 2012 fue la eliminación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la derivación de sus funciones a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a través de un nuevo organismo, la Comisión Nacional de Seguridad (CNS).[17] Su principal labor es la conducción de la Policía Federal que en ese momento tenía 36 mil integrantes. De igual manera en el seno de la CNS se debatió todo el año 2013 el proyecto de creación de la Gendarmería. Originalmente sería un cuerpo independiente, entrenado por las fuerzas armadas. La Gendarmería inició el entrenamiento de sus integrantes en 2013, y se inauguró oficialmente en agosto del 2014, como la séptima división de la Policía Federal.[18] Inició con 5,000 agentes, todos civiles, comenzando su despliegue inmediatamente.

[17] *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de enero del 2013.

[18] *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de agosto del 2014. Se modificó el reglamento de la Policía Federal para incorporar a la Gendarmería.

Con lo anterior, la SEGOB recupera atribuciones legales que ostentaba antes del año 2000, centralizando y conduciendo además de la política interior y la inteligencia civil, los cuerpos federales de seguridad pública. Respecto a la relación de cooperación con Estados Unidos, uno de los problemas era la descentralización institucional, por lo que el nuevo gobierno decidió centralizar la cooperación en una "ventanilla única" ubicada en la SEGOB. Con ello cambiaría la forma de implementar la cooperación, además de que el gobierno de Peña Nieto decidió que los programas de prevención del delito deberían tener prioridad.

En los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto, el crimen organizado ha transformado su morfología. Si bien la tendencia de los homicidios desde el 2011 va a la baja, elemento que favorece al gobierno y su imagen, han aumentado los secuestros y las extorsiones en el país, debido a una transformación de la actividad de las células de sicarios de algunas organizaciones, donde se inclinan por tener a la población como "botín", en vez de encontrar sus ganancias en el tráfico de drogas. De igual manera la criminalidad común sigue siendo uno de los principales factores de preocupación de la población. La encuesta ENVIPE, levantada por el INEGI, lo presenta de la siguiente manera:

Gráfica 1
Hogares con alguna víctima de delito, 2013.

Victimización Histórica		
2011	2012	2013
30.4	32.4	33.9

Fuente: "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)", INEGI, Boletín de prensa 418/14, 30 de septiembre, 2014.

Los resultados de la encuesta muestran el aumento de la delincuencia común del 2011 al 2013. En otras palabras, los homicidios tienen una tendencia al descenso y los crímenes comunes al ascenso.

Otra importante propuesta del Presidente Peña Nieto, derivada de la crisis de Iguala, fue la reforma de Seguridad y Justicia, presentada el 28 de noviembre del 2014. La propuesta presidencial incluye el cambio de siete artículos de la Constitución –21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123–, por ello necesita la mayoría calificada de las dos terceras partes de los legisladores en el Congreso. Esta reforma tiene tres partes fundamentales: 1) construir el mando único policial en las entidades federativas, para subordinar a las policías municipales; 2) otorgar al Congreso capacidades para emitir leyes en materia penal, y 3) darle poderes al gobierno federal para desmantelar los poderes en un municipio si hay indicios de que sus autoridades están infiltradas por la delincuencia.

Sobre el primer aspecto, se plantea que la seguridad pública debe ser una responsabilidad exclusiva de las autoridades federales y estatales, por lo que en la práctica dejarían de existir las policías municipales. La iniciativa señala que esto es necesario porque las corporaciones municipales no tienen la capacidad de proteger a los ciudadanos, y las entidades federativas están en mejores condiciones de hacerlo. Se sostiene que el 86% de las policías municipales cuenta con menos de 100 elementos. Sin embargo, la parte más importante y polémica de la iniciativa es la disolución de las autoridades municipales, pues vulneraría el principio del municipio libre plasmado en la Constitución. Sin lugar a dudas, el Presidente anunció este paquete de reformas por el cambio de contexto provocado por la crisis de Iguala y la desaparición de los 43 estudiantes.[19]

El crimen organizado, como lo hemos señalado, tuvo un movimiento geográfico del norte al centro del país, convirtiendo a Michoacán y Guerrero en casos críticos. De igual manera, en la frontera, se observó la intensidad criminal trasladándose desde la frontera oeste (Baja California y Chihuahua) hacia el este, Tamaulipas. De esta manera, los estados con mayor actividad criminal en los últimos dos años son Guerrero, que encabeza la lista de mayores homicidios del país, Michoacán y Tamaulipas.

Michoacán, Guerrero y Tamaulipas 2013-2014

En enero del 2013, de forma súbita, aparecen movimientos de autodefensa armados en numerosos municipios de Michoacán. Se alzaron gran cantidad de agricultores, cansados del hostigamiento constante de *La Familia Michoacana* y de *Los Caballeros Templarios,* mediante una *ofensiva* armada contra estas organizaciones y despiertan muchas simpatías en otros poblados del estado. Los Templarios se habían convertido en un poder paralelo y en la práctica habían desplazado a las autoridades a través de la extorsión (cobro de impuestos ilegales) a productores de aguacate, limón, minería y casi toda la actividad económica del estado.[20]

[19] MéxicoCNN.com, 1 de septiembre del 2014. Esta iniciativa está en proceso de elaboración de su legislación secundaria. Ver "Desempolvan en el Senado Ley de Peña para seguridad", ElUniversal.com, 25 de marzo del 2015.

[20] Heinle, Kimberly, Cory Molzahn y David Shirk, "Citizen Security in Michoacán", Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., January 2015, p. 17.

Debido a que las autodefensas cobraban fuerza, y el estado se encontraba en una especie de guerra civil, el gobierno federal se vio forzado a intervenir, especialmente cuando la violencia amenazaba por opacar el programa de reformas económicas que el presidente Enrique Peña Nieto estaba promoviendo a inversionistas extranjeros.[21] Esta expresión inédita de la sociedad civil llevó al gobierno a implementar una estrategia de negociación con los líderes de las autodefensas, reconociendo su incapacidad para frenar el avance de los Caballeros Templarios sólo con medios gubernamentales.

Durante 2013 se produjeron grandes fricciones entre las autodefensas, el gobierno federal y el estatal. Las autodefensas procedieron a perseguir por su cuenta a Los Caballeros Templarios con mucha mayor eficiencia que el propio gobierno federal. Sin embargo, en enero del 2014 se diseñó el operativo especial en Michoacán, sustituyendo en la práctica a las autoridades estatales y municipales.[22] Esta nueva estrategia del gobierno se centró en debilitar las finanzas de los delincuentes y lograr desarmar a la población. El desarme debe garantizar a los alzados que la entrega de sus armas no llevaría a la situación anterior de dominio criminal de los poblados y los ciudadanos, así las autodefensas se transformaron en policías municipales. El modelo adoptado de intervención es seguido de la "reconstrucción" de las instituciones, sobre una lógica integral que se acompaña de políticas de salud, sociales, pero sobre todo de reconstrucción de los liderazgos políticos, las policías (a los cuáles se integraron numerosas autodefensas en la llamada Fuerza Rural) y también las instituciones de justicia, estas últimas totalmente ocupadas (o cooptadas) por las células criminales. El balance de esta intervención es contradictorio, pues en un año el gobierno federal no puede restaurar el gran deterioro social y la condición de inseguridad acumulados.

Por su parte, Guerrero registra la tasa de homicidios más elevada del país: 2,500 en 2012, y 2,300 en 2013, con una población de 3,3 millones de habitantes, lo que representa una tasa de 140 por cada cien mil habitantes (INEGI y SNSP).[23] Esto contrasta con la tasa media del país que se ubica en aproximadamente 19 por cada cien mil habitantes.

Históricamente se considera a Guerrero uno de los estados más violentos del país, con presencia de numerosos grupos armados guerrilleros. En

[21] Maerker, Denise, "El Levantamiento", *Nexos,* No. 432, abril del 2014.

[22] El Comisionado Federal, Alfredo Castillo, fue una especie de gobernador en funciones, pero no electo. Su gestión (de enero del 2014 a enero del 2015) no sólo abarcó los temas de seguridad, sino que administró todos los programas sociales y de infraestructura del gobierno federal. En Michoacán la clase política nunca lo aceptó y lo definieron como *El Virrey*. Su lugar fue ocupado por un general de División, que sólo se encargará de la conducción de las fuerzas militares y policíacas.

[23] Kyle, Chris, "Violence and Insecurity in Guerrero", Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., January 2015, p. 19.

Guerrero se registran 21 grupos armados entre 1980 y el año 2000.[24] Dos de ellos, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) sobrevivieron al cambio de siglo. Ambas son organizaciones pequeñas que tienen relaciones con un movimiento popular radicalizado, con el cual se vinculan movimientos estudiantiles y magisteriales, que restringen su acción a algunas áreas rurales del estado. Sin embargo, con la migración de células criminales de Sinaloa, Jalisco y Michoacán al estado de Guerrero, se configuraron los dos grupos criminales responsables de la masacre, asesinato y desaparición de los 43 estudiantes en Iguala el 26 de septiembre del 2014: Guerreros Unidos y Los Rojos. Esto fue posible porque en los últimos años creció en Guerrero la producción de amapola a la par del aumento del consumo de heroína en Estados Unidos. Así, coinciden en área geográfica de operación los grupos armados de inspiración revolucionaria y las organizaciones criminales.[25]

A finales de septiembre del 2014 se empezó a configurar un movimiento de solidaridad con la causa de los 43 estudiantes desaparecidos que rápidamente salió de las fronteras de Guerrero, proyectándose a nivel nacional, principalmente entre la juventud estudiantil y movimientos sindicales, y también ha tenido amplías repercusiones internacionales. El gobierno mexicano dio por cerrado el caso el 22 de enero del 2015, con la hipótesis de que los estudiantes fueron asesinados e incinerados por miembros de Guerreros Unidos, en colusión con los alcaldes y la policía de Iguala y Cocula. A medida de que se inició la búsqueda de los estudiantes por la PGR, se han encontrado fosas en los alrededores de Iguala con 89 cadáveres, lo que muestra que esta actividad era frecuente por parte de estos grupos criminales. Incluso diversas organizaciones civiles de la ciudad de Iguala, señalan que existen 250 personas desaparecidas, lo que pone en evidencia una grave crisis de violaciones a los derechos humanos en esa ciudad.

Desde fines de septiembre del 2014 se han dado expresiones muy violentas de protesta, basada en quemas de instalaciones gubernamentales, como el Palacio de Gobierno de Chilpancingo (capital del estado), tomas de casetas de pago en las autopistas, afectando notoriamente a la población civil, y se ha decretado un *boicot* al proceso electoral para gobernador, alcaldes municipales y diputados en las elecciones del 6 de junio. En el *boicot* electoral se han atacado violentamente instalaciones del Instituto Nacional Electoral.

El estallido de la crisis en Guerrero se debe a una dinámica doble: a la radicalidad de los movimientos sociales y campesinos, y a décadas de

[24] Oikon, Verónica y Marta Eugenia García (editoras), *Movimientos armados en México. Siglo XX*, 3 Volúmenes, El Colegio de Michoacán, CIESAS, México. 2008, Vol. 3, p. 694.

[25] Guerrero, Eduardo (2014) "El estallido en Iguala", *Nexos*, noviembre del 2014, http://www.nexos.com.mx/?p=23086.

impunidad en la acción de las fuerzas militares y de seguridad. A esto se le agrega el crecimiento de los dos grupos criminales mencionados. La víctima principal es la ciudadanía que está entre tres fuegos: los grupos criminales como Guerreros Unidos y Los Rojos; el gobierno, cuyas fuerzas actúan con altas dosis de impunidad en algunas regiones del estado; y los movimientos radicales, actuando con gran impunidad y afectando a la población civil.

En Tamaulipas se presentan violentos enfrentamientos entre el Cártel del Golfo y su ex-brazo armado, Los Zetas, principalmente en las ciudades fronterizas de Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo y Río Grande.[26] Este estado ha sido escenario de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, como la muerte de migrantes en el poblado de San Fernando, en agosto del 2010. Fueron asesinados 72 migrantes, la mayoría de América Central, asesinados por la espalda para ser apilados a la intemperie. Las investigaciones sostienen que tras ser secuestrados, fueron asesinados porque no pagaron el dinero que les exigían Los Zetas para dejarlos libres. De igual manera se les obligaba a ser parte del grupo criminal. En esta masacre hubo participación de policías municipales. En 2011, en el mismo poblado, sucede la segunda masacre de San Fernando, de al menos 193 personas, encontradas en fosas clandestinas el 6 de abril del 2011. Estas masacres ponen en evidencia el *modus operandi* de Los Zetas, extremadamente violento contra los segmentos más vulnerables de la población civil.

La crisis de Tamaulipas desde esos años ha ido descomponiéndose. Es el estado que registra el mayor número de poblados abandonados por sus habitantes, que se pueden considerar "refugiados" de la guerra al narcotráfico.

Según integrantes del Gabinete de Seguridad, Tamaulipas es el principal foco rojo del país por el registro de crecimiento de la violencia. Del 2013 al 2014, los asesinatos ligados al crimen subieron casi 100 por ciento. En el primer bimestre del año 2015 se cometieron en esa entidad 125 homicidios dolosos (en 103 sucesos, registrados en averiguaciones previas), 40 secuestros, 32 casos de extorsión y el robo de mil 237 vehículos.[27]

En cuanto a los secuestros, se registraron 40 entre enero y febrero del 2015 (la tasa más alta en México), mientras que en contraste en siete entidades no se reportó ninguno y en la mayoría no pasaron de 10 ilícitos de esa clasificación, denunciados ante el Ministerio Público. Esta crisis no es nueva, después de mantener cifras, hasta 2009, con promedios

[26] Guadalupe Correa-Cabrera, "Violence on the "Forgotten" Border: Mexico's Drug War, the State, and the Paramilitarization of Organized Crime in Tamaulipas in a "New Democratic Era", *Journal of Borderlands Studie*s, Volume 29, Issue 4, 2014.

[27] La información sobre Tamaulipas está tomada de *La Jornada*, 23 de marzo del 2015.

similares a la tasa nacional, los indicadores negativos se empezaron a disparar desde el 2010. Este año se concretó la división entre Los Zetas y el Cártel del Golfo. En 2011, se registraron 855 homicidios y 129 secuestros. En 2012, los homicidios ascendieron a 1,016. En el primer año del gobierno de Enrique Peña Nieto, en 2013, los homicidios bajaron a 555, pero empezó a subir sustancialmente el delito de secuestro. En 2014 el estado tuvo 628 asesinatos y 262 secuestros.

En Tamaulipas, la población civil está aterrorizada por la violencia desde hace varios años. Es un estado donde la prensa no puede ejercer la libertad de expresión y el gobierno se ha visto obligado a militarizar y emplear al ejército y la armada para tratar de frenar la guerra entre los dos grupos criminales.

Conclusiones

El movimiento de solidaridad con los 43 estudiantes tiene en una grave encrucijada al gobierno de Enrique Peña Nieto, pues se ha abierto una veta de desconfianza de segmentos de la población con el gobierno. Por un lado, están todos los movimientos de apoyo a los padres de familia, basados en la protesta de numerosas agrupaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, así como de indagaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, *Americas Watch*, entre otras, que sostienen que es una grave crisis humanitaria, y que existe una notoria impunidad de las fuerzas policíacas y militares mexicanas. De igual manera, afirman que hay indiferencia e incapacidad de los equipos mexicanos de investigación judicial. Por otro lado, también existe una crisis de imagen fuera del país, debido a que la prensa internacional, organismos internacionales como la ONU y un grupo importante de gobiernos le solicitan que dicho crimen sea aclarado de forma satisfactoria para responder a las demandas de las víctimas.

El movimiento de víctimas de la guerra al narcotráfico en el país ha tenido altibajos. Sobresale la acción del poeta Javier Sicilia a través del *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, iniciado en 2011.[28] Este movimiento no violento se contrasta con el movimiento de los padres de familia de los 43 jóvenes desaparecidos en Iguala, que contiene extremadas dosis de violencia y desafío a las instituciones, como el intento de boicotear las elecciones.

En México, las respuestas de la sociedad civil a la violencia son variadas y se mueven entre esos dos paradigmas: el pacifismo y la violencia.

[28] Atach, Linda; González, Mónica; and Turati, Marcela, "Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Tres años," *Landscapes of Violence*: Vol. 3: No. 2, Article 2. 2015. Ver: http://scholarworks.umass.edu/lov/vol3/iss2/2

Esto se puede observar desde los años noventa.[29] Esto en parte se debe a la notable ineficiencia en la investigación de actos criminales. Específicamente, respecto de las desapariciones de personas y hallazgos de fosas clandestinas, un informe de la PGR revela que del periodo del 1 de diciembre del 2006 al 28 de febrero del 2015, se han encontrado 601 cuerpos en 174 fosas clandestinas; de ellos, el 80% (485) no se han logrado identificar. Se han hallado fosas en 16 de los 32 estados del país. El mayor número de casos se ubica en Guerrero, Jalisco y Tamaulipas.[30]

El principal dilema de seguridad que enfrenta el país es un balance entre tres tendencias: una autoritaria, que pretende restaurar formas propias de acción gubernamental que sean eficaces, sobresaliendo el empleo de fuerzas militares, y con poco respeto a los derechos humanos; otra, producto de la descentralización del poder y la acumulación de prácticas no democráticas y de extrema corrupción de autoridades locales y estatales, donde la proclividad a vincularse con el crimen organizado es elevada; y la tercera modalidad –arrinconada entre las dos primeras– es poder enfrentar al crimen organizado con las herramientas de la justicia, el respeto a los derechos humanos, sin alterar el orden jurídico, y sólo empleando a las fuerzas militares en caso de extrema necesidad.

[29] Ley, Sandra, "Violence and Citizen Participation in Mexico: From the Polls to the Streets", Mexico Institute, Wilson Center, Washington, 2015.

[30] Ver: www.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/80-de-los-hallados-en-fosas-sin-identificar-48993.html

Revista de Administración Pública

INAP

RAP 136, 2015

CULTURA DE INTELIGENCIA EN MÉXICO: RETOS Y OPORTUNIDADES

José Luis Calderón Arózqueta*

Introducción

La Inteligencia para la Seguridad Nacional es una construcción relativamente reciente, aunque desde tiempos antiguos se han llevado a cabo actividades de recolección de información para proveerla a emperadores, reyes, príncipes, generales, quienes la requerían con un propósito en particular. En el caso de México, hay antecedentes importantes de la práctica de la Inteligencia, por eso es necesario retomar algunos de ellos para reflexionar sobre la importancia, utilidad y pertinencia de la Inteligencia. El interés por elaborar un texto como este es contribuir en el avance de una Cultura de Inteligencia en México a partir de la exploración de los retos y oportunidades que los nuevos especialistas en el tema habrían de enfrentar próximamente. Ellos estarán al servicio del Estado mexicano realizando tareas de Inteligencia o tomando decisiones, y sus actividades serán el reflejo de las instituciones académicas, donde la difusión de la Inteligencia en la actualidad es realmente escasa, o casi nula, salvo notables excepciones.

El propósito de este documento es reflexionar sobre la Cultura de Inteligencia como factor clave para su mejor comprensión a partir de la clarificación de su concepto, naturaleza, características y sobre todo de su utilidad. La Inteligencia para la Seguridad Nacional contribuye en el robustecimiento de los procesos de la gestión gubernamental para la conducción y atención de esos asuntos. Finalmente, este trabajo ofrece una guía a los futuros estudiosos y practicantes de la Inteligencia en el

* Coordinador Académico de la Especialización en Inteligencia para la Seguridad Nacional, INAP. Ha desempeñado los siguientes cargos: Director del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos del CISEN, donde dirigió el Programa de Estudios Estratégicos del CISEN, y diseño, coordinó y operó el Sistema Profesional de Inteligencia de este Centro. Director General de Control de Gestión de la Contraloría Interna en la SECODAM. Director del Centro de Capacitación, Actualización y Evaluación en la DGIPS de la Secretaría de Gobernación. Director del Programa de Maestría en Administración Pública, Coordinador de Docencia y Secretario Ejecutivo, en el INAP.

país, quienes habrán de aprovecharla mediante el conocimiento colectivo del tema y así alcanzar un nivel deseable de Cultura de Inteligencia.

Este texto consta de tres apartados: 1) Origen y evolución de la Inteligencia; 2) Conceptos y definiciones, y 3) Contexto institucional de la Inteligencia en México. El trabajo concluye que al difundir la Cultura de Inteligencia en México habrán de obtenerse las mismas ventajas que otros países han logrado por involucrar a la ciudadanía en el conocimiento del tema, en los cuales se ha confirmado que el conocimiento de la sociedad acerca de la función de un organismo de Inteligencia de Estado, desembocaría en una mayor aceptación y cooperación de los servicios frente a la sociedad. Por lo tanto, es deseable que hubiera más académicos y estudiosos que reflexionen y contribuyan a una mejor comprensión de la Inteligencia en México, siempre considerando las peculiaridades del caso para trabajar el tema con un sello que encuentre arraigo en la historia, cultura y marco normativo del país.

1. Antecedentes y evolución de la Inteligencia

Una forma de comprender lo que significa la Inteligencia es retornar a sus orígenes, cuando este término no era conocido como lo es en nuestros días. Es por ello que deben hacerse preguntas que ayuden a comprender sus características, naturaleza e importancia. Por ejemplo, ¿qué es la Inteligencia? Una vez revelada la respuesta habrá que continuar con otras interrogantes: ¿por qué hacemos Inteligencia? ¿Para qué? ¿Para quién? Las respuestas allanarán el camino para comprender la Inteligencia en sentido amplio.

Para este propósito, cualquier trabajo ordinario recurriría a lo más fácil, que es citar uno o varios conceptos y aludir a algunos autores que han estudiado la Inteligencia. Pero, cuál o cuáles de todas las definiciones existentes habría que elegir cuando existe más de un centenar de ellas formuladas por estudiosos; incluso por organismos de Inteligencia en todo el mundo, cada uno de ellos conforme a su doctrina tienen conceptos distintos de Inteligencia.

¿Por qué hacemos Inteligencia?

La Inteligencia nace por la necesidad que los seres humanos tienen de conocer, de saber, por curiosidad. En un primer momento se necesita conocer lo que está pasando alrededor, en el ambiente, se precisa del conocimiento acerca de los riesgos, amenazas y oportunidades que rodean al individuo. En una segunda etapa conocer el entorno es insuficiente, pues una vez satisfecha esa respuesta el cuestionamiento inmediato es ¿qué pasará, cuáles son los posibles escenarios, qué viene y qué depara el futuro? Para llenar ese vacío que provoca la incertidumbre se necesita información.

La denominación de lo que actualmente se llama Inteligencia es relativamente reciente, pues en un principio el referente era sólo información. Para fines de este trabajo, la Inteligencia será considerada a partir de su actividad y también de los organismos encargados de generarla a partir del inicio de la Segunda Guerra Mundial, es decir, hace casi 80 años.

En suma, la Inteligencia se produce porque se necesita conocimiento que reduzca la incertidumbre e ilumine el futuro. Esto último es sin duda una característica fundamental de la Inteligencia que permite adelantarse a hechos, fenómenos, acontecimientos en general, pero en especial, a los riesgos amenazas y oportunidades.

¿Para qué hacemos Inteligencia?

La necesidad de información atiende la falta de conocimiento y especialmente explica fenómenos, hechos, acontecimientos para responder a la incertidumbre y ofrecer alternativas para actuar en consecuencia, tomar una decisión. Algunos especialistas y estudiosos en esta materia afirman que Inteligencia que no es operable no es Inteligencia, debe coadyuvar en el proceso de toma de decisiones que contribuye a enfrentar con mayor eficiencia y eficacia los riesgos y amenazas, así como aprovechar al máximo las oportunidades. La Inteligencia aporta elementos que se convierten en ventajas competitivas frente al adversario.

¿Para quién hacemos la Inteligencia?

La Inteligencia, ¿se hace para nuestro propio consumo o para alguien más? En su origen, cuando la Inteligencia no existía como ahora es conocida, su utilidad era en muchos casos individual, es decir, para uso inmediato de quién la solicitaba. En muchos casos la Inteligencia provenía de magos, alquimistas, nigromantes, brujos, adivinos, oráculos, etc., que no importando cómo se les llamara, esencialmente ejercían el mismo oficio, pues su finalidad era la misma: informar al cliente lo que sucedía en su entorno y predecir el futuro de quienes los consultaban.

La sociedad evolucionó y, sin dejar de ser una necesidad íntima o individual, la Inteligencia paso a convertirse en un requerimiento clave para los líderes políticos, sociales, religiosos o militares, quienes la utilizaban para tomar decisiones y conducir sus asuntos con mayor certidumbre. Sin todavía llamarse Inteligencia, en la historia universal se encuentran ejemplos de personajes que destacaron por sus capacidades para reunir información y difundirla para que sus usuarios, bien fueran reyes, emperadores, príncipes, generales, etc., pudieran tomar decisiones que generalmente estaban relacionadas con la creación, permanencia y expansión del Estado.[1]

[1] Guerrero, Omar (editor) “Estudio introductorio”, en Kautilya, Arthasastra: *La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Naturaleza de la Inteligencia

De lo descrito arriba pueden distinguirse algunas de las características de la Inteligencia, como llenar vacíos de información para entender lo que pasa en el ambiente y prepararse para enfrentar el futuro. Una máxima en el ámbito de la Inteligencia es que el futuro sin información es totalmente incierto. En este sentido puede afirmarse, como lo hizo Sherman Kent, que la *"Inteligencia es conocimiento"*[2], pero no cualquier tipo de conocimiento, sino aquél que es útil porque se refiere a riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. Una característica de la Inteligencia es proveer información oportuna para alertar tempranamente sobre la posibilidad de que ocurra un incidente evitando así la sorpresa, tema, que por lo demás, son conocidas las agencias de Inteligencia, cuando aparece una crisis por la detonación de una amenaza, los primeros señalados son los servicios de Inteligencia por no haber advertido con oportunidad de la ocurrencia del evento. La Inteligencia es preventiva.

El coadyuvar en el proceso de toma de decisiones de los usuarios es una propiedad esencial de la Inteligencia; una vez que se tiene la información evaluada y analizada, es utilizada para prever acontecimientos con mayor certidumbre y tomar decisiones con mayores ventajas.

Lo que se necesita conocer del entorno generalmente es hostil, la posibilidad de sufrir un daño, vulnerar la propia seguridad por la acción de un adversario. Es por ello que cuando se hace referencia a la seguridad, ésta se relaciona con riesgos y amenazas, de ahí la importancia de conocer con anticipación las intenciones y capacidades de los enemigos mediante el uso de la Inteligencia; el proporcionar conocimiento de los adversarios es a juicio de muchos estudiosos de la Inteligencia una característica propia de ésta.

Una peculiaridad de la Inteligencia es el secreto, que dio pie para nombrar así a los organismos de algunos gobiernos cuya función era proveer información para la seguridad de esos Estados. Lo anterior tiene una explicación muy sencilla, pues quienes tienen la intención de provocar un daño, desestabilizar o realizar actos fuera de la ley, lo harán de manera subrepticia. A juicio de algunos autores, como Shulsky[3], el secreto es la característica más importante de la Inteligencia.

Otro elemento indispensable es la existencia de un usuario para quien se produce la Inteligencia. Los organismos de Inteligencia producen conocimiento sobre sucesos, fenómenos, hechos o acontecimientos para un "consumidor" o usuario autorizado, pero no lo hacen para el propio

---

[2] Kent Sherman, *Inteligencia Estratégica para la política mundial norteamericana*, 3ª ed. Buenos Aires, Pleamar, 1967.

[3] Shulsky Abram N., *Silent Warfare Understanding the world of Intelligence*, USA, Roy Godson Series, 1993.

organismo, lo cual no quiere decir que no utilicen estos insumos para la elaboración de Inteligencia. En otros términos, la Inteligencia es un medio, no un fin. Además, quien obtiene Inteligencia no es cualquier usuario, sino un consumidor autorizado, para quien se recolecta, evalúa y analiza la información.

Una peculiaridad significativa de la Inteligencia tiene que ver con su propio origen, el mantenimiento y la expansión del Estado, en otros términos, la Seguridad de la Nación. La Inteligencia significa anticipación, la Inteligencia es vital en la medida que genera conocimiento útil para identificar anticipadamente riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional.

Otro elemento de la Inteligencia es su mecanismo de funcionamiento, el Ciclo de Inteligencia, que si bien es una reproducción del método científico, tiene particularidades que la hacen única. En esencia, al igual que en el método científico siempre existen: objeto de conocimiento, objetivo, hipótesis, recolección de información, así como su procesamiento, valoración y análisis. Desde luego, también tiene destinatarios que explotarán el producto resultante y retroalimentaran al "productor" de Inteligencia con relación acerca de su utilidad.

Son las características de la Inteligencia arriba señaladas lo que la distinguen de otras disciplinas en las que al igual que en la Inteligencia se utiliza el método científico como herramienta. (Planeación, Periodismo de Investigación, Investigación Científica Social).

2. Conceptos y definiciones de Inteligencia

Muchos de los conceptos utilizados en la Inteligencia han sido empleados para su construcción, entre los que pueden contarse uno o más de los elementos que ya fueron descritos en este trabajo, por eso el interés de hacer una revisión de los mismos. Esto ha sido en función del avance del estudio de la Inteligencia, lo que permite distinguir claramente cómo el concepto ha evolucionado. A continuación se analizarán algunas definiciones y cómo éstas son fundamentadas por sus autores en función del contenido teórico y aplicado.

Agencia Central de Inteligencia, Estados Unidos

Para la Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en inglés), la *Inteligencia* sirve para "*informar a los líderes norteamericanos sobre lo qué está sucediendo con sus objetivos en el extranjero y advertir sobre aquello que podría suceder, con el fin de proporcionarles insumos para que tomen decisiones en materia de Seguridad Nacional"*[4]. En esta definición pueden

[4] Central Intelligence Agency (CIA), "Acerca de la CIA. La CIA de Hoy. ¿Qué hacemos?", sitio oficial de la CIA. Consultado en febrero del 2015, recuperado de: https://www.cia.gov/es/about-cia/todays-cia/what-we-do

identificarse cuatro elementos que ya se han aludido: 1) Usuarios, *líderes norteamericanos;* 2) Objetivo, *lo qué está sucediendo con sus objetivos en el extranjero* de la *Inteligencia;* 3) Alertar, anticipación, *alertarlos de lo que podría suceder, y 4) Apoyo en la toma de decisiones, insumos para que tomen decisiones en materia de Seguridad Nacional.*

Comité Church, Estados Unidos

El Comité Church fue creado por el Senado de los Estados Unidos en la década de 1970 para revisar la actuación de los servicios de Inteligencia, particularmente la CIA y el FBI, pues ambas agencias eran acusadas por las organizaciones civiles americanas de realizar actos de espionaje contra ciudadanos norteamericanos que se manifestaban en contra de la guerra de Vietnam. El concepto que el Comité Church proponía de la *Inteligencia es*: *"el producto resultante de la recolección, comparación, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información recolectada"*[5]. En este caso, la definición únicamente se refiere al proceso de la Inteligencia, a la actividad, pero no describe el propósito u objetivo, no alude a los usuarios, tampoco señala el carácter previsor de la *Inteligencia* –prospectiva, escenarios actuales o futuros, lo que podría suceder.

Robert Richardson Bowie

Señala que la *Inteligencia "es el conocimiento y el análisis diseñados para preparar la acción"*[6]. A pesar de su brevedad, esta definición refleja una característica fundamental de la *Inteligencia*: apoya la toma de decisiones para mejorar la conducción gubernamental orientada hacia la Seguridad Nacional. Se reitera: Inteligencia que no es operable no es Inteligencia.

Diccionario Merriam-Webster

En un número reducido de palabras, como en el caso de la definición anterior, establece que la *Inteligencia "es la recolección de información secreta con propósitos militares"*[7]. Este concepto se centra en una de las más importantes características de la *Inteligencia* y que para algunos estudiosos es su mayor cualidad, el secreto, de igual manera precisa el objetivo, que en este caso especial tiene un propósito militar.

---

[5] United States Senate, "Senate History. Church Committee Created", en sitio del Senado de Estados Unidos, consultado en febrero del 2015 (traducción libre), recuperado de: https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Church_Committee_Created.htm

[6] May, Ernest R., "Introduction," *Knowing One's Enemies: Intelligence Assessment Before the Two World Wars*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1984, p. 3 (traducción libre).

[7] Merriam-Webster Dictionary, s.v. "Intelligence", en sitio del Diccionario, consultado en marzo del 2015 (traducción libre), recuperado de: http://www.merriam-webster.com/?query=intelligence&ref=dictionary#

Diccionario Longman

Según esta fuente, la *Inteligencia* es *"información acerca de las actividades secretas de gobiernos extranjeros, los planes militares de algún enemigo"*[8]. Hay una referencia concreta al objetivo de la Inteligencia, *conocer las actividades secretas de gobiernos extranjeros* y enfatiza que no se trata de cualquier tipo de conocimiento-actividad, se refiere a las *actividades secretas*.

Jeffrey T. Richelson

Un clásico entre quienes han escrito acerca de la Inteligencia, pues además de otros textos, Richelson escribió sobre la integración de la Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos y el funcionamiento de las agencias que la componen. La primera edición de su obra fue publicada en 1985 y resultó ser muy novedosa porque el contenido había sido un tabú hasta entonces. Para Richelson, la *Inteligencia "es el producto resultante de la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible respecto a uno o más aspectos de otras naciones o áreas de operación, que es inmediata o potencialmente significativo para la planeación"*[9].

En la definición de Richelson se distingue un elemento destacado de la Inteligencia, *el producto*, entendido como una expresión acabada sobre la cual se presenta el conocimiento obtenido en el proceso de *Inteligencia*. También hay una referencia al objetivo, *otras naciones o áreas de operación*; y el apoyo a la toma de decisiones, conocimiento *significativo para la planeación.*

Gideon Gordon

Señala que la *Inteligencia* es un trabajo racional, y la define como *"actividad orientada a la obtención de una meta, su objetivo es el conocimiento sobre las capacidades, intenciones y el verdadero comportamiento de otras naciones, para que los preparativos para enfrentar o ajustarse a ello puedan ser hechos"*[10]. Gordon le atribuye a la *Inteligencia* un componente de racionalidad que otros conceptos no tienen, la improvisación no puede existir en la Inteligencia porque ésta se basa en principios universales, métodos, técnicas y procedimientos que han sido sistematizados. Por otra parte, Gordon coincide con las definiciones anteriores al incorporar el objetivo *conocimiento sobre las capacidades, intenciones y el verdadero comportamiento de otras naciones* y al igual que distintos autores hace

---

[8] *Longman Dictionary of Contemporary English*, 3rd. Edition, s.v. "Intelligence", Spain, Longman Dictionaries, 1995, pág. 741 (traducción libre).

[9] Richelson, Jeffrey T. *The U.S. Intelligence Community*, 3rd. ed. Boulder, CO: Westview, 1995, pág. 2.

[10] Griffith, Samuel B. y Sun Tzu, *El Arte de la Guerra*, Köln, Evergreen GMBH, 2008.

eco en torno a cómo la Inteligencia coadyuva en la toma decisiones, *para que los preparativos para enfrentar o ajustarse a ello pueden ser hechos.*

Jennifer Sims

Dice que la *Inteligencia* es *"la información recolectada, organizada o analizada en pro de actores o encargados de la toma de decisiones"*[11]. Este es un concepto muy interesante porque plantea claramente la diferencia entre información e Inteligencia. Destaca el hecho de que en esta definición Sims sostenga que la información debe ser organizada y analizada antes de llegar a los usuarios. La organización y el análisis de la información constituyen parte del proceso de la Inteligencia. La definición de Sims precisa que los destinatarios toman decisiones y solo podrán ser usuarios destinatarios aquellos que estén autorizados.

Al respecto, debemos aclarar –aunque parezca tautológico– que la información será información, y la Inteligencia será Inteligencia. Es decir, la información solo puede convertirse en Inteligencia una vez que ha sido ordenada, evaluada y analizada. Por lo tanto, la información es sólo un insumo para generar Inteligencia. Si bien esta afirmación parece irrelevante, es común leer o escuchar que algún asunto fue resuelto *con información de Inteligencia*, lo que refleja una grave confusión conceptual. La precisión al diferenciar información e Inteligencia es fundamental para no incurrir en confusiones.

Alan Breakspear

Propone un concepto en el que incorpora dos nuevos elementos, concibe a la Inteligencia como una capacidad que tienen las organizaciones para detectar oportunamente el cambio que puede presentarse como una oportunidad y no solo como riesgo o amenaza y estar en condiciones de incidirlo, *"la capacidad de las organizaciones para prever el cambio con suficiente anticipación como para incidir en él. Esta capacidad implica ejercer previsión y valoración asertiva para identificar el cambio inminente, que puede ser positivo y presentarse negativo cuando representa una amenaza"*[12]. Esta definición ofrece elementos con gran valor analítico, pues identifica el cambio y la capacidad organizacional de adelantarse a él, así como de adaptar sus condiciones para enfrentarlo.

Mark M. Lowenthal

La definición de Lowenthal constituye una aportación muy importante porque elabora un concepto diferente que integra distintos elementos

[11] Sims, Jennifer, "Foreign Intelligence Liaison: Devils, Deals and Details", *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, V. 19, n. 2, Summer 2006, pág. 32 (traducción libre).

[12] Breakspear, Alan, "A New Definition of Intelligence", *Intelligence and National Security*, V. 28, n. 5, 2013, pp. 678-693.

o características de la Inteligencia, y aclara que dicha actividad está vinculada a la Seguridad Nacional. Para Lowenthal, la *Inteligencia* es:

> *"el proceso por el cual tipos específicos de información importante para la seguridad nacional son requeridos, recolectados, analizados, y proporcionados a los funcionarios que toman decisiones; los productos que se generan a lo largo de este proceso; la salvaguarda de estos procesos y de esta información mediante actividades de contrainteligencia y el desempeño de las operaciones requeridas por las autoridades establecidas"*[13].

Lowenthal se refiere al proceso o actividad de Inteligencia y al igual que Sims destaca la existencia de consumidores o usuarios autorizados, identificados como aquellos funcionarios que toman decisiones apoyándose en los productos que los servicios les proporcionaron. Por tal motivo, los usuarios y consumidores son por excelencia los usuarios de todo servicio de Inteligencia. Esto completa el binomio al que hace referencia Kent en su clásica obra *Inteligencia Estratégica*, en la que explica que la Inteligencia puede entenderse a partir de tres partes, Información o conocimiento; Organización, y Actividad[14].

Por otro lado, Lowenthal introduce dos elementos novedosos en la definición de la Inteligencia uno es el de la Contrainteligencia, *salvaguarda de estos procesos y de esta información mediante actividades de contrainteligencia*[15].

El otro elemento es el que se refiere a las actividades encubiertas[16], que representan una función ciertamente polémica en aquellos organismos de Inteligencia que las realizan.

Las operaciones secretas, que siempre han estado vinculadas a los servicios de Inteligencia a lo largo de su existencia, y que autores como Shulsky[17] o Roy Godson[18], entre otros la consideran parte de la Inteligencia.

---

[13] Lowenthal, Mark M., "Counterintelligence", en *Intelligence: from secrets to policy*, Washington, D.C., CQ Press, 2006, pp. 113-123.

[14] Kent, Sherman, *op. cit.*, pp. 11-12.

[15] Lowenthal, Mark M., *op. cit.*, pp. 113-123.

[16] Gelman, Ovsei y George Gelman, "Vulnerabilidades de los procesos de elaboración y empleo de inteligencia", en *Inteligencia Estratégica en el contexto* mexicano, México, ITESM-Plaza y Valdés, 2012, pág. 23.

[17] Según Shulsky, desde cualquier punto de vista, las actividades de Inteligencia pueden dividirse en cuatro partes, usualmente llamados elementos de la Inteligencia: Recolección, Análisis, Acción encubierta y Contrainteligencia. Shulsky Abram N., Silent Warfare Understanding the world of Intelligence, USA, Roy Godson Series, 1993 (traducción libre).

[18] Para Roy Godson, hay cuatro elementos distintivos de la Inteligencia: Recolección clandestina, Contrainteligencia, Análisis y Acción encubierta. Shultz Richard H. Jr., Godson Roy y Quester George H., Security Studies for the 21st Century, Washington- London, Brassey´s, 1997 (traducción libre).

Sin duda, las operaciones encubiertas que realizan los servicios de Inteligencia más importantes del mundo como parte de sus atribuciones, en estricto sentido no se pueden considerar Inteligencia. En otras palabras, por definición, las operaciones encubiertas no son parte de ella, porque su propósito no se relaciona con la Inteligencia. Si bien, para realizar una operación encubierta se requiere de conocimiento acerca del entorno, actores, grupos, condiciones, etc., de dónde va a realizarse, no es Inteligencia en sí.

Entonces, la pregunta sería ¿por qué las actividades encubiertas se suman a los componentes de la Inteligencia? La razón es que ambas, la Inteligencia y las acciones encubiertas son secretas. En consecuencia, la lógica nos indicaría su adscripción a las agencias de Inteligencia. Por otra parte, vale aclarar que los servicios de Inteligencia Exterior dependen de la estructura de las Cancillerías o del Primer Ministro, a diferencia de los Servicios de Inteligencia Interior que se subordinan a los Ministerios del Interior. La precisión viene a modo porque el propósito de estas operaciones es influir en otros países a favor de intereses o políticas nacionales, que no sólo se ejercen con el uso cotidiano de la diplomacia.

Martin T. Bimfort

Presenta una definición parecida a la de Lowenthal, pero agrega elementos más específicos. Bimfort define a la Inteligencia como:

> *"la recolección y el procesamiento de información sobre países extranjeros y sus agentes, que requiere un gobierno para su política exterior y su seguridad nacional, la conducción de actividades no reconocidas (clandestinas) en el extranjero para facilitar la instrumentación de la política exterior, y la protección de dicho proceso y sus productos, así como de las personas y organizaciones en éstos, contra una revelación no autorizada"*[19].

Uno de esos elementos importantes es que Bimfort precisa que en territorio también hay objetivos de búsqueda y recolección, y las operaciones llevadas a cabo para lograr dichas tareas deben ser llamadas actividades no reconocidas –o clandestinas– en el extranjero. Normalmente, las operaciones encubiertas están prohibidas en los países democráticos, pues se rigen bajo un Estado de Derecho. Sin embargo, estas leyes no aplican extraterritorialmente, lo que puede generar operaciones encubiertas en el extranjero y ciertamente eludir la responsabilidad criminal de quienes las lleven a cabo. Este es un punto polémico, pero el fin último de los servicios de Inteligencia es preservar la Seguridad Nacional.

[19] Bimfort, Martin T., "A definition of Intelligence", *Studies in Intelligence*, Fall 1958, p. 78. Documento desclasificado por la CIA. Consultado en febrero del 2015, recuperado de: https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i-4a08p_0001.htm

En *El Arte de la Guerra*, Sun Tzu señala que las actividades encubiertas consistían en la habilidad de los agentes secretos para recolectar información, romper alianzas, crear grietas entre el soberano y sus ministros, pues eso los convertiría en adversarios débiles. Los agentes encargados de estas actividades se encontraban activos por todas partes acopiando información, sembrando discordias y alentando a la subversión[20]. Estas actividades subversivas consistían en fomentar *quintacolumnas* a partir de discordia, rumores, información falsa y corrupción de oficiales[21]. Mientras los agentes recolectaban información en el campo, también actuaban y operaban para dañar al adversario y de ese modo lograban ejecutar planes "victoriosos"[22].

En el concepto que propuso Bimfort, es sobresaliente encontrar que involucra a los profesionales de la Inteligencia, es decir, a los agentes encargados de la recolección y el procesamiento de la información. Pero también se refiere a los miembros de las agencias que desarrollan tareas de contrainteligencia, lo que nos permite inferir que Bimfort concibe a la *Inteligencia* como secreta. En ese sentido, la contrainteligencia se refiere a las medidas de protección para evitar revelaciones, así como otro tipo de daños para el servicio de Inteligencia y a la vez vulneren la Seguridad Nacional. Esta definición coincide con los tres tipos de Inteligencia que había mencionado Kent –Información o conocimiento; Organización, y Actividad o proceso[23]–, aunque Bimfort les llama de modo similar, a saber: 1) Proceso o Actividad; 2) Organización, y 3) Producto o Conocimiento[24].

Una vez analizadas algunas definiciones y conceptos de Inteligencia, la reflexión puede orientarse hacia dos vertientes. Primero, las definiciones y conceptos actuales no acreditan suficientemente todos o el conjunto de rasgos que esbozan la idea de lo que significa la Inteligencia y, segundo, aspirar a un concepto universal de la Inteligencia complica su conceptualización, porque el ejercicio de esta disciplina se ajusta en función de la historia, los riesgos y amenazas, la idiosincrasia, posición geopolítica, marco jurídico, etc., de cada nación. En el caso de los Estados Unidos, por ejemplo, es común que sus definiciones hagan énfasis en el conocimiento y en el objetivo de la Inteligencia en otras naciones, el foco está en el extranjero, en otros países, pues las amenazas identificadas vienen del exterior. También hay excepciones, como la definición de Shulsky, que también incorpora a los riesgos y amenazas internas, de ahí que pareciera conveniente en todo caso para comprender qué es la Inteligencia, el enunciar atributos que permitan señalar para qué sirve la Inteligencia.

[20] Griffith, Samuel B. y Sun Tzu, *op. cit*., 2008.

[21] *Ibíd*.

[22] *Ibíd*.

[23] Kent, Sherman, *op. cit.,* pp. 11-12.

[24] Bimfort, Martin T., *op. cit.,* pág. 78.

3. Contexto institucional de la Inteligencia en México

En 1985, el Presidente Miguel de la Madrid [25] fue el primero en hacer referencia a la Inteligencia como una herramienta necesaria para apoyar la toma de decisiones. En la administración del Presidente Ernesto Zedillo, el término Inteligencia apareció por primera vez en un Plan Nacional de Desarrollo, específicamente en las Estrategias y Líneas de Acción para Garantizar la Seguridad Nacional de México, destacando:

> *"Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos, modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias.*
>
> *Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.*
>
> *Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional*
>
> *Aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo"*[26].

Como puede verse, hay dos elementos que destacan. El primero, sin duda, es la urgente necesidad de legislar acerca de la operación de los servicios de Inteligencia, particularmente del servicio civil. El segundo, es el reconocimiento de que hay riesgos y amenazas globales que para enfrentarlas se requiere de la cooperación entre los países. En el Plan subsecuente, (2001-2006) hubo un desarrollo más amplio de la Inteligencia como herramienta de Estado y algunas nociones sobre su utilidad.

> *"Como todo Estado democrático moderno, el Estado mexicano necesita contar con sistemas de inteligencia para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a riesgos y amenazas que atenten contra el bienestar y la paz de su población, pongan en peligro la permanencia de las instituciones del Estado o vulneren la integridad de su territorio. (…)*

[25] El Presidente Miguel de la Madrid se pronunció por la necesidad de que el gobierno mexicano contara con un servicio moderno de Inteligencia, al anunciar la fusión de la DFS y de la DGIPS.

[26] Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995, México, 1995, pp. 12-13.

> *Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.*
>
> *Promover un marco normativo que precise lo que constituye la seguridad nacional del Estado mexicano y los elementos que la componen. Las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán sujetarse a los criterios de operación propios de un Estado democrático y a un esquema pertinente de rendición de cuentas institucional.*
>
> *Además, las agencias de inteligencia del Ejecutivo Federal deberán mejorar la oportunidad y eficiencia del sistema de investigación, información y análisis para la seguridad nacional"*[27].

De este Plan destaca la importancia que tienen los servicios de inteligencia en el marco de la seguridad nacional y su contribución a la gobernabilidad. Sin duda, una gran aportación del Plan es la necesidad de contar con una Agenda de Riesgos, misma que por definición es la herramienta fundamental que orienta las actividades de un organismo de Inteligencia. Otros países tienen figuras similares, pero con denominaciones distintas. En este contexto, nuevamente aparece la preocupación de establecer marcos normativos para el control de las agencias de Inteligencia, lo que por otra parte, muestra la tendencia de esos tiempos, cuando en todos los países recién se creaban o actualizaban las leyes correspondientes.

Otra de las aportaciones de esta administración, relevante sin duda para la inteligencia en México, es la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, que viene a satisfacer una demanda de años atrás. Singularmente es la que el propio servicio de inteligencia civil mexicano tenía para que sus actividades estuvieran en el marco normativo vigente y reducir los márgenes de discrecionalidad en el desempeño de sus funciones. En esta Ley se asume como el concepto mexicano de Inteligencia: *"el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional"*[28].

De igual manera, en esta administración fue promulgado el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, mismo que se refiere al Ciclo de Inteligencia como *"la producción integral de conocimiento sistematizado y jerarquizado que tiene como propósito fundamental suministrar un marco de referencia y reflexión*

---

[27] Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo del 2001, México, 2001, pp. 35, 45, 103 y 108-109.

[28] La definición de Inteligencia está consignada en el Artículo 29 de la Ley. H. Congreso de la Unión, "Ley de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero del 2005, México, pág. 8.

evaluativo y prospectivo para la toma de decisiones que atiendan una Amenaza"[29].

El Reglamento establece que la Inteligencia Estratégica "*tendrá por objeto la generación de conocimiento útil, veraz, oportuno y pertinente para la toma de decisiones y la coordinación de acciones en materia de Seguridad Nacional"*[30]; y que el proceso de integración de dicha Inteligencia "*corresponde a la planeación, recolección, concentración, integración y valoración de los datos necesarios para la generación de productos de inteligencia que sustenten la toma de decisiones políticas fundamentales sobre amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional*"[31].

El Reglamento busca promover la coordinación en materia de intercambio de Inteligencia y el desarrollo de un sistema de información, necesario para apoyar las actividades de Inteligencia, para lo cual establece mecanismos de capacitación y de vinculación interinstitucional en los tres ámbitos de gobierno. A pesar de que la coordinación en estos términos es la base de un Sistema de Inteligencia, lamentablemente en la práctica nunca operó como se esperaba.

En la siguiente administración, el PND correspondiente a 2007-2012 presenta referencias sobre Inteligencia, incluso con mayor énfasis que el Plan precedente, pero se limita al ámbito criminal, especialmente sobre el combate al narcotráfico a partir de elementos como la inteligencia policial compartida[32]. Este Plan excluyó otros tipos de Inteligencia, como la del tipo estratégico, o la de los ámbitos militar, naval, interior y exterior. Cabe señalar que, excepcionalmente, hay una referencia a la generación de *"unidades de inteligencia para emergencias de salud"*[33], novedad que vale la pena subrayar y que de haber contado con una mayor explicación, el texto habría sido de mucha utilidad por su carácter orientador de políticas públicas en la materia.

En esta administración también destaca la publicación del Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, primer documento en su tipo en México, y que identifica a la Inteligencia como "*la base para alcanzar eficacia en*

[29] La definición del Ciclo de Inteligencia está consignada en el Artículo 4 del Reglamento. Poder Ejecutivo Federal, "Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre del 2006, México, pág. 3.

[30] La definición de la Inteligencia Estratégica está consignada en el Artículo 7 del Reglamento. Poder Ejecutivo Federal, "Reglamento…, *op. cit.,* pág. 4.

[31] El proceso de integración de Inteligencia Estratégica está consignado en el Artículo 9 del Reglamento. Poder Ejecutivo Federal, "Reglamento…, *op. cit*., pág. 4.

[32] La Inteligencia está consignada en varias de las estrategias que comprende el PND. Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*", Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo del 2007, México.

[33] Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*", op. cit.*

la identificación, entendimiento, monitoreo, anulación y desactivación de aquello que puede poner en riesgo la Seguridad Nacional"[34], que por lo demás muestra la falta de consistencia, que fue una constante en la práctica, con la definición establecida en la propia Ley de Seguridad Nacional.

Asimismo, y a diferencia del PND 2007-2012, este Programa hace varias referencias a la Inteligencia estratégica y la Contrainteligencia[35], y abunda en la importancia de la Inteligencia como una herramienta indispensable para apoyar la toma de decisiones en materia de seguridad nacional. Otro aspecto importante es la necesidad de diseñar una Agenda de Riesgos y la necesaria coordinación entre las distintas agencias que generan inteligencia.

En la actualidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 puede considerarse, sin duda, como el más completo respecto al uso de la Inteligencia como una herramienta de Estado. Define con claridad distintos elementos de la Inteligencia, como la Agenda Nacional de Riesgos y el Sistema de Inteligencia; también los distintos ámbitos de aplicación de la Inteligencia, como el civil, militar y naval. De acuerdo con este Plan, los ámbitos mencionados deberán operar de manera coordinada como un principio indispensable para trabajar con eficacia y eficiencia[36], aspiración que lamentablemente no se concretó.

Por su parte, el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, derivado del PND 2013-2018, desarrolla a detalle y destaca la estrategia que permitirá crear un Sistema Nacional de Inteligencia[37] . Esto es un avance sustancial respecto del Reglamento de Coordinación para las Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional del 2006, pues establece los lineamientos básicos para la creación de una comunidad de inteligencia nacional. Este Programa establece que:

> *"Se desarrollará el Sistema Nacional de Inteligencia (SIN), el cual sustentará el proceso de deliberación del Consejo de Seguridad Nacional (CSN) con productos de inteligencia de carácter estratégico. Con ello, las instituciones que forman parte de la comunidad de seguridad y defensa podrán evaluar oportunamente los desafíos presentes y futuros. […]*

---

[34] Poder Ejecutivo Federal, "Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*", Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto del 2009, México.

[35] Poder Ejecutivo Federal, "Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*", op. cit.*

[36] La Inteligencia está consignada en varias de las estrategias y líneas de acción del PND. Poder Ejecutivo Federal, "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*", Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo del 2013, México.

[37] Poder Ejecutivo Federal, "Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril del 2014, México, pág. 2.

> *Articular la información y las inteligencias especializadas del Estado mexicano mediante el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Inteligencia, a fin de potenciar la generación de inteligencia estratégica para la Seguridad Nacional. […]*
>
> *Establecer el Sistema Nacional de Inteligencia por medio del desarrollo de mecanismos que permitan su integración y operación como parte del Sistema de Seguridad Nacional"*[38].

Con el propósito de instrumentar esta estrategia, el Programa menciona las acciones necesarias para promoverla y hacerla operable:

> *"Impulsar el desarrollo del marco jurídico para el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Inteligencia y sus distintas unidades.*
>
> *Promover con el apoyo de las instituciones de investigación científica nacionales, el desarrollo de una plataforma tecnológica propietaria del Estado mexicano para la recolección de información de interés para la Seguridad Nacional que apoye la generación de inteligencia estratégica y especializada.*
>
> *Establecer unidades de Información e Inteligencia en el ámbito del Ejecutivo Federal para la generación de información e inteligencia especializadas.*
>
> *Establecer un grupo de trabajo interinstitucional para el desarrollo y difusión de la Doctrina Nacional de Inteligencia, integrado por las instituciones educativas de las instancias y dependencias representadas en el Consejo de Seguridad Nacional.*
>
> *Organizar foros con expertos nacionales y extranjeros para el intercambio de experiencias y mejores prácticas en materia de producción y uso de Inteligencia.*
>
> *Promover esquemas para difundir la Doctrina Nacional de Inteligencia entre el personal del Sistema Nacional de Inteligencia"*[39].

Como puede verse, el actual Programa para la Seguridad Nacional tiene una concepción sistémica e integral de la Inteligencia, pues la perfila como una herramienta para apoyar la toma de decisiones y coadyuvar a una mejor conducción gubernamental del Estado. Un elemento importante que sobresale de lo que acaba de explicarse, es que los referentes para analizar la Inteligencia en México están principalmente en la normatividad vigente y no en textos de carácter académico, como es en el caso de la Seguridad Nacional. Este hecho destaca porque el marco jurídico podría considerarse incipiente en relación con el corto periodo de tiempo que tiene, es decir, aproximadamente una década.

---

[38] *Ibíd*, pág. 6.

[39] *Ibíd*, pág. 28.

No obstante, es posible considerar que el estudio de la Inteligencia ha tenido una evolución más lenta que el de la Seguridad Nacional, pues esta última cuenta con más de 100 trabajos académicos, entre artículos, y libros. Algunos de los mexicanos especialistas en Inteligencia para la Seguridad Nacional que destacan por los trabajos publicados son: Jorge Tello Peón, Jorge Carrillo Olea, Severino Cartagena, Mario Vignettes del Olmo, José Manuel Vergara, Roy Godson, Ana María Salazar, José Luis F. Stein Velasco, Fernando Ayala Blanco y David Martínez Hernández, entre otros.

No debe dejarse de lado una importante línea de investigación acerca de los antecedentes e historia de los servicios de información en México porque son fundamentales para el estudio de la Inteligencia. Quizá el trabajo más significativo es el que Friedrich Katz hizo sobre cómo los servicios de espionaje de las grandes potencias influyeron en el curso de la Revolución Mexicana[40]. La limitada investigación en Inteligencia hace que el trabajo analítico que el lector ahora tiene en sus manos sea más importante, pues busca trascender lo anecdótico y algunas veces dogmático del uso del término Inteligencia en muchos ámbitos. Nuevamente se busca contribuir al desarrollo de la Cultura de la Inteligencia en México.

La mayor aportación respecto a qué es, para qué sirve, y para quién se hace la Inteligencia, se refleja en el reciente marco jurídico de aquella orientada a la Seguridad Nacional. La parte restante proviene del esfuerzo que han aportado algunos estudiosos de la Inteligencia y la Seguridad en México, sean servidores públicos en activo, o bien, académicos, generalmente de posgrado.

De ahí la importancia de emprender un estrategia que permita crear una Cultura de Inteligencia con el propósito de responder a la apremiante formación de cuadros calificados para acometer tareas de Inteligencia en las diversas agencias de seguridad del Estado. También, de mecanismos de difusión que muestren a la Inteligencia como lo que es, un instrumento del Estado. La Inteligencia, bien utilizada, es útil para coadyuvar en la conducción de los asuntos gubernamentales hacia un mejor proceso de toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional, y obtener resultados de calidad y con alto valor estratégico.

Conclusiones y Propuestas

De los conceptos y definiciones revisados a lo largo de este documento destacan algunos de los atributos más importantes de Inteligencia, aunque no son todos. En ese sentido, se cumplió con el propósito de comprender qué es la Inteligencia, para qué sirve y mostrar un panorama sobre su

[40] Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México: Europa, Estados Unidos y la revolución mexicana*, Ediciones Era, 2011.

naturaleza. A pesar de las semejanzas con otras disciplinas, como el periodismo, la planeación y la investigación científica social, la Inteligencia se diferencia de aquellas porque es preventiva, secreta y oportuna.

Finalmente, una nueva generación de especialistas y estudiosos de la Inteligencia habrá de nutrirse con los trabajos científicos que sean realizados en el marco de las nuevas necesidades que México tiene en materia de Seguridad Nacional. El reto es enorme, pero la capacidad de los servidores públicos dedicados a la Inteligencia, así como de la comunidad especializada, alcanzan para construir y desarrollar la Cultura de Inteligencia que México requiere. A continuación las conclusiones de la investigación:

- La Inteligencia advierte con anticipación acerca de todos aquellos factores considerados como amenazas y riesgos para la Seguridad Nacional, así como de las fortalezas y oportunidades para enfrentarlos adecuadamente.
- La Inteligencia tiene un valor estratégico porque de sus resultados depende la selección e instrumentación de acciones preventivas, disuasivas o de neutralización para dichos riesgos y amenazas.
- La Inteligencia requiere invariablemente del esfuerzo grupal a partir de la división del trabajo, y de que cada quien haga lo que le corresponde hacer con la información que de acuerdo con sus funciones debería conocer.
- Los productos de Inteligencia resultan de la recolección, procesamiento y análisis de información para consumidores o usuarios autorizados.
- Los productos de Inteligencia coadyuvan con los usuarios en los procesos de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas.
- La Inteligencia es secreta porque los adversarios levantan barreras para evitar que se conozcan sus verdaderas intenciones y capacidades de dañar; si dicha información pudiera encontrarse en fuentes abiertas, los servicios de Inteligencia serían inútiles.
- El origen de los servicios secretos es precisamente que las actividades de Inteligencia deben realizarse con sigilo.
- El marco jurídico mexicano en materia de Inteligencia es joven e incipiente, lo que representa una gran oportunidad de analizar el tema y construir nuevas reflexiones a partir de ejercicios analíticos realizados por servidores públicos y la comunidad académica.
- Las nuevas generaciones de estudiosos y practicantes de la Inteligencia encontrarán un camino menos sinuoso en la ruta hacia una definición mexicana del concepto, y es una oportunidad con gran valor estratégico.

Se reitera el propósito inicial de este trabajo: difundir la *Cultura de Inteligencia en México* para obtener las mismas ventajas que otros países

han recogido por involucrar a la ciudadanía en el tema. Además, se insiste en la importancia de que en México haya más académicos y estudiosos que trabajen el tema de la Inteligencia, pero con un enfoque sujeto a las necesidades del país. A pesar de ser una disciplina que aspira a convertirse en algo universal, la *Cultura de la Inteligencia* dependerá de la historia, cultura y marco jurídico de cada nación. Finalmente, los protagonistas del debate y la construcción conceptual no son únicamente los servicios de Inteligencia, sino toda la sociedad, y con esto, la nueva generación de especialistas en el tema estará adecuadamente preparada para asumir las responsabilidades venideras. El objetivo sigue siendo la preservación de la Seguridad Nacional a partir de la Inteligencia.

Bibliografía

Bimfort, Martin T., "A definition of Intelligence", *Studies in Intelligence*, Fall 1958, p. 78. Documento desclasificado por la CIA. Consultado en febrero del 2015, recuperado de: https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p_0001.htm

Breakspear, Alan, "A New Definition of Intelligence", *Intelligence and National Security*, V. 28, 2013, pp. 678-693.

Central Intelligence Agency (CIA), "Acerca de la CIA. La CIA de Hoy. ¿Qué hacemos?", sitio oficial de la CIA Consultado en febrero del 2015, recuperado de: https://www.cia.gov/es/about-cia/todays-cia/what-we-do

Gelman, Ovsei y Gelman, George, "Vulnerabilidades de los procesos de elaboración y empleo de inteligencia", *Inteligencia Estratégica en el contexto mexicano*, México, ITESM–Plaza y Valdés, 2012.

Griffith, Samuel B. y Sun Tzu, *El Arte de la Guerra*, Köln, Evergreen GMBH, 2008.

Guerrero, Omar (editor) "Estudio introductorio", en Kautilya, *Arthasastra: La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008.

H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero del 2005.

Katz, Friedrich, *La guerra secreta en México, Europa, Estados Unidos y la revolución mexicana*, Ediciones Era, 2011.

Kent, Sherman, *Inteligencia estratégica para la política mundial norteamericana*, 3ª ed., Buenos Aires, Pleamar, 1967.

Longman Dictionary of Contemporary English, 3rd. Edition, "Intelligence", Spain, Longman Dictionaries, 1995.

Lowenthal, Mark M., "Counterintelligence", *Intelligence: from secrets to policy*, Estados Unidos, CQ Press, 2006.

May, Ernest R., "Introduction," *Knowing One's Enemies: Intelligence Assessment Before the Two World Wars*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1984.

Merriam-Webster Dictionary, “Intelligence”, en sitio del Diccionario, consultado en marzo del 2015 (traducción libre), recuperado de: http://www.merriam-webster.com/?query=intelligence&ref=dictionary#

Poder Ejecutivo Federal, “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 1995, México.

----------, “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo del 2001, México.

----------, “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo del 2007, México.

———, “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo del 2013, México.

———, “Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto del 2009, México.

———, “Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril del 2014, México.

———, “Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de noviembre del 2006, México.

Richelson, Jeffrey T. The U.S. Intelligence Community, 3rd. ed. Boulder, CO: Westview, 1995.

Sims, Jennifer, “Foreign Intelligence Liaison: Devils, Deals and Details”, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 19: 2, 2006.

Shulsky Abram N., *Silent Warfare Understanding the world of Intelligence*, USA, Roy Godson Series, 1993.

Schultz, Richard H. Jr., Godson, Roy y Quester, George H., *Security Studies for the 21st Century*, Washington-London, Brassey´s, 1997.

United States Senate, “Senate History. Church Committee Created”, en sitio del Senado de Estados Unidos, consultado en febrero del 2015 (traducción libre), recuperado de: https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Church_Committee_Created.htm

DATOS CURRICULARES ACTUALIZADOS DE LOS AUTORES

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INCLUYENTE

Carlos Almada López
Doctor en Administración Pública por la Universidad de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, París, Francia.
Vicepresidente para Asuntos Internacionales del INAP (2014-2017)
Embajador en Japón (2016).

Yolanda De Los Reyes Alvarado
Investigadora y consultora.

Sergio García Ramírez
Doctor en Derecho por la UNAM, con mención magna cum laude.
Procurador General de la República, Secretario del Trabajo y Previsión Social. Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, de 2004 a 2007.

Silvia Álvarez Bruneliére (1) y
María Del Rocío Navarrete Montes De Oca
(1) Presidenta de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados.

María Angélica Luna Parra
Licenciada en Ciencias y Técnicas de la Comunicación por la Universidad Iberoamericana. Directora General de Concertación Social de la Secretaría de Desarrollo Social, Directora General del Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México. Diputada en la Asamblea Legislativa del DF, Coordinadora de Proyectos Estratégicos y Consejera del INAP.

José R. Castelazo
Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública (2007-2014).

Jocelyne Bourgon
Presidenta del Centro Canadiense para la administración del desarrollo 1999-2003. Presidenta Emérita de la Escuela Canadiense de Servicio Público.

José Fernández Santillán
Filósofo político, doctorado en la Universidad de Turín, Italia. Tiene numerosas publicaciones. Discípulo de Norberto Bobbio, de quien ha traducido seis libros. Actualmente es Profesor de tiempo completo y titular de la cátedra de investigación Ciudadanía y Sociedad Civil en el Departamento de Estudios Globales de la Escuela de Humanidades del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

EL SECTOR PARAESTATAL

Irma Cué de Duarte
Licenciada en Derecho por la UNAM.
Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1987-1994). También fue Diputada Federal, donde también Presidente de la Cámara.

Mauricio Valdés R.
Maestro en Ciencias Políticas y Administración Pública con especialidad en Política Gubernamental por la London School of Economics and Political Science. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Diputado y Senador de la República; Presidente Municipal de Texcoco.
Presidente del IAPEM.

Enrique Cabrero Mendoza
Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí; Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Doctor en Ciencias de Gestión por la Escuela H.E.C, Francia.
Director General del CIDE (2004-2012).
Director del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de 2012 a la fecha.

Jorge Tamayo López Portillo
Profesor de geografía económica, consultor técnico de transportes de la ONU adscrito a la CEPAL y Presidente de la Sociedad Mexicana de Historia Natural. Recibió el premio nacional de economía en 1962 y 1964.

Guillermo Guajardo Soto
Doctor en Estudios Latinoamericanos (UNAM, 1997); Investigador Titular "B" de Tiempo Completo Definitivo en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM; Investigador Nacional Nivel 2 del Sistema Nacional de Investigadores.

Pedro Joaquín Coldwell
Senador de la República por el estado de Quintana Roo de 2006 a 2012. Entre 1981 y 1987 fue gobernador del estado de Quintana Roo. Actual Secretario de Energía.

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

Gustavo Martínez Cabañas
Graduado en Ciencias Económicas en la Universidad Nacional Autónoma de México; realizó estudios posteriores en la American University, Washington, D. C. Funcionario en diversas Secretarías de Estado y

participado en repetidas ocasiones en Delegaciones y Comités Técnicos de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública, en el Banco Interamericano de Desarrollo y en la Organización de Estados Americanos, Presidente del Instituto de Administración Pública (1961-1968) y Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1974·1977). Miembro del Consejo de Honor del Instituto Nacional de Administración Pública.

Raúl Martínez Almazán
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México; becado en THE TEXAS MEXICAN INDUSTRIAL INSTITUTE, KINGSVILLE TEXAS. por el Gobierno Norteamericano. Oficial Mayor del H. Ayuntamiento de Naucalpan. Maestro en lo Facultad de Comercio y Administración de la Universidad Autónoma del Estada de México.

Ignacio Pichardo Pagaza
Licenciado en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Relaciones Industriales, por la Universidad Iberoamericana; realizó estudios de postgrado en Administración, en Dartmouth College, EUA, y la Maestría en Administración Pública y Finanzas, en la Escuela de Economía de Londres. Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), miembro del comité ejecutivo y del comité de investigación.

Andrés Serra Rojas
Dr. en Derecho por la UNAM.
Diputado Federal por Chiapas (1943-1946).
Secretario del Trabajo y Previsión Social (1946-1948).
Senador por Chiapas (1964-1970).
Miembro Fundador del Instituto Nacional de Administración Pública.

José Natividad González Parás
Coordinador Adjunto de estudios Administrativos de la Presidencia de la República. México. Presidente del INAP (1997-2002).

Raúl Olmedo
Politólogo y Administrador Público, UNAM. Doctor en Filosofía, Universidad Sorbonne de París, Francia. Profesor de tiempo completo, titular “C”, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública. Miembro del Consejo Directivo del INAP (2007-2014).

Arturo Pontifes Martínez
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, posgraduado del Instituto Universitario Ortega y Gasset de España, con estudios de

maestría en Administración Pública por la UNAM. Ha sido docente de diversas universidades e institutos del país y en el INAP desde 1983.

CONTROL ADMINISTRATIVO Y AUDITORIA GUBERNAMENTAL

José López Portillo y Pacheco
Licenciado en Derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNAM, en el año de 1946. Ha sido profesor de Teoría General del Estado en la propia Facultad de Ciencias Políticas y Sociales al establecerse ahí -en 1954- la cátedra. Ha publicado varias obras sobre teoría del Estado y ha representado a México en diversos congresos interamericanos. Director Jurídico Consultivo de la Secretaría de la Presidencia. Subsecretario del Patrimonio Nacional.

José Chanes Nieto
Doctor en Derecho por la Universidad de París. Licenciado en Derecho por la UNAM.
Profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Luis García Cárdenas y
Armando López Fernández
LUIS GARCÍA CÁRDENAS es Licenciado en Derecho por la Universidad de México. Diplomado en Administración Pública por la Universidad de París, Vicepresidente de la Asociación Franco Mexicana de Estudios Sociales. Director General de Organización de la Secretaría de Comercio, Presidente del INAP (1977-1983)
ARMANDO LÓPEZ FERNÁNDEZ es contador público y doctor en administración pública graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México. Director General de un grupo de empresas de participación estatal entre ellas Ayotla Textil, S.A.

Omar Guerrero Orozco
Profesor del tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Miembro del Consejo Directivo del INAP (1997-2002). Director de la Revista del INAP. Premio INAP 1978.

Daniel González G. y
Elías R. Hernández*
Miembros del Grupo Crítico de Evaluación (GCE).

CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Benjamín G. Hill Mayoral,
Oscar Jaimes Bello Y
Mauricio I. Dussauge Laguna
Los autores son, respectivamente, Secretario Ejecutivo de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (CITCC); Director de Coordinación Sectorial, Secretaría Ejecutiva de la CITCC; y Estudiante de Doctorado en Ciencia Política, London School of Economics and Political Science y anterior Director General Adjunto de Planeación y Desarrollo (SECITCC).

Francisco José Díaz Casillas
Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM.
Profesor de Posgrado en el INAP y en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
Secretario de Transportes y Vialidad, 2000. Subsecretarío de Participación Ciudadana y Prevención del Delito de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, 2004.

Mónica Diana Vicher García
Dra. En Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Posdocdorado en Economía Financiera en el Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM. Profesora en el Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Alejandro Romero Gudiño
Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Especialidad en Teoría y Práctica de la Rendición de Cuentas, Auditoría y Fiscalización Superior en el Instituto Nacional de Administración Pública. Ejerce la docencia en el Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente es el Titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Carlos Reta Martínez
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Realizó también estudios de ingeniería y de maestría en administración pública. Director General del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE-UNESCO); Director General de Televisión Educativa. Diputado Federal en la LVI Legislatura (1994-1997). Presidente de la Comisión de Asuntos Políticos del Parlamento Latinoamericano. Actualmente es Presidente del Consejo Direrctivo del INAP. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Políticas y Vicepresidente para la Región de América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

FINANZAS PÚBLICAS

Alfredo Navarrete
Licenciado en Economía por la UNAM;Maestría en Economía y Administración así como Doctor en Economía por Harvard.
Director de Nacional Financiera (1966-1968). Director de Investigaciones Económicas en la Secretaría de Hacienda (1953-1958). Diputado Federal en la LI Legislatura (1979-1981). Premio Nacional de Economía otorgado por el Banco de México en 1951.

José Antonio Sánchez Saavedra
Funcionario del Banco de México por más de 30 años, donde ha ocupado el cargo de Subgerente de Relaciones Públicas y Acervo Cultural.

José Angel Gurria Treviño
Licenciado en Economía por la UNAM. Maestro en Economía por la Universidad de Leeds del Reino Unido.
Secretario General de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).Medalla al Mérito Administrativo Internacional "Gustavo Martínez Cabañas" en 2012. En el INAP ha sido Vicepresidente para Asuntos Internacionales.
Secretario de Relaciones Exteriores (1994-1998). Secretario de Hacienda y Crédito Público (1998-2000).

Guillermo Ortiz Martínez
Es Gobernador del Banco de México. Secretario de Hacienda y Crédito Público. En el Banco de México fue Economista, Subgerente y Gerente en la Dirección de Investigación Económica. Ha publicado dos libros y numerosos artículos sobre economía y finanzas en revistas especializadas. Asimismo, ha impartido cátedra en diversas universidades. A partir de marzo de 2009 es Presidente del Consejo de Administración del Banco de Pagos Internacionales (BIS). Es economista por la UNAM y obtuvo la Maestría y el Doctorado en la Universidad de Stanford.

Francisco Suárez Dávila
Es Licenciado en Derecho por la UNAM (1961-1965), y tiene la Maestría en Economía por el King's College, Universidad de Cambridge, Inglaterra (1965-1967). Fue Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público y, Diputado Federal en la H. Cámara de Diputados (2003-2006). Embajador de México ante la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) en París, Francia (Septiembre 1997 a Marzo 2000) y Presidente del Comité de Presupuesto del Consejo de la Organización. Diputado Federal en la H. Cámara de Diputados (1994-1997).

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBICA

Miguel Duhalt Krauss
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM.

Carlos M. Jarque Uribe
Presidente del INEGI y de la Comisión Nacional para la Conversión Informática Año 2000.

Ernesto Velasco
Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y maestro en Gestión del Sector Público por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Ha sido consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Actualmente es director general de Cívicus, consultores en Gestión Pública y Social, profesor en el Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México.

Jose Ramon Gil-García Y Luis F. Luna-Reyes
José Ramón Gil García es licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Doctor en Administración y Políticas Públicas por el Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany. Actualmente es profesor e investigador en materia de Tecnologías de la información y comunicación en el CIDE. Luis F. Luna Reyes es actualmente profesor-investigador en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación en la Universidad de las Américas, Puebla.

SEGURIDAD PÚBLICA NACIONAL

Francisco Javier Acuña Llamas
Investigador y Profesor de la Universidad Anáhuac, Campus Sur.

Gloria Brasdefer Hernández
Lic. en Derecho por la UNAM. Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Diputada Federal, en la LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados.

Raúl Benitez Manaut
Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM. Estudios de Sociología en la UNAM; de maestría en Economía y Política Internacional en el CIDE, y de doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM.

José Luis Calderón Arózqueta
Coordinador Académico de la Especialización en Inteligencia para la Seguridad Nacional, INAP. Director del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos del CISEN, donde dirigió el Programa de Estudios Estratégicos del CISEN, y diseño, coordinó y operó el Sistema Profesional de Inteligencia.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

139

Volumen LI, No. 1
(enero-abril 2016)

Edición conmemorativa del 60 aniversario de la Revista de Administración Pública 1956-2016

Antología Números 1-137

ÍNDICE COMPLETO DE LA ANTOLOGÍA

PRESENTACIÓN
Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

60 años de temas y problemas, de propuestas y soluciones: RAP/INAP

DOCUMENTOS INAP

RAP 1, 1956
El Instituto de Administración Pública de México.
Antonio Carrillo Flores

RAP 16, 1964
Diagnosis Administrativa del Gobierno Federal.
Álvaro Rodríguez Reyes

RAP 17, 1964
Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de la Administración Pública.
Andrés Caso Lombardo

RAP 21, 1970
Facultades que Otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la Toma de Decisiones.
Adolfo Lugo Verduzco

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Proyecto de Ley Orgánica de la Administración
Pública Federal Mexicana (1958).
Gabino Fraga Magaña

ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 1, 1956
Estudios sobre Administración Pública en México.
Catalina Sierra Casasús

RAP 40, 1979
Un Comentario a “La Ciencia de la Administración Pública”.
Herbert Simon

RAP 42, 1980
La Administración Pública.
M. Bluntschli

RAP 45, 1981
La Administración Pública y la Historia.
E. N. Gladden

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Sobre la Administración Pública de México y Medios de Mejorarla.
Luis de la Rosa

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Principios de la Administración.
C.J.B. Bonnin

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Idea General de la Administración.
Alejandro Oliván

RAP 50, 1982 Edición Especial Gabino Fraga
Manual de Gobernadores y Jefes Políticos.
Ildefonso Estrada y Zenea

REFORMA DEL ESTADO

RAP 76, 1990
Reforma del Estado y Renovación Política.
Pedro G. Zorrilla Martínez

RAP 86, 1994
El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión.
Bernardo Kliksberg

RAP 89, 1995
La Reforma del Estado: Saldos y Desafíos.
José Luis Ayala Espino

RAP 91, 1996
La Modernización del Estado en América Latina: Entre la Reestructuración y el Reformismo.
Pedro Medellín Torres

RAP 100, 1999
Condiciones, Tiempo y Procesos de la Reforma del Estado Mexicano.
Ricardo Uvalle Berrones

RAP 100, 1999
La Reforma del Estado.
Pedro Ojeda Paullada

RAP 112, 2006
La Reforma del Estado: El Marco Jurídico.
Diego Valadés

RAP 133, 2014
Las Reformas Transformadoras de México.
Enrique Peña Nieto

RAP 133, 2014
El camino para Transformar a México: Las Reformas Estructurales a un año de Gobierno.
Luis Videgaray Caso

REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 22, 1971
Los Marcos de la Reforma de la Administración.
Fernando Solana Morales

RAP 31/32, 1977
Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982).
Alejandro Carrillo Castro

RAP 35, 1978
Reforma Administrativa.
Arné F. Leemans

RAP Especial, 1980
La Importancia de la Reforma.
Dwight Ink

RAP 112, 2006
Una Visión Diferente sobre la Reforma Administrativa en México.
Ignacio Pichardo Pagaza

RAP 133, 2014
Reforma Política y Eficacia de la Administración.
Miguel Ángel Osorio Chong

ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y SERVICIO CIVIL

RAP 39, 1979
La Administración del Personal Público en México.
Rodrigo Moreno Rodríguez

RAP 45, 1981
El Servicio Civil en el Mundo Antiguo.
William Beyer

RAP 91, 1996
De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública.
Mauricio Merino

RAP 96, 1997
La Carrera Administrativa en México. Entre la *Policy* y la Política.
Omar Guerrero Orozco

RAP 103, 1999
Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México.
María del Carmen Pardo

RAP 123, 2010
Perspectivas Analíticas en Torno a la Institucionalización
de Servicio Público.
Miquel Salvador

RAP 125, 2011
La Función Directiva en Latinoamérica: Componentes
para el Establecimiento de un Sistema Profesional.
Rafael Martínez Puón

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO

RAP 1, 1956
La Administración Pública en los Planes de Desarrollo Económico.
Rafael Mancera Ortiz

RAP 5, 1957
Comisión de Inversiones.
Raúl Salinas Lozano

RAP 16, 1964
El Estado y el Desarrollo Económico.
Jesús Reyes Heroles

RAP 17, 1964
La Administración Pública como Instrumento
para el Desarrollo Económico.
Ricardo Torres Gaitán

RAP 17, 1964
Planeación y Reforma Administrativa.
Ernestina Vidal

RAP 55/56, 1983
La Prognosis Administrativa - Los Escenarios del Futuro.
José Galván Escobedo

RAP 114, 2007
Desarrollo Económico, Base de la Política Social.
Jesús Silva-Herzog

TOMO II
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INCLUYENTE

RAP 82, 1992
Democracia, Modernización y Eficiencia de la
Administración Pública.
Carlos Almada López

RAP 96, 1997
La Participación Social y la Administración Plural.
Yolanda de los Reyes Alvarado

RAP 105, 2000
La Jurisdicción Penal Internacional y la Legislación Mexicana.
Sergio García Ramírez

RAP 108, 2003
Democracia, Innovación, Ciencia y Tecnología:
el Papel del Poder Legislativo.
Silvia Álvarez Bruneliére y
María del Rocío Navarrete Montes de Oca

RAP 114, 2007
Sin Acción Estratégica y Promotora del Estado,
no hay Desarrollo Social.
María Angélica Luna Parra

RAP 120, 2009
Reflexiones sobre Modernización y Modernidad
Político-Administrativa.
José R. Castelazo

RAP 120, 2009
Objetivos Públicos, Autoridad Gubernamental y
Poder Colectivo.
Jocelyne Bourgon

RAP 122, 2010
Democracia y Sociedad Civil en México.
José Fernández Santillán

EL SECTOR PARAESTATAL

RAP 51, 1982
Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria.
Irma Cué de Duarte

RAP 59/60 1984
El Control de las Empresas Públicas.
Mauricio Valdés Rodríguez

RAP 73, 1989
Análisis de la Estrategia de Repliegue Estatal
en el Sector Industrial Mexicano.
Enrique Cabrero Mendoza

RAP 82, 1992
Las Entidades Paraestatales en México. Origen, Evolución
y Perspectivas.
Jorge Tamayo López Portillo

RAP 134, 2014
La Alta Dirección de las Empresas Públicas
Mexicanas Durante el Proteccionismo: Jerarquía,
Tecnología y Mercado. 1950-1980.
Guillermo Guajardo Soto

RAP 135, 2014
Reforma Energética: Implicaciones Sociales en la
Empresa Pública y en el Medio Ambiente.
Pedro Joaquín Coldwell

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

RAP 25, 1973
La Reforma Administrativa Municipal.
Raúl Martínez Almazán

RAP 27, 1975
Futuro de la Administración Pública Estatal y Municipal en México.
Ignacio Pichardo Pagaza

RAP 31/32, 1977
Las Formas de Organización Administrativa Federal.
Andrés Serra Rojas

RAP 33, 1978
La Posición de los Municipios en la Estructura
Constitucional y Administrativa en México.
Gustavo Martínez Cabañas

RAP Especial, 1980
Mecanismos de Coordinación. Federación-Estados-Municipios.
José Natividad González Parás

RAP 119, 2009
La Modernización Contraproducente de la
Administración Pública Municipal.
Raúl Olmedo Carranza

RAP 119, 2009
Elementos de un Sistema de Profesionalización Municipal.
Arturo Pontifes Martínez

CONTROL ADMINISTRATIVO Y AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

RAP 22, 1971
La Función de Control en la Reforma Administrativa.
José López Portillo y Pacheco

RAP 24, 1973
Control Político de la Administración Pública.
José Chanes Nieto

RAP 38, 1979
El Control Democrático de la Acción Gubernamental
y la Retroalimentación Administrativa.
Luis García Cárdenas y
Armando López Fernández

RAP 57/58, 1984
El Departamento de Contraloría 1917-1933.
Omar Guerrero Orozco

RAP 121, 2010
La Política de Evaluación del Gobierno Mexicano: Crítica
Desde una Perspectiva Conceptual.
Daniel González G. y
Elías R. Hernández

CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

RAP Especial, 2008
Sobre el Complejo Arte de Medir la Corrupción: Apuntes
Teóricos y Análisis del Caso Mexicano.
Benjamín G. Hill Mayoral,
Óscar Jaimes Bello y
Mauricio I. Dussauge Laguna

RAP 129, 2012
Libros Blancos y Memorias Documentales, Instrumentos para la Transparencia y Rendición de Cuentas.
Francisco José Díaz Casillas

RAP 129, 2012
Antecedentes, Desarrollo y Democratización de la Rendición de Cuentas.
Mónica Diana Vicher García

RAP 137, 2015
Participación de la Unidad de Evaluación y Control en el Sistema Nacional Anticorrupción.
Alejandro Romero Gudiño

RAP 137, 2015
Notas sobre Corrupción y Ética: Una Perspectiva Desde la Administración Pública.
Carlos Reta Martínez

FINANZAS PÚBLICAS

RAP 8, 1958
Las Finanzas Públicas y el Desarrollo Económico de México.
Alfredo Navarrete

RAP 85, 1993
El Banco de México y su Función en el Ámbito Internacional.
José Antonio Sánchez Saavedra

RAP 100, 1999
La Modernización de la Administración Pública: La Reforma al Sistema Presupuestario.
José Ángel Gurría Treviño

RAP 118, 2009
Los Retos de la Economía Mexicana para Lograr un Alto Crecimiento Sostenido en el Mediano Plazo.
Guillermo Ortiz Martínez

RAP 118, 2009
La Política Económica Mexicana ante la Crisis Mundial:
Deficiencias y Oportunidades.
Francisco Suárez Dávila

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 21, 1970
Niveles y Áreas de Descentralización para la Toma de
Decisiones y el Papel de los Sistemas de Información.
Miguel Duhalt Krauss

RAP 99, 1998
Aplicación de las Nuevas Tecnologías en las
Administraciones Públicas.
Carlos M. Jarque Uribe

RAP 116, 2008
Ingeniería de Sistemas: Necesaria pero no Suficiente.
Un Enfoque Metafórico del Análisis de Sistemas de Información
Ernesto Velasco

RAP 116, 2008
Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico:
Definición, Aplicaciones y Etapas.
José Ramón Gil-García y
Luis F. Luna-Reyes

SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL

RAP 106, 2002
La Seguridad Nacional y la Seguridad Pública
Frente a la Nueva Realidad Internacional.
Francisco Javier Acuña Llamas

RAP 106, 2002
Sistema Nacional de Seguridad Pública, Avances
y Perspectivas.
Gloria Brasdefer Hernández

RAP 136, 2015
Violencia y Narcotráfico en México.
Raúl Benítez Manaut

RAP 136, 2015
Cultura de Inteligencia en México: Retos y oportunidades.
José Luis Calderón Arózqueta

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
139

Edición conmemorativa del 60 aniversario
de la Revista de Administración Pública
1956-2016

Antología Números 1-137

Se terminó de imprimir en
Abril del 2016, en los talleres de:

Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 650 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

Edición Conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública. Antología Números 1-137 Tomo II

PRESENTACIÓN
Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

60 años de temas y problemas, de propuestas y soluciones: RAP/INAP (continuación)

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INCLUYENTE

RAP 82, 1992
Democracia, Modernización y Eficiencia de la Administración Pública.
Carlos Almada López

RAP 96, 1997
La Participación Social y la Administración Plural.
Yolanda de los Reyes Alvarado

RAP 105, 2000
La Jurisdicción Penal Internacional y la Legislación Mexicana.
Sergio García Ramírez

RAP 108, 2003
Democracia, Innovación, Ciencia y Tecnología: el Papel del Poder Legislativo.
Silvia Álvarez Bruneliére y
María del Rocío Navarrete Montes de Oca

RAP 114, 2007
Sin Acción Estratégica y Promotora del Estado, no hay Desarrollo Social.
María Angélica Luna Parra

RAP 120, 2009
Reflexiones sobre Modernización y Modernidad Político-Administrativa.
José R. Castelazo

RAP 120, 2009
Objetivos Públicos, Autoridad Gubernamental y Poder Colectivo.
Jocelyne Bourgon

RAP 122, 2010
Democracia y Sociedad Civil en México.
José Fernández Santillán

EL SECTOR PARAESTATAL

RAP 51, 1982
Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria.
Irma Cué de Duarte

RAP 59/60 1984
El Control de las Empresas Públicas.
Mauricio Valdés Rodríguez

RAP 73, 1989
Análisis de la Estrategia de Repliegue Estatal en el Sector Industrial Mexicano.
Enrique Cabrero Mendoza

RAP 82, 1992
Las Entidades Paraestatales en México. Origen, Evolución y Perspectivas.
Jorge Tamayo

RAP 134, 2014
La Alta Dirección de las Empresas Públicas Mexicanas Durante el Proteccionismo: Jerarquía, Tecnología y Mercado. 1950-1980.
Guillermo Guajardo Soto

RAP 135, 2014
Reforma Energética: Implicaciones Sociales en la Empresa Pública en el Medio Ambiente.
Pedro Joaquín Coldwell

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL

RAP 25, 1973
La Reforma Administrativa Municipal.
Raúl Martínez Almazán

RAP 27, 1975
Futuro de la Administración Pública Estatal y Municipal en México.
Ignacio Pichardo Pagaza

RAP 31/32, 1977
Las Formas de Organización Administrativa Federal.
Andrés Serra Rojas

RAP 33, 1978
La Posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa en México.
Gustavo Martínez Cabañas

RAP Especial, 1980
Mecanismos de Coordinación. Federación-Estados-Municipios.
José Natividad González Parás

RAP 119, 2009
La Modernización Contraproducente de la Administración Pública Municipal.
Raúl Olmedo Carranza

RAP 119, 2009
Elementos de un Sistema de Profesionalización Municipal.
Arturo Pontifes Martínez

CONTROL ADMINISTRATIVO Y AUDITORÍA GUBERNAMENTAL

RAP 22, 1971
La Función de Control en la Reforma Administrativa.
José López Portillo y Pacheco

RAP 24, 1973
Control Político de la Administración Pública.
José Chanes Nieto

RAP 38, 1979
El Control Democrático de la Acción Gubernamental y la Retroalimentación Administrativa.
Luis García Cárdenas y
Armando López Fernández

RAP 57/58, 1984
El Departamento de Contraloría 1917-1933.
Omar Guerrero Orozco

RAP 121, 2010
La Política de Evaluación del Gobierno Mexicano: Crítica desde una Perspectiva Conceptual.
Daniel González G. y
Elías R. Hernández

CORRUPCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

RAP Especial, 2008
Sobre el Complejo Arte de Medir la Corrupción: Apuntes Teóricos y Análisis del Caso Mexicano.
Benjamín G. Hill Mayoral,
Oscar Jaimes Bello y
Mauricio I. Dussauge Laguna

RAP 129, 2012
Libros Blancos y Memorias Documentales, Instrumentos para la Transparencia y Rendición de Cuentas.
Francisco José Díaz Casillas

RAP 129, 2012
Antecedentes, Desarrollo y Democratización de la Rendición de Cuentas.
Mónica Diana Vicher García

RAP 137, 2015
Participación de la Unidad de Evaluación y Control en el Sistema Nacional Anticorrupción.
Alejandro Romero Gudiño

RAP 137, 2015
Notas sobre Corrupción y Ética: Una Perspectiva desde la Administración Pública.
Carlos Reta Martínez

FINANZAS PÚBLICAS

RAP 8, 1958
Las Finanzas Públicas y el Desarrollo Económico de México.
Alfredo Navarrete

RAP 85, 1993
El Banco de México y su Función en el Ámbito Internacional.
José Antonio Sánchez Saavedra

RAP 100, 1999
La Modernización de la Administración Pública: La Reforma al Sistema Presupuestario.
José Ángel Gurría Treviño

RAP 118, 2009
Los Retos de la Economía Mexicana para Lograr un Alto Crecimiento Sostenido en el Mediano Plazo.
Guillermo Ortiz Martínez

RAP 118, 2009
La Política Económica Mexicana ante la Crisis Mundial: Deficiencias y Oportunidades.
Francisco Suárez Dávila

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 21, 1970
Niveles y Áreas de Descentralización para la Toma de Decisiones y el Papel de los Sistemas de Información.
Miguel Duhalt Krauss

RAP 99, 1998
Aplicación de las Nuevas Tecnologías en las Administraciones Públicas.
Carlos M. Jarque Uribe

RAP 116, 2008
Ingeniería de Sistemas: Necesaria pero no Suficiente. Un Enfoque Metafórico del Análisis de Sistemas de Información.
Ernesto Velasco

RAP 116, 2008
Una Breve Introducción al Gobierno Electrónico: Definición, Aplicaciones y Etapas.
José Ramón Gil-García y
Luis F. Luna-Reyes

SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL

RAP 106, 2002
La Seguridad Nacional y la Seguridad Pública Frente a la Nueva Realidad Internacional.
Francisco Javier Acuña Llamas

RAP 106, 2002
Sistema Nacional de Seguridad Pública, Avances y Perspectivas.
Gloria Brasdefer Hernández

RAP 136, 2015
Violencia y Narcotráfico en México.
Raúl Benítez Manaut

RAP 136, 2015
Cultura de Inteligencia en México: Retos y oportunidades.
José Luis Calderón Arózqueta

DATOS CURRICULARES ACTUALIZADOS DE LOS AUTORES

CONTENIDO DE LA ANTOLOGÍA (2 TOMOS)

contacto@inap.org.mx

0 000482 5209 4

ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx