



**REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

115

**Dimensiones Emergentes
de la Función Pública**



Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

© 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 50 81 26 00 ext. 4333
http://www.inap.org.mx/Web_v08/RAP/rap.htm
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 del autor. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Para reproducir los materiales publicados en la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA se requiere la autorización expresa y por escrito de la Dirección.

CONSEJO DIRECTIVO INAP 2008-2010

José R. Castelazo
Presidente

Carlos Sirvent Gutiérrez
Vicepresidente

Isidro Muñoz Rivera
Vicepresidente para los IAPs

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Consejeros

María de Jesús Alejandro Quiroz
Francisco Casanova Álvarez
Miguel Ángel Dávila Mendoza
Héctor González Reza
Amalfi Martínez Mekler
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
Fernando Pérez Correa
Carlos Reta Martínez
Oscar Reyes Retana
Alejandro Romero Gudiño
Ricardo Uvalle Berrones

Manuel Quijano Torres
Secretario Ejecutivo

CONSEJO DE HONOR

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

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Nueva Época

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

Consejo Editorial

José María Ramos, *El Colegio de la Frontera Norte*;
Ismael Aguilar Barajas, *ITESM, Campus Monterrey*;
Vicente Ugalde Saldaña, *El Colegio de México*;
Héctor Raúl Solís, *Universidad de Guadalajara*;
Rodolfo Vergara Blanco, *Universidad Autónoma
Metropolitana-Xochimilco*;
Javier González Gómez, *Secretaría de la Función Pública*;
Ernesto Velasco Sánchez, *Civicus, S.C.*;
Carlos F. Matute González

José Sosa
Director

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Nueva Época
115

Volumen XLIII, N° 1 (enero-abril 2008)

ÍNDICE

	Pág.
<i>Dimensiones Emergentes de la Función Pública</i>	
Presentación <i>José R Castelazo, Presidente del Consejo Directivo INAP</i>	9
Análisis	
Desafíos de la Administración Pública Contemporánea <i>Ricardo Uvalle Berrones</i>	11
La Función Pública en Reinención <i>Edgar Alfonso González Salas</i>	31
Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género: Un Apoyo para Lograr la Equidad de Género <i>Oscar E. Laguna</i>	49
Federalismo Fiscal y Evaluación del Desempeño <i>Javier Guzmán</i>	75
Divulgación	
La Modernización del Gobierno Mexicano a partir de la Mejora de su Gestión: Entrevista a Salvador Vega Casillas, Secretario de la Función Pública	91
Reseñas	
Salvador Parrado Díez, <i>Guía para la elaboración de planes de mejora en las administraciones públicas</i> , Instituto Nacional de Administración Pública <i>Por Isabel Siklodi Pérez</i>	103
Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Cascante y Héctor Sainz, <i>El Enfoque del Marco Lógico: 10 Casos Prácticos. Cuaderno para la Identificación y Diseño del Proyecto de Desarrollo</i> <i>Por Erika Plata Córdoba</i>	107

Emergent Dimensions of Public Function

Presentation 113
José R. Castelazo, President of Directive Council INAP

Analysis

Contemporary Public Administration Challenges 115
Ricardo Uvalle Berrones

The Public Function is Being Reinvented 135
Edgar Alfonso González Salas

Gender Budgets: A Support for Gender Equality 153
Oscar E. Laguna

Fiscal Federalism and Performance Evaluation 175
Javier Guzmán

Release

The modernization of the Mexican Government from its Management Improvement: Interview to Salvador Vega Casillas, Secretary of Public Function 189

Highlights

Salvador Parrado Diez, Guide to Make Improvement Plans in the Public Administrations 201
Isabel Siklodi Pérez

Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Cascante y Héctor Sainz, The approach to the Logical Frame: 10 Practical Cases. Notebook for the Identification and Design of the Project to be Developed 205
Erika Plata Córdoba

Resúmenes / Abstracts 211

Colaboradores / Collaborators 217

Instrucciones para el Colaborador 221

Instructions for the Collaborator 225

Revista de Administración Pública



Presentación

Suele entenderse a una época como un lapso de considerable duración, en la cual se pueden identificar elementos que marcan su inicio y su fin, un periodo que debe retenerse o guardarse, por el significado que encierra y el potencial aporte para el conocimiento humano. Para llegar a este número 115, nuestra Revista de Administración Pública, ha vivido siete épocas diferentes, todas y cada una de ellas, responden al contexto que se vivía en cada uno de esos momentos. Este número se enmarca en la gestión del Consejo Directivo del INAP 2008-2010, así como en una realidad nacional e internacional compleja y cambiante.

El primer número de la RAP salió a la luz en marzo de 1956. A partir de esa fecha en cada edición se ha buscado abordar los temas de mayor relevancia para la Administración Pública, así como del interés de los servidores públicos y académicos, a lo largo de cada una de las etapas político-administrativas que ha vivido el país durante los últimos cincuenta años.

La RAP ha procurado reflejar, a lo largo de su existencia, los resultados de estudios de los principales centros de investigación aplicada de México y del mundo en el campo de las ciencias administrativas en general, y de la Administración Pública en particular. En varias ocasiones ha sido el medio para el planteamiento de propuestas de mejoramiento administrativo por parte de los asociados del INAP, así como de funcionarios de la Administración Pública de nuestro país.

Durante sus 52 años de existencia, la RAP ha tenido 16 directores y ha acogido el pensar y sentir de más de 600 autores, que han plasmado sus ideas en 866 artículos, publicados en 114 números. De esta manera ha contribuido significativamente al mejoramiento constante de la Administración Pública Mexicana.

En el desempeño de esta tarea pueden identificarse diversas épocas, en función de las políticas de cambio que establecieron los

sucesivos gobiernos de la República: Administración para el Desarrollo; Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal; Planeación Democrática; Renovación Moral y Racionalización Administrativa; Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública; Agenda de Buen Gobierno; y actualmente el Programa de Mejora de la Gestión Pública.

En esta nueva época, a partir del número 115, la RAP se incorpora al circuito de publicaciones del IICA (Instituto Internacional de Ciencias Administrativas), publicándose los artículos de manera íntegra tanto en idioma español como en inglés, a fin de extender su contribución al mejoramiento de la Administración Pública; para lograr ese objetivo, abordará de manera profesional los temas relativos al Estado, la Administración Pública y la sociedad actuales, sin menoscabo de la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos de México, a los cuales, sin duda se buscarán soluciones, preservando así la idea de quienes concibieron este Instituto en 1955.

José R. Castelazo
Presidente del Consejo Directivo

Revista de Administración Pública



Desafíos de la Administración Pública Contemporánea

Ricardo Uvalle Berrones*

Introducción

El agotamiento de la sociedad moderna entendida como la sociedad industrial que se forma en el siglo XVII y que se desarrolla con rendimientos positivos hasta los años setenta del milenio pasado, obliga a revisar y revalorar los fines del Estado, las tareas del gobierno y las funciones de la Administración Pública. En este sentido, el mundo contemporáneo se desarrolla en condiciones que aceleran los acontecimientos que hoy día transforman los patrones de la vida individual y colectiva en ambientes más plurales, competitivos y exigentes.

La caída del Muro de Berlín en 1989, tiene como efecto que el 3 de octubre de 1990, se reunifican la República Democrática Alemana y la República Federal Alemana para dar paso a una sola nación que fue dividida desde la Segunda Guerra Mundial. Este acontecimiento acelera el fin de los regímenes autoritarios de Europa Central, diluye el periodo de la Guerra Fría y parafraseando a Francis Fukuyama, el capitalismo triunfa sobre el socialismo estatizado y burocratizado, al proclamarse la importancia de las libertades económicas y políticas con la visión de Occidente en sociedades que durante largo tiempo fueron cerradas y tribales. En consecuencia, las relaciones de la globalidad se extienden por todo el planeta, provocando que el intercambio de los capitales, bienes y servicios sea alentado no por sistemas maquinizados e industriales, sino mediante formas de producción que impulsan los procesos digitalizados y los sistemas de redes con el avance de la electrónica y que se convierten por tanto, en palancas para el desarrollo de las economías de mercado sobre la base de la competencia y la innovación.

* Ricardo Uvalle es Doctor en Administración Pública, Profesor y Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y Expresidente de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas.

La expansión intensa y diversificada de la globalidad ha implicado que la relación espacio-tiempo sea uno de los factores más importantes para situar la nueva dinámica de las sociedades y las administraciones públicas. En esta lógica, la relación de las instituciones públicas con los gobernados tiene otros elementos a considerar, entre los cuales destacan la irrenunciabilidad a la democracia y al Estado de Derecho que son pilares fundamentales para el desarrollo de la sociedad moderna.

Es fundamental destacar, que las instituciones administrativas no se entienden únicamente en los espacios institucionales de la vida estatal, sino a partir de la esfera pública de la sociedad que se integra por bibliotecas, calles, centros de enseñanza, foros, plazas, medios de comunicación, museos, sitios de recreación entre otros elementos. Así, el debate, la deliberación y la discusión son recursos de las sociedades libres y democráticas que los ciudadanos no sólo invocan y demandan, sino que aprovechan para establecer relaciones de comunicación con las autoridades y demás organizaciones de la vida civil.

Hay en consecuencia, nuevos puentes de comunicación entre la sociedad civil y el Estado a partir de publicitar lo que éste realiza. Hay nuevas relaciones para entender cómo desde la sociedad la exigencia por la calidad y la eficiencia son reclamo constante por parte de los ciudadanos hacia las oficinas administrativas, los dirigentes políticos y la burocracia gubernamental. Hay reclamos que tienen como objetivo que los asuntos públicos sean extensivos a los ciudadanos a través de la participación, colaboración y corresponsabilidad en lo que concierne a las políticas públicas.

La relación gobernantes-gobernados es ahora más abierta y directa, lo cual implica el rediseño de los sistemas de gestión sobre la lógica de combinar la eficiencia con los valores de la democracia. De este modo, la Administración Pública tiene ante sí actores, condiciones, problemas y tiempos que obligan a reenfoarlos desde la óptica de gobierno. Tanto los desafíos sociales, políticos, económicos, naturales como tecnológicos, son elementos que se relacionan y ejercen presión sobre las instituciones administrativas, circunstancia que obliga para que las capacidades de respuesta sean más estratégicas y efectivas.

La Administración Pública contemporánea vive tiempos de cambios vertiginosos, lo cual exige que su responsabilidad social y política únicamente se acredite por medios efectivos de gestión institucional.

El objetivo de estas ideas es analizar y explicar los desafíos que enfrenta la Administración Pública con base en la complejidad del

mundo contemporáneo en el cual destaca la existencia de sociedades organizadas e informadas, la exigencia por la eficiencia institucional a nivel político e institucional, el aumento por la calidad de vida, la corresponsabilidad ciudadana y la importancia del Estado en los procesos de dirección pública y en los nuevos senderos de la gobernanza democrática (Peters, 2005:592) (Castelazo, 2007:52-53).

Para fines de exposición, el trabajo se estructura de la manera siguiente: 1) contexto; 2) sentido de Estado; 3) estructuras adaptativas; 4) gestión y resultados; 5) colaboración y corresponsabilidad; 6) Calidad y legitimidad y 7) capacidad política.

Contexto

Los tiempos contemporáneos son dinámicos y complejos; no tienen contextos predecibles ni invariables, sino que se caracterizan por turbulencias que reflejan nuevas condiciones de vida que indican a la vez, modificaciones importantes en la organización y el ejercicio del poder en los cuales intervienen tanto las fuerzas gubernamentales como las que corresponden a la sociedad civil.

En consecuencia, las instituciones públicas no son ajenas a los cambios que la sociedad y el Estado viven de manera intensa, situación que obliga a revisar las capacidades de gobierno no sólo de manera continúa, sino efectiva. No hay punto de reposo ni pausas prolongadas para las instituciones públicas, debido a que los problemas que atienden y solucionan se caracterizan por una mayor interdependencia y complejidad que, sin duda, aumentan la tensión en las relaciones sociales y políticas. Ello significa que las instituciones tienen que producir nuevas capacidades de gestión pública que permitan a la vez, el abordaje más efectivo de las carencias y demandas de la vida comunitaria para evitar que las respuestas de gobierno sean deficientes, insuficientes o erráticas.

La naturaleza administrativa de los problemas colectivos tiene que revisarse y revalorarse a la luz de acontecimientos que den cuenta de realidades que no es fácil entender a través de arquetipos inoperantes y desactualizados que conciben la realidad a partir de equilibrios invariables porque se sustentan en arreglos de cúpula, mismos que omiten la dinámica de los poderes horizontales que son determinantes en las formas y relaciones de poder.

En la actualidad, se combinan en términos históricos y políticos fenómenos que son difíciles de comprender en la óptica reduccionista e historicista (Suárez, 2005:26-28) de la sociedad moderna, dado que ésta se forma a partir de la Revolución Industrial del siglo XVII, al impulsarse las relaciones político-económicas, políticas y sociales que

anuncian el triunfo (Huntington, 1991:104) del parlamento, el mercado, la democracia y los derechos civiles, lo cual provoca que el rey (poder Ejecutivo) pierda (Huntington, 1991:104) fuerza política ante la comunidad. Este fenómeno se intensifica con las revoluciones políticas que en el siglo XVIII anuncian el advenimiento de la vida civil y política que corresponde al Estado de Derecho (Hayek, 1991:103-104)) sobre la base de la libertad y la igualdad jurídica de las personas.

En el presente, las sociedades viven tendencias caracterizadas por la globalidad (Ayala, 2003:51)) de los problemas públicos, la innovación acelerada de la ciencia y la tecnología, el auge de las economías de mercado, el fin de los regímenes socializantes y burocratizados de Europa Oriental, la importancia de la información y el conocimiento para formar el valor y plusvalor que necesita la vida productiva, la integración comunitaria de los Estados, la formación de bloques regionales, la integración de mercados comunes, la revisión de las políticas de jubilación y pensiones, el debilitamiento de las estructuras centralizadas, el auge de las fuerzas locales, los riesgos del calentamiento del planeta si no se controla el dióxido de carbono (CO_2), el metano (CH_4), el óxido nitroso (N_2O), además de tres gases industriales fluorados como: hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre (Cruz, 2008:16); la deforestación de amplias zonas geográficas, el deshielo de los glaciales, la crisis de alimentos, el efecto lacerante de la pobreza y el aumento de la inflación a nivel mundial. No menos importante son los problemas relacionados con la producción de biocombustibles que en palabras de Peter Brabeck –Letmathe Presidente de la empresa Nestlé ... son ecológicamente inútiles, y éticamente indefendibles” y la culpa “cae justamente sobre los abogados del calentamiento global” (citado por Elizondo, Reforma, negocios, p.6). En este sentido, otro problema serio es que la “locura de los combustibles... está contribuyendo a la escasez de agua que ya es endémica... se requieren 10,000 litros de agua para producir cinco litros de etanol” (citado por Elizondo, Reforma, negocios, p.6). Otros problemas de preocupación mundial se vinculan con la salud pública como las epidemias, las pandemias y las infecciones a consecuencia del SIDA; de igual modo, el terrorismo, las migraciones, el tráfico de personas y la prostitución infantil son problemas neurálgicos que también inciden en la relación de la sociedad y el Estado.

Estos problemas tienen impacto de fondo en el desempeño de las instituciones y en los procesos de gobierno sobre las sociedades abiertas (Suárez, 2005:25-26) las cuales reconocen la importancia de la acción individual (Suárez, 2005:29) organizada en colectividades informadas y contestatarias que son propias de la democracia lo

que obliga a revisar y reformular los patrones de eficacia en las instituciones públicas, en particular, las de carácter administrativo. La sociedad contemporánea se desarrolla en condiciones menos estables, lo cual implica que la incertidumbre se ha convertido en un modo de vida que conviene entender y encarar con mejores capacidades de respuesta.

No existen por tanto, líneas rectas para llevar a cabo los procesos del gobierno ni las soluciones impecables, pulcras o refinadas; en todo caso, lo imprevisible y desigual de la vida contemporánea tiene que afrontarse con estrategias diversas que permitan racionalizar mejor los problemas y demandas de la vida comunitaria teniendo como punto de orientación que las soluciones institucionales son espaciales y temporales. Los procesos de gobierno no deben entenderse con el alcance de los pronósticos ni la previsión categórica de los acontecimientos, dado que no tienen cabida inercial en un mundo que se reacomoda y transforma con velocidad intensa, incluso de manera caótica.

La suma de problemas sociales y políticos, así como los desastres de carácter natural –huracanes, tornados, sequías– obligan a revalorar la tarea de los gobiernos por cuanto al diseño de escenarios que sean más realistas y factibles. Otrora gobernar significaba comunicar y procurar que las diferentes partes del territorio estatal fuesen ocupadas por habitantes mediante procesos de colonización y asentamientos humanos; el criterio de aumentar la población fue determinante para ocupar la superficie geográfica de los Estados, para proteger las fronteras al considerar la importancia estratégica de los sistemas defensivos y ofensivos de acuerdo con la razón de Estado.

En el tiempo de la sociedad moderna, gobernar implica calcular acciones, recursos y necesidades sobre la precisión de valores numéricos para producir los bienes y servicios que la sociedad, el mercado y la economía necesitan para su desarrollo; en relación con la sociedad moderna, la sociedad contemporánea proclama valores intangibles –civilidad, confianza, equidad, justicia, solidaridad– que aumentan la complejidad de lo que significa gobernar porque se relacionan con el desarrollo individual y colectivo de los gobernados para garantizar la articulación de las metas comunes sobre la base de un sistema de cooperación, legitimidad y reconocimiento del orden establecido. Las instituciones públicas han ingresado en una época que exige habilidades y destrezas acreditadas para asegurar la dirección de la sociedad sobre la base de elementos democráticos teniendo como eje, que el desenvolvimiento de las sociedades es la conjugación de los valores tangibles e intangibles.

Así como la economía de mercado necesita de apoyos gubernamentales para asegurar su éxito y eficiencia; también los derechos civiles, políticos y sociales exigen atención y eficacia por parte de las instituciones gubernamentales para fortalecer las relaciones de igualdad jurídica, política y social que son punto toral en la democracia del siglo XXI. Hoy día son más numerosos y recurrentes los compromisos de los gobiernos con los retos de la sociedad y la economía de mercado, circunstancia que obliga a revisar sus capacidades presentes y a valorar las que se necesitan para el futuro.

En este sentido, el futuro no es el tiempo esperado, deseado o que se cumple a la manera de un calendario, un reloj o un cronómetro, sino la suma de acontecimientos que tienen lugar de manera teleológica, inducida y provocada que impactan en el presente por efecto de los sistemas volitivos de los actores y condiciones que en el mismo influyen.

El futuro tiene que descubrirse con ejercicios metodológicos y políticos de prospectiva (Dror, 1990:70) para anticiparlo, manipularlo e institucionalizarlo con mejores acciones gubernamentales y de capacidad pública; tiene que conocerse a través de conductas, problemas, trayectorias y tendencias que se relacionan con lo previsible y lo imprevisto; la certidumbre y la incertidumbre; el orden y el desorden; la regularidad y las rupturas; las reformas y las contrarreformas; las agendas y las contingencias, las decisiones y las acciones; los compromisos y los resultados; la legalidad y la legitimidad; la política y las políticas; los gobernantes y los gobernados.

El futuro emergente no se encuentra en el presente de manera cronológica, secuenciada o predeterminada, sino que hay que entenderlo como meta o valor en sí mismo (Dror, 1990:73) e identificarlo a partir de lo que viene –valorando oportunidades y restricciones– no hacia donde se desea llegar. El futuro emergente implica crisis, cambio y transformación, lo cual significa que hay actores, contextos, procesos y consecuencias que influyen el curso de los acontecimientos y problemas que enfrenta la Administración Pública para que sea eficiente y oportuna en la atención de los mismos.

En consecuencia, la eficiencia material de la sociedad contemporánea no es el único indicador a destacar para evaluar las exigencias del desarrollo. La calidad de la vida democrática es el otro capítulo que debe considerarse de modo puntual para visualizar las complejidades de la vida pública, así como la importancia de alentar las esferas privada y social. El desarrollo sin nexo con la calidad de la democracia, es proceso inacabado; la calidad de la democracia sin referencia al desarrollo, significa anulación de las capacidades emprendedoras que la sociedad y el Estado necesitan.

Un reto fundamental es que los asuntos del desarrollo se relacionan con la calidad de la democracia para evitar la existencia de zonas frágiles que conllevan a la ley de los rendimientos decrecientes. Por ejemplo: el crecimiento de las economías no debe sustentarse en la destrucción de ecosistemas como los bosques, los lagos, los ríos y las montañas; la innovación tecnológica no debe implicar desempleo en sí misma; hay que recalificar la mano de obra para que tenga otras capacidades en el mercado; la prosperidad no debe lograrse ampliando la línea de marginación o la exclusión social; la multiplicación de los capitales no debe omitir la importancia de mejorar los sistemas de distribución de la riqueza.

Romper los dilemas del desarrollo que caracterizan a la sociedad contemporánea es tarea importante a considerar para evitar que los beneficios tengan como externalidades negativas –agotamiento de recursos naturales, contaminación, deforestación, endeudamiento– costos que lesionan el tejido social y económico de la vida comunitaria.

La calidad de la democracia en este caso, es la suma articulada de bienes tangibles e intangibles que tienen que formalizarse en las agendas de gobierno para desarrollar tanto la vida individual como la colectiva. En este caso, el nexo de lo privado y lo público tiene que revalorarse sobre la base de ventajas compartidas y restricciones con el concurso efectivo de las políticas públicas.

Tan útil es el mercado como relevante la participación de la sociedad en la definición de los problemas sociales debido a que la producción y distribución de los recursos es asunto fundamental para la sociedad, el Estado y los gobernados. Tan importante es el crecimiento económico como el logro del desarrollo equitativo y continuo. Tan importantes son la sociedad y el Estado por cuanto formas de organización que suman esfuerzos y capacidades para ventaja de la vida colectiva; en este caso y desde el punto de vista político, el Estado es la organización de la sociedad lo cual implica la existencia de instituciones sólidas (Castelazo, 2008:27-28). Tan importante es la gestión pública como el imperativo de que sea objeto de deliberación y argumentación por parte de las autoridades y los ciudadanos para valorar las opciones del desarrollo.

En contextos que se transforman de manera estructural y acelerada, el comportamiento de las instituciones públicas, entre ellas las administrativas, tiene ante sí un conjunto de retos que han de gobernarse para que la sociedad y el Estado convivan bien, pudiendo convivir mejor. Por consiguiente, la Administración Pública vive condiciones que exigen la revisión de sus tareas, responsabilidades y ca-

pacidades de respuesta, procurando que sus resultados no sólo sean alentadores, sino legítimos.

La misión de la Administración Pública no tiene punto de reposo; por sus actividades, se relaciona con el conjunto de la vida privada y la vida pública, circunstancia que denota su importancia como el gobierno de la vida comunitaria. En un mundo con intensa globalización, innovación tecnológica ascendente, cambios políticos significativos y movimientos migratorios en gran escala, la Administración Pública contemporánea tiene que rebasar el patrón tradicional que la confina a las exigencias de la vida doméstica, es decir, nacional para abrirse a los retos que provienen del exterior.

En la actualidad, el contexto mundial es detonador de cambios importantes que provocan la reformulación de las agendas de gobierno, sin desconocer la importancia que en las mismas tienen los medios administrativos, así como los procesos de gestión pública.

Los Estados fincan su tarea de gobierno de modo fundamental en las responsabilidades de la Administración Pública. Esto significa que gobernar implica dar movimiento a las instituciones administrativas y a las directrices de la autoridad, dado que tienen a su cargo la elaboración de las políticas públicas, el cumplimiento de objetivos, la acreditación de metas y lo más importante, están comprometidas con la calidad de vida de la población.

Por consiguiente, la Administración Pública contemporánea tiene ante sí, los retos siguientes que debe asumir para mejorar y aumentar su capacidad de respuesta: 1) sentido de Estado; 2) estructuras adaptativas; 3) gestión y desempeño; 4) colaboración y corresponsabilidad; 5) calidad y legitimidad y 6) capacidad política.

Sentido de Estado

Ante el impacto de la visión gerencial, económica y mercantil que se ha desarrollado en los últimos 20 años, la Administración Pública no debe anclarse en categorías y enfoques orientados a entenderla como una máquina o un sistema productivo que únicamente obtiene resultados a partir de un plan de acción. Los cuestionamientos en contra del burocratismo y la burocratización no deben acompañarse de propuestas que destacan a los modelos de gestión empresarial como ejemplo a seguir.

El éxito gerencial de los modelos administrativos privados, no es un paradigma que debe replicarse sin análisis y evaluación. Todo cambio o reforma en la Administración Pública tiene que efectuarse en razón de su naturaleza institucional, la cual se relaciona con los fines del Estado y las responsabilidades públicas que tiene con la

sociedad. Insistir en la ventajas procedimentales de la gerencia privada sin reflexionar sobre su impacto y consecuencias en el seno de las instituciones administrativas del Estado, abre las puertas para que los valores del mercado se adopten sin más en el mundo de las responsabilidades públicas.

La Administración Pública conviene recordarlo, se relaciona con el advenimiento de la sociedad civil y el Estado de Derecho, circunstancia que es fundamental para valorarla y revalorarla como la institución que tiene a su cargo fines sociales y políticos por mandato de normas constitucionales y legales. El sentido y visión (Castelazo, 2007:15) de Estado que la Administración Pública debe recuperar, consiste en que sea orientada a estimular la vida individual y la vida colectiva sobre la base de que son palancas insustituibles para desarrollar la economía y la sociedad. No hay conflicto valorativo entre la eficiencia y los fines sociales de la Administración Pública, pero nada justifica que su rendimiento sea evaluado únicamente con criterios monetarios y productivos.

La verdadera esencia de la Administración Pública se relaciona con la conservación efectiva del Estado y el desarrollo equitativo de la sociedad. Su ámbito de realización es la vida social y política y por tanto, relaciona a los gobernantes con los gobernados. Influye en la producción y distribución de los bienes y servicios públicos, con lo cual lleva a cabo la disminución del conflicto político y la formulación de acuerdos que posibilitan la gobernabilidad de la vida comunitaria.

Por tanto, todo proceso de mejora se relaciona con la vida estatal, motivo por el cual, la Administración Pública no es ajena a lo que es y significa el Estado. Evitar el vaciamiento (Sunk, 2007:517), la fragmentación y la atomización (Culebro, 2008:38) del Estado por efecto de las reformas gerenciales, es imperativo de la mayor importancia para que la sociedad civil no pierda la cohesión que él mismo garantiza. En este panorama, la pertenencia de la Administración Pública al Estado, tiene fundamento constitucional, legal y reglamentario, lo cual es importante entender para que sus fines sociales y tareas políticas no sean sustituidas por criterios, prácticas y estrategias que aluden más a la importancia de los medios, no a las tareas sustantivas que desempeña.

Si el Estado es la organización política de la sociedad, la Administración Pública moderna es la actividad del Estado en la sociedad; en consecuencia, los fines públicos de la Administración Pública se fundamentan en la lógica del Estado de Derecho, no en las prácticas mercantiles que tienen como fin último el logro de la eficiencia, no la conservación efectiva del propio Estado.

Estructuras adaptativas

La importancia de que la Administración Pública sea una institución responsable y eficiente, implica que sus tareas se desarrollan actualmente en los retos de la globalidad, la cual al modificar la relación espacio-tiempo, da lugar a nuevas condiciones de vida que impactan en la sociedad y el Estado. Una consecuencia de este hecho, es que las instituciones han ingresado a la revisión de sus actividades y coberturas para crear elementos favorables que permitan cumplir mejor los objetivos y metas que tienen a su cargo. Esto significa que la globalidad tiene como consecuencia que las instituciones administrativas sean más ágiles e innovadoras para responder de mejor manera a los compromisos asumidos con base en la eficiencia adaptativa (North, 1993:108).

En efecto, el exceso de relaciones verticales y piramidales en los aparatos administrativos no tiene funcionalidad creciente en un mundo abierto, comunicado e interdependiente. Tampoco los largos tramos de control son funcionales para ser eficientes porque da lugar a la teoría del elevador, es decir, todo se pregunta y decide “arriba”, mientras que en los ámbitos horizontales se localizan los procesos que sustentan la efectividad de las organizaciones. Por otra parte, el desempeño sin indicadores no favorece el conocimiento efectivo de cómo los cuadros directivos y operativos son capaces de producir resultados sobre la base de criterios de medición, que permitan a la vez, evaluar mejor los rendimientos cualitativos teniendo como premisa, la escasez de los recursos.

Tanto el cambio (Cabrero, 1995:49) de estructuras como de los procesos y procedimientos, es una tendencia que en el tiempo actual, asumen las instituciones administrativas para producir valor y plus valor. En consecuencia, el desempeño es el concepto cardinal que destaca cómo las instituciones son capaces de generar una mayor calidad en sus productos finales, atendiendo a que el tamaño, cobertura y densidad no sean el eje que apoya el funcionamiento de la vida administrativa de los Estados.

Ante conceptos como autoridad, centralización, control, función, líneas mando, es importante reconocer otros como calidad, colaboración, descentralización, delegación, gestión, medición, que forman parte de la innovación organizacional que viven las instituciones contemporáneas. La existencia de estructuras adaptativas es relevante para que el peso y el volumen de las burocracias públicas no sea un factor que incida de manera determinante en la obtención de los rendimientos administrativos. Esto implica adoptar la cultura de la cali-

dad como elemento detonador del cambio deseado y esperado en las administraciones públicas, atendiendo al principio de que las democracias necesitan de medios administrativos efectivos que traduzcan en acciones lo que se define como objetivo.

El mundo organizacional y funcional de las instituciones administrativas tiene que desarrollarse sobre la base de estructuras ágiles –flexibilidad, innovación, productividad, horizontalidad– que permitan aumentar la capacidad de respuesta. Las estructuras ágiles se relacionan con procesos de reciclamiento, depuración, sustitución y eliminación de aquellas partes que no son funcionales para la toma de las decisiones y la implementación de las políticas públicas.

En consecuencia, las relaciones horizontales tienen que caracterizar más el universo administrativo del Estado, mientras que las relaciones verticales han de ceñirse a lo estrictamente necesario, es decir, no romper la unidad de mando ni el trabajo de conjunto en las oficinas burocráticas.

Gestión y desempeño

Un aspecto central en la visión y el comportamiento contemporáneos de las instituciones administrativas son la gestión y el desempeño. Los sistemas administrativos tienen diversas formas de funcionamiento en razón de su sentido, diseño y fines. Responden a diversos ambientes institucionales, lo cual significa que no tienen vida por sí mismos; responden a visiones, cosmovisiones y valores que interesan a los directivos y operadores.

En este sentido, conceptos como eficiencia y eficacia responden más a una postura de ingeniería industrial y de modelos cibernéticos, no tanto a consideraciones que destacan el compromiso de las instituciones administrativas con las responsabilidades públicas que tienen. Por ello, se tenía como punto de partida que el arreglo de los medios y los fines era suficiente para evaluar el comportamiento de las estructuras y sistemas de operación.

Esta visión no tiene sustento en tiempos de globalidad, economías abiertas, sociedades contestatarias y público organizado. Ahora es importante destacar no sólo los elementos normativos y prescriptivos, sino aludir al movimiento, problemas y acciones que tienen lugar en el seno de las instituciones administrativas y en los espacios de la sociedad civil.

La gestión (Cabrero, 1995:25) es una categoría de análisis y aplicación útil para aludir a cómo se comportan las instituciones en la complejidad de la vida colectiva, las demandas en competencia y la pluralidad de intereses que definen el mundo del espacio de lo públi-

co. Gestión significa estructurar, ordenar, hacer y rehacer las políticas para conseguir resultados que se enlazan con los ambientes de negociación política y las estrategias de acción que impulsan una mayor autonomía y responsabilidad en los organismos públicos (Garnier, 2004:123).

La gestión de las políticas públicas es el resultado de interacciones y formas de cooperación que ciertos actores de la vida pública convienen para superar restricciones, disminuir conflictos y alcanzar fórmulas de entendimiento que mejoren las condiciones de vida. Gestión alude a la importancia de las habilidades y pericias a desarrollar para conseguir los fines del gobierno en beneficio del espacio público. La aportación de la gestión consiste en que tanto actores, contextos, información, intereses y valores se combinan para dar paso al proceso de gobierno y la adopción de las políticas públicas. Su ventaja no sólo es conceptual, sino práctica, lo cual significa que es una categoría que tiene fines aplicados relacionados con el ejercicio del poder en las instituciones.

El desempeño por su parte, permite identificar el comportamiento real y puntual y efectivo de los actores que pertenecen a las instituciones administrativas; alude al logro de metas cumplidas, a la capacidad para alcanzar fines compartidos, al modo de articular medios y fines en razón de actores e intereses; permite además, conocer la calidad de los resultados y el modo de obrar para que la articulación de intereses favorezca la consistencia de las propias instituciones.

El desempeño significa cómo a partir de las capacidades administrativas es posible que las instituciones consigan resultados intermedios y finales, cómo impactan la vida colectiva y cómo son reconocidas en los diversos ámbitos del quehacer público. El desempeño alude a las capacidades de respuesta que se generan para convertir los problemas en soluciones sin desconocer el contexto político de la gestión y el desempeño (Garnier, 2004:135).

Colaboración y responsabilidad

En condiciones en las cuales el espacio público es más dinámico, plural y diverso, la Administración Pública tiene que abrirse hacia la vida comunitaria, lo cual significa que los asuntos colectivos no están reservados exclusivamente a la autoridad. Lo público de la sociedad es una de las tendencias más conspicuas que denota cómo la agenda de las políticas públicas no corresponde únicamente a los poderes constituidos, sino que en su diseño e implementación hay organismos civiles que se interesan en el curso de las mismas. En este caso, la colaboración desde la sociedad abre el camino para que la

acción cooperativa se desarrolle sobre la base de aportaciones no gubernamentales, dado que son importantes para ampliar las oportunidades de gestión en los marcos de la pluralidad contemporánea.

Le corresponde a las instituciones administrativas, asumir el papel de invitar, coordinar e incentivar (North, 1993:108) a los agentes sociales y políticos para que se interesen en las tareas colectivas, destacando el ambiente de entendimiento que es posible alcanzar para atender las demandas en competencia.

La colaboración es una opción para aprovechar recursos escasos, compartir aptitudes y utilizar mejor la información disponible; es una senda que favorece que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales acerquen posiciones en favor del bien público y es a la vez, una respuesta que intensifica la comunicación entre la sociedad y el gobierno en un esquema de tareas compartidas.

En el caso de la corresponsabilidad, se ha constituido en los últimos años en un atributo que caracteriza a las sociedades democráticas que han optado por reclamar con legitimidad, los derechos que tienen en los espacios públicos. En una óptica de horizontalidad, la gestión de las políticas públicas es testimonio de cómo la corresponsabilidad se ha convertido en una forma de asumir posiciones activas en la vida pública contemporánea.

Los formatos administrativos fincados en la universalidad, homogeneidad y rigidez de criterios pierden vigencia cuando se reconoce que cada problema público tiene su correspondiente política pública. En este caso, desde la sociedad civil hay iniciativas y reclamos para intervenir en la atención y solución de los asuntos comunes.

Los grupos civiles y sociales exigen a las instituciones administrativas la oportunidad de participar en la gestión de los asuntos comunes, no sólo expresando su opinión sobre los problemas públicos, sino asumiendo posturas activas y directas en alguna etapa o etapas del proceso de las políticas públicas.

La administración vertical y contundente de los espacios públicos es reemplazada por la administración de los problemas comunes, lo cual significa que la Administración Pública se nutre de la esencia de lo público, no sólo de la diversidad burocrática y estatizada.

La corresponsabilidad forma parte de un nuevo patrón de gobernanza en el cual los centros únicos e infranqueables del poder político son superados para reconocer la existencia multicéntrica de la sociedad en un planteamiento de tareas compartidas. La corresponsabilidad favorece que la Administración Pública sea comprometida y visible en la relación gobernantes-gobernados, la cual sustenta la visión y el ejercicio democrático del poder.

Calidad y legitimidad

Después de la crisis del intervencionismo estatizado que frena el desarrollo de la sociedad durante los años setenta y que da como resultado el desprestigio de las burocracias gubernamentales y la necesidad de replantear la actividad del Estado en la sociedad y la economía, las administraciones públicas han sido objeto de reformas que tienen como meta última rehabilitar su capacidad de respuesta.

La necesidad de aprovechar mejor los recursos escasos para aumentar la calidad de vida de la sociedad, ha provocado en una escala mundial, que la cultura de la calidad (Pichardo, 2004:238-239) se arraigue en el universo de las instituciones administrativas. Reducir costos, mejorar servicios, invertir y gastar con mayor racionalidad, forman parte de un conjunto de esfuerzos para que los aparatos administrativos no sean carga onerosa para los gobernados.

Simplificar trámites, innovar procesos y modernizar prácticas administrativas, son temas que ocupan un lugar importante en la agenda de las autoridades públicas. Mejorar la calidad regulatoria, establecer indicadores de desempeño, aprovechar las tecnologías de la información y comunicación con objeto de aumentar las capacidades administrativas de los gobiernos, implica recuperar (Pichardo, 2004:373) al ciudadano como el centro principal de los procesos institucionales.

La calidad acreditada de la Administración Pública debe tener como referente no sólo valores económicos y mercantiles, sino los relacionados con la igualdad, la equidad y el bienestar que son punto total en el diseño y vigencia de la democracia moderna. El gobernado y su calidad de vida, es lo que realmente justifica los movimientos en favor de la calidad que deben tener las acciones de las instituciones administrativas.

La calidad en sí de los procesos, procedimientos y prácticas de la Administración Pública es un ejercicio sin sentido, porque en la tarea de gobernar las oficinas y medios administrativos son un medio, nunca un fin. La calidad administrativa asociada con la calidad de vida, es la pauta a seguir y considerar en la visión democrática del poder. El compromiso de la Administración Pública es con la calidad de vida de la sociedad, no con la calidad mercantil y utilitaria.

No hay conflicto entre la calidad de los sistemas de operación y la calidad de vida; sólo que ésta es la premisa más relevante que justifica la razón de ser de las instituciones administrativas y gubernamentales, mientras que la primera corresponde al universo de cómo

alcanzar resultados, sin perder el referente de que los objetivos y valores comunitarios se relacionan con el desarrollo de la sociedad y la conservación del Estado.

El compromiso de la calidad administrativa y gubernamental es con las personas, no con las cosas. Cuando se invierte este orden en favor de las cosas, no de las personas, pierde sentido la tarea de gobernar y se abre la puerta para que las instituciones administrativas sean entendidas como lugares de pirotecnia intelectual, lo cual implica que se enfatiza más la importancia de los medios, no los fines que deben cumplirse con responsabilidad social y política.

De este modo, la legitimidad (Pichardo, 2004:374) de la Administración Pública se relaciona con los resultados que es capaz de generar, los cuales son producto de decisiones, políticas y acciones que se orientan hacia el cumplimiento de las metas colectivas. La legitimidad de la Administración pública es la que aumenta o disminuye el capital político de los gobiernos, porque destaca cómo la oferta de compromisos ha sido o no cumplida en razón de los calendarios de la vida política y social.

Tanto las tareas adjetivas –contabilidad, estadística, evaluación, informática personal, programación, presupuestación– como las sustantivas –educación, empleo, fomento, promoción, salud, seguridad– son importantes para que la legitimidad funcional de las instituciones administrativas tenga grado de aceptación y reconocimiento en la sociedad civil. La relación gobernantes-gobernados se ubica en la capacidad de las instituciones administrativas para generar no sólo mejores condiciones de vida, sino oportunidades para el desarrollo individual y colectivo.

La capacidad de respuesta se ha convertido en punto cardinal de la gestión de la Administración Pública porque se relaciona de modo directo con la capacidad de gobernar. La importancia de la legitimidad por resultados compromete a las autoridades con los gobernados. Es un compromiso ineludible que la Administración Pública combine para fines de resultados, la eficiencia, la calidad y la responsabilidad (Pichardo, 2004:118-119) para dar paso a la legitimidad que tiene su verdadera prueba de aceptación en el reconocimiento que los gobernados expresan a las autoridades constituidas mediante el voto de recompensa. Cuando la legitimidad es deficiente, los ciudadanos ejercen el voto de castigo y sobreviene en consecuencia, la alternancia en el poder en la vida democrática o la pérdida de la mayoría parlamentaria del partido que gobierna.

El valor político de la legitimidad tiene su origen en el voto de los ciudadanos el cual confiere a las autoridades un mandato específico para gobernar con base en una oferta de políticas públicas. Pero la

legitimidad por resultados es producto de las capacidades de gestión que produce y desarrolla la Administración Pública, la cual es dirigida por autoridades electas y en ese sentido, los cuadros burocráticos en un esquema de transparencia y rendición de cuentas, también están obligados a ser eficientes y responsables ante el público ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil.

La legitimidad por resultados es de carácter político, debido a que la capacidad de gestión de la Administración Pública es el centro que acerca o aleja a los gobernantes y los gobernados. Toda oferta de gobierno es un compromiso que debe traducirse en acciones específicas, motivo por el cual, la Administración Pública (Uvalle, 2005: 220) está comprometida con los objetivos y metas de las políticas públicas. De la calidad de resultados depende en buena medida la legitimidad política y social de las instituciones administrativas. La capacidad instalada de la Administración Pública es el medio para que la legitimidad de los gobiernos sea ascendente y progresiva.

El éxito o el fracaso de los gobiernos se relaciona con la capacidad de implementación –cumplimiento de programas, objetivos y metas–, la cual lleva a cabo la propia Administración Pública con el concurso de cuadros especializados en el quehacer gubernamental. Hay una relación directa entre legitimidad y procesos de implementación, aspecto que debe ocupar un lugar fundamental en la agenda institucional. Por eso la legitimidad es asunto de primer orden a considerar en toda estrategia de las instituciones administrativas.

Capacidad política

Un punto de relevancia en la vida de la Administración Pública se relaciona con la capacidad política que debe tener, considerando la importancia de los procesos de gobierno. Si la Administración pública responde a los fines del Estado y a los compromisos que tiene con la vida colectiva, su naturaleza política se gesta a partir de la relación recíproca que existe entre los gobernados y los gobernantes. En este caso, la elección de las autoridades para dirigir las instituciones administrativas desde una óptica de gobierno, es un compromiso que se gesta con el voto universal de los ciudadanos.

La Administración Pública es puesta en operación por decisión de las autoridades electas para un periodo determinado, las cuales son apoyadas por los cuadros burocráticos para que lleven a cabo las tareas de planeación, dirección, coordinación, así como el cumplimiento de las políticas públicas en razón de la oferta de gobierno. El mandato para que la Administración Pública cumpla sus fines sociales es político porque involucra la voluntad de los ciudadanos al deci-

dir quién debe gobernar, lo cual implica a la vez, cómo se debe gobernar.

Por consiguiente, no hay neutralidad alguna para caracterizar a las instituciones administrativas como ajenas a la voluntad política de los ciudadanos, sino compromiso fehaciente para que sus capacidades de operación y respuesta sean el medio que permita articular, procesar y encauzar los imperativos de la vida comunitaria.

Desde el ángulo de la capacidad política de la Administración Pública se deben superar conflictos, aprovechar los recursos escasos, satisfacer necesidades colectivas, asegurar la calidad de vida de la población, institucionalizar problemas, soluciones y recursos para evitar que la sociedad se paralice o desarregle con los conflictos políticos.

El modo de atender y solucionar los problemas comunes, los criterios que se aplican para aprovechar los recursos públicos, así como la distribución de los beneficios no se enlazan únicamente con variables administrativas, sino que se atiende al valor político de vivir con paz, estabilidad y gobernabilidad. Estos atributos de la democracia moderna, no son ajenos a la Administración Pública y tienen que demostrarse de manera continua para que los gobernados tengan confianza en las autoridades y en las instituciones políticas que regulan la vida comunitaria.

La vigencia del orden, las libertades, la justicia y el bienestar son factores que caracterizan aún más la naturaleza política de la Administración Pública porque de modo regular y ordinario, la sociedad civil los exige para asegurar y reproducir sus condiciones fundamentales de vida. Esos factores en la democracia moderna, son todavía más exigentes porque los medios administrativos tienen que ser eficientes para asegurar en un sentido político y público, que la vida asociada se desarrolla con productividad y progreso y al mismo tiempo sea capaz de desenvolverse entre problemas y oportunidades de realización. Para vigorizar su capacidad política, la Administración Pública tiene que ser transparente (CLAD, 1998:14) para que los ciudadanos no sólo conozcan lo que realiza, sino que ejercen sobre la misma una forma de control democrático (CLAD, 1998:14) que amplía el espacio público de la sociedad. En este sentido, la rendición de cuentas (Schedler, 2005:28) es la otra faceta de la Administración Pública en términos del control democrático de los ciudadanos sobre su desempeño y responsabilidad, con el propósito de que los políticos y los administradores del Estado expliquen las razones y los argumentos que justifican su conducta y resultados de frente a la sociedad y los ciudadanos, es decir, que respondan por sus acciones.

Recuperar la importancia política de la Administración Pública es fundamental para la vida efectiva del Estado de Derecho y para la convivencia estructurada, productiva y eficiente de la sociedad civil. Por tanto, ningún criterio gerencial es más importante que el valor político de la Administración Pública y en todo caso, la eficiencia obligada de las instituciones administrativas debe entenderse en el universo axiológico, plural, contestatario y democrático de la sociedad moderna.

La capacidad política de la Administración Pública tiene que fortalecerse para evitar que las relaciones sociales y productivas sea regidas por normas fincadas en el individualismo, el afán desmedido de lucro, la sed insaciable de riqueza y las prácticas que tienden a centralizar los beneficios en manos de unos pocos.

El fortalecimiento de los espacios sociales, así como la distribución de los beneficios hacia la vida comunitaria, son parte esencial del esquema de gobernar, lo cual implica el necesario balance para producir y mejorar la calidad de vida de los gobernados. Por tanto, el fomento a prácticas solidarias y el diseño de políticas orientadas a impulsar las relaciones de equidad, son parte vital del compromiso político de la Administración Pública, dado que tiene como objetivo evitar que los conflictos sacudan con violencia el modo de vida que en la sociedad moderna se sustenta en la igualdad, la libertad, el orden y los beneficios compartidos. En suma, el gobierno de la democracia implica una mejor administración en el espacio público.

Conclusión

Los desafíos que la Administración Pública contemporánea enfrenta en el mundo de la globalidad son de alcance estructural porque se relacionan con modos y condiciones de vida en los cuales los gobernados tienen que ser el referente más importante de las decisiones que se adoptan en el plano político-administrativo. Los gobernados son el sujeto y objeto principal de la Administración Pública, razón por la cual tiene que revalorarse su importancia para que la eficiencia abstracta sea sustituida por la eficiencia social y política.

La pérdida de la racionalidad formalista y exhaustiva que tiene como eje el decisionismo (Majone, 1997:50-55) –selección restringida de problemas y variables de análisis sin aludir a los procesos que generan resultados–, obliga a la búsqueda de otras racionalidades –aplicadas, conjeturales, experimentales, exploratorias y heurísticas,– que responden a un mundo cambiante y en transformación constante.

El tiempo de los equilibrios prolongados, la estabilidad imperecedera y la longevidad a prueba de toda contingencia –natural, social

o política— de los sistemas administrativos han llegado a su etapa final. En contextos de mutaciones, turbulencias y transformaciones, la Administración Pública debe producir nuevas capacidades de respuesta para absorber e institucionalizar los problemas comunes sobre la base de enfoques más heurísticos, no rígidos. La tarea de gobierno se replantea sobre la base de nuevos contextos, actores, problemas y expectativas de realización. Ello implica modificar la comprensión y práctica de las instituciones administrativas para que se conviertan en espacios que proponen alternativas, rutinas y sistemas de innovación que respondan con mejor funcionalidad a los retos estructurales y coyunturales del quehacer colectivo.

Bibliografía

- Ayala Espino, José, (2002) *Fundamentos institucionales del mercado*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cabrero Mendoza, Enrique, (1995) *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castelazo, José R., (2008) “Coordinación internacional y corresponsabilidad gubernamental y social” en *Serie PRAXIS* núm. 122, México, Instituto Nacional de Administración Pública
- Castelazo, José R., (2007) *Administración Pública: Una visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Caracas, Venezuela
- Cruz, Antimio, “Segundo aire para el Protocolo de Kioto” en *Milenio*, Sección Ambiental M, 6/5/08, p. 16.
- Culebro, Jorge, “Atomización del Estado y nuevas formas de control: La introducción de los convenios de desempeño en organizaciones públicas”, en *Gestión y Política*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. XVII, núm. 1, 2006.
- Dror, Yehezkel, (1990) *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Elizondo, Everardo, “Al calor de los biocombustibles” en *Reforma*, Sección Negocios, 23/6/08, p. 6.
- Garnier, Leonardo, (2004) “El espacio de la política en la gestión pública” en *Política y Gestión Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina

Revista de Administración Pública



La Función Pública en Reinención

Edgar Alfonso González Salas*

Introducción

Después de las limitaciones del periodo anterior a las grandes reformas del Estado acometidas en el último cuarto del siglo XX, se probaron nuevos enfoques de función pública, aunque ellos también mostraron su agotamiento en los últimos años.

Los cambios de la función pública en la última etapa han retomado con interés renovado, los presupuestos del modelo Weberiano y del servicio civil clásico, aunque lo han hecho en la intención de superar las limitaciones que evidenció el mismo y los enfoques que predominaron bajo la ola del Estado mínimo.

Las transformaciones de la función pública en el mundo han ido de la mano con la visión del Estado, de la organización de la Administración Pública y del gobierno. La globalización ha planteado importantes retos a la organización del Estado y a sus sistemas de gestión, con lo cual es necesario examinar las relaciones entre estas dos esferas cuando se trata de evaluar el desenvolvimiento de la función pública.

En años recientes se ha reconocido la importancia de un Estado capaz fundamentado en una función pública operante y consolidada. Se han establecido claras relaciones entre el desarrollo de los países y el grado en el cual las instituciones públicas responden a las necesidades del mismo. Este hallazgo llama la atención sobre el esmero que una sociedad y sus autoridades deben conceder a la temática en cuestión.

Es necesario además delimitar los procesos y dimensiones que comprende la función pública, para evaluar su desenvolvimiento en el proceso de transformación institucional del Estado.

*Miembro de la Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas –CEPA–. Ex Ministro de la Función Pública de Colombia.

Por último es de advertir que existe un importante acento en la necesidad de fortalecer las capacidades en la gestión de la función pública.

Los anteriores aspectos son el objeto de esta presentación.

I. El contexto global y la función pública

A partir del postrero cuarto del siglo XX en adelante, progresivamente se han producido importantes cambios en el sector público, en parte resultantes de los procesos de integración en diversos ámbitos de las esferas económica, social, e incluso política; y en parte, producto de los virajes que muchos países dieron, en aras de insertarse globalmente con eficiencia.

En ese escenario la balanza llegó en varios casos a inclinarse en forma desproporcionada, al punto de que algunos autores críticos del proceso de reforma al Estado, que se transformaba como parte de los denominados procesos de ajuste y reestructuración económica, señalaran que la política de los años ochenta y noventa marcaba la fase de desmantelamiento del Estado Benefactor.

Los organismos internacionales más importantes reaccionaron en defensa del Estado ante esas tendencias, como lo hizo en su momento el informe sobre desarrollo del Banco Mundial en 1998, dedicado al tema del Estado en un mundo en transformación. Este informe se aunó a las deliberaciones que en 1997 se desencadenaron al interior de las Naciones Unidas en su quincuagésimo periodo de sesiones renovadas, que analizó en su oportunidad el documento producido por el Comité de Expertos en Administración Pública y Finanzas acerca del papel del Estado.

Y en ese contexto, entre otros de los numerosos aspectos que fuera necesario subrayar, al menos baste con indicar dos. Por una parte, el reconocimiento de que no existe un patrón único de Estado que tenga que acompañar forzosamente las transformaciones que impone la era de la globalización, en el sentido de declarar a ultranza que el mejor modelo sea el de una intervención pública mínima. Y por otro, el sentenciar, que el tamaño óptimo del Estado, es el que responda con eficacia a las distintas necesidades de la sociedad, según cada caso particular. Es decir, que el Estado mínimo a ultranza, no debiera ser la referencia forzada para decidir en todos los casos la meta ideal a ser alcanzada.

Estos antecedentes por sí solos bastan para entender la preponderancia que el tema del Estado ha venido teniendo a nivel global, pues ha sido objeto de reflexiones, desde los más variados centros del poder mundial, comenzando por los organismos internacionales

más influyentes. Para decirlo coloquialmente, una globalización del entendimiento de lo que debe ser o no el Estado.

Vale decir también, que el entendimiento acerca del papel del Estado y de lo público, en las décadas de los ochenta y noventa, transcurrió en paralelo con programas de reforma aplicados en la práctica.

Como puede verificarse en diversos documentos e informes mundiales, lo ya dicho ilustra que se ha abierto desde hace varias décadas una globalización sobre la reflexión acerca de las instituciones y los sistemas de gestión públicos que se proclaman así mismos como los más adecuados, y desde cada perspectiva sugieren la mejor forma de acometer socialmente el manejo y la resolución de los asuntos públicos.

Tales estudios se han detenido sobre diversas esferas, cuya lista es muy amplia, pues se extiende a múltiples ámbitos de la política pública, el enfoque de la intervención pública y las reglas de organización y gestión de programas, en torno al manejo del ambiente; el post conflicto; la infraestructura; la prestación de servicios; los encuadres institucionales para la gestión macroeconómica; la transparencia; la lucha contra el lavado de activos y el narcotráfico; la participación social y la voz; la legitimidad social de los gobiernos; los sistemas electorales; la gobernanza democrática; la gobernanza participativa; la buena gobernanza administrativa; el manejo de catástrofes naturales; y por supuesto, bajo un reconocimiento mundial, los requisitos de la Administración Pública para la consecución de los objetivos del milenio, acordados por la comunidad de naciones.

Como objetivo común de los gobiernos, sobresale el logro de los objetivos del milenio, centrados en la promoción del desarrollo humano, y la superación de las tensiones mundiales, todo lo cual pasa por el fortalecimiento de las administraciones públicas y la gestión de programas sociales, a los cuales se ha brindado especial atención mediante abundante literatura y la promoción de experiencias.

El denominador común a nivel del discurso de una nueva gestión pública, en el nuevo milenio, incluye entre otros: la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones; la promoción de la ética, la transparencia y la rendición de cuentas; el logro de la eficiencia y la eficacia de la prestación de servicios públicos; la apertura hacia las demandas ciudadanas; la calidad; la participación; la conformación de redes; las innovaciones; el fomento de la confianza de los inversores y la creación de un entorno propicio para la participación del sector privado en el desarrollo.

Es innegable que se ha generado una globalización del debate acerca del Estado y de la administración pública y que éste tiene como una base en común, tanto los aspectos propios exigidos por la

globalización económica, como por otros grandes frentes de la globalización no económica.

En América Latina sobresale el papel jugado por el CLAD que ha nutrido la reflexión y los encuentros sistemáticos para el intercambio de experiencias. Y también ha producido un inventario importante de recomendaciones, consensos y de resoluciones suscritos por los países de la Región en torno a las bases de una nueva gestión pública compartida, como el documento resultante del encuentro de Montevideo en 2006 –Código Iberoamericano de Buen Gobierno; y la creación de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas– o la promulgación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública adoptada a principios del nuevo milenio.

Pero este no es un esfuerzo aislado. En años recientes a nivel de los distintos continentes se ha pronunciado la ocurrencia de encuentros regionales y declaraciones comunes sobre administración pública. Y a nivel mundial, descontando la presencia de los organismos multilaterales, las Naciones Unidas y los foros mundiales sobre el gobierno han tenido varias versiones y consensos inducidos a partir de una pronunciada dinámica de encuentros de centros de pensamiento, gobiernos y líderes mundiales.

No se pueden extraer conclusiones contundentes sobre lo que pueda entenderse como una verdad única sobre estos temas. Pues como es evidente, diversos afluentes del pensamiento han emergido, desde orillas sociológicas y políticas distintas.

El debate comienza con el sentido y la naturaleza de la globalización en sí misma considerada. En torno a ello existen posturas asimétricas de los que consideran que la globalización económica y de otros tipos es positiva para el desarrollo humano, como los opositores y críticos a ultranza de tales tendencias. Así como quienes reconocen debilidades y flaquezas de la globalización tal como se ha desarrollado, aunque creen que traerá beneficios importantes, pero que se exigen serios compromisos de rectificaciones pues su desempeño ha sido adverso, en especial para los países más pobres y los denominados en “vías de desarrollo”.

Pero lo que es cierto y es el punto a resaltar, es que no se puede soslayar la evidencia de que las reflexiones y prácticas sobre el rediseño del Estado y la Administración Pública, han dejado de ser una materia de cada país y se han tornado en verdaderos torbellinos de reformas, ideas compartidas, y en esa medida, seguramente, en aciertos y equivocaciones comunes, por igual. La globalización de la administración pública es un hecho y sus vertientes de pensamiento han delineado ideas fuerza y paradigmas dominantes dentro de las cuales se desenvuelven las políticas y explicaciones de los procesos

de reforma y modernización del Estado.

La Función Pública está estrechamente vinculada a la manera en que se enfoca el desempeño del Estado en la sociedad. Si bien se ha aceptado crecientemente en el mundo la importancia de disponer de un gobierno organizado y constitucional, no es posible obtener logros significativos si la Administración Pública no está en capacidad de concretar las políticas de intervención estatal, hacer cumplir las leyes y prestar con eficiencia los servicios públicos a su cargo.

Se requiere una Administración Pública profesional, para lograr los objetivos generales y específicos del gobierno, para lo cual debe establecer sus planes organizacionales, estructurar sus procesos, alcanzar calidad en sus productos y satisfacción de sus usuarios y contar con el material humano requerido para movilizar sus competencias. El tema ético y de integridad de lo público ha adquirido una nueva dimensión en el enfoque de la función pública.

Al respecto las Naciones Unidas han subrayado que todas las medidas adoptadas en los países para afianzar el mérito, el profesionalismo, la rendición de cuentas, la “atención al cliente” y la respuesta al ciudadano, son complementos de la búsqueda de un alto nivel ético de los funcionarios públicos.

En tal perspectiva está el combate al denominado clientelismo político, expreso en leyes y códigos que se ha promulgado en los últimos años con el fin de establecer “sistemas de carrera” orientados a combatir las prácticas de botín político en el manejo de los asuntos públicos. Es una tendencia que se verifica en los Balcanes occidentales, pasando por Europa central y oriental, la Comunidad de Estados Independientes, hasta América Latina, el Oriente Medio, Asia y el Pacífico, y África.

Leyes esenciales en administración pública en el sentido indicado han sido adoptadas en los países que se orientan a ser parte de la Unión Europea: igual en África en la que se suscribió la Carta Africana para la Administración Pública, Windhoek (Namibia) por la Tercera Conferencia Panamericana de Ministros de Administración Pública en febrero de 2001; y en nuestro medio la Carta Iberoamericana para el Servicio Público, aprobada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) el 27 de junio de 2003 por la Quinta Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma Estatal.

Otros países basan sus enfoques de la función pública en modalidades de contratación orientados a exigir resultados, estableciendo un fuerte vínculo entre vinculación y rendimiento.

La importancia en buscar diferentes soluciones que revitalizan la administración pública y el creciente interés en su función pública, cobra sentido a partir de colocar en un sitio más modesto la búsqueda

da a ultranza de equilibrios fiscales o macroeconómicos, y la reducción de los efectivos públicos y de los gastos asociados a ellos. Las reformas a la Administración Pública trascienden esa visión parcial y se extiende al tema de las capacidades y la revitalización de la organización y gestión pública.

II. Importancia de los recursos humanos y de un sistema de función pública¹

Las Naciones Unidas y en particular su División de Administración Pública, dedicaron su último informe bianual al análisis de los recursos humanos.

Para las Naciones Unidas, estudios recientes centrados principalmente en países en vías de desarrollo sugieren la existencia de un gran vínculo empírico entre la calidad de la ARH, la efectividad de los gobiernos y el desempeño nacional para el desarrollo. Las razones de ello son:

- La efectividad del gobierno contribuye a un mayor ingreso nacional.
- Un mayor crecimiento económico está asociado con:
 - La contratación por mérito y una carrera del servicio civil estable y segura a largo plazo.
 - Instituciones públicas competentes y efectivas y la capacidad de éstas para reducir la pobreza.
- El elemento más importante en la mejora del desempeño burocrático parece ser la contratación por mérito.

Un análisis de ONU/DPADMA, que consiste en encuestas de opinión de expertos de la “International Country Risk Guide”, “State Capacity Survey, Rauch & Evans” y la Universidad de las Naciones Unidas, sugiere que la calidad de ARH tiene un impacto significativo en el desempeño del gobierno:

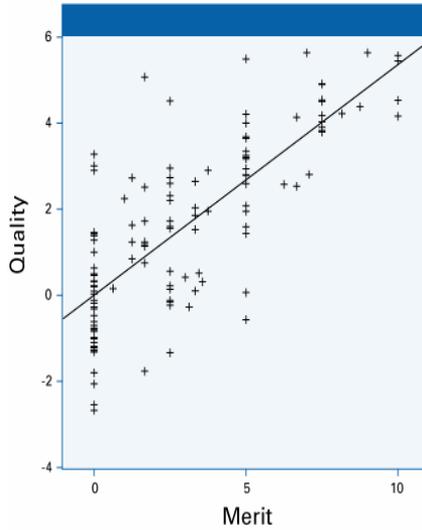
El nivel de profesionalismo (basado en el mérito) es un excelente indicio de la calidad del servicio público. También se encuentra relacionado con la integridad del servicio público:

- Una ARH eficiente es el fundamento de las instituciones públicas y unas instituciones públicas eficientes, como se ha señalado, son un elemento importantísimo en el desarrollo nacional.
- Los estudios sugieren que la ARH no sólo está relacionada con la efectividad de la organización, sino que en realidad la genera.

¹ Los planteamientos que siguen están basados en el: Informe mundial ONU/DPADM: “Desarrollo del potencial humano para mejorar el desempeño del sector público”. Nueva York, 2005. Estos puntos de vista fueron también recogidos por el autor en un estudio realizado para el órgano rector de la Planeación en Colombia.

Figura I

Bureaucratic quality and merit

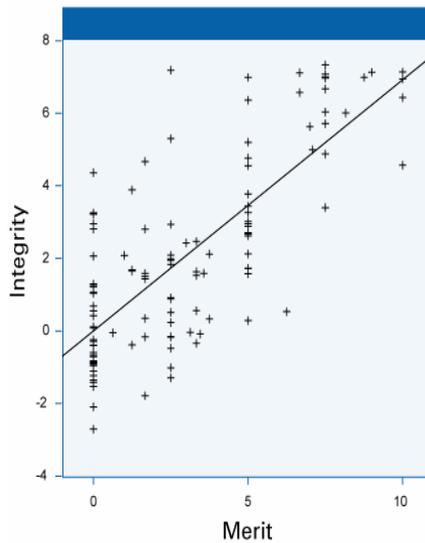


Source: UN/DESA.

Note: Plot of quality against merit in 1999 (121 countries), controlling for selected variables.

Figura II

Integrity and merit



Source: UN/DESA.

Note: Plot of integrity against merit in 1999 (121 countries), controlling for selected variables.

Este planteamiento de Naciones Unidas, en lo que respecta a la importancia de las instituciones públicas para el desarrollo se compatibiliza plenamente con las evidencias presentadas por el Banco Mundial en el informe de desarrollo humano de 1997, en el que se hace una sustentación empírica de las altas correlaciones existentes en grupos amplios de países, para un periodo suficientemente amplio de tiempo, entre la calidad de las instituciones y los grados de desarrollo económico alcanzados.

En referencia al informe bianual citado de Naciones Unidas, el Director de Administración Pública de ese organismo, propone las siguientes acciones en materia de RH:

- El planeamiento estratégico y a largo plazo de fuerza de trabajo, debe incluirse en el marco de la ARH, lo que incluye la compilación de datos estadísticos y el análisis de las tendencias relevantes;
- El prestigio de un empleo en el sector público necesita ser perfeccionado ya que el talento se ve reducido en el mercado de trabajo. Es decir, por estricto cumplimiento de la meritocracia y una atención más detallada a la planificación individual de carreras mediante estrategias de retención y promoción;
- Alinear la estrategia del sistema de pensiones público con los objetivos a largo plazo de la del gobierno.

La disertación con fundamento en el informe se centra en examinar cómo las tendencias migratorias –en el marco de la globalización–, así como el papel estratégico de producir capital humano que se exporta y revierte utilidades –vía remesas desde el exterior–, aunado con el cambio de la pirámide poblacional con una tendencia al envejecimiento progresivo de la población,² implica dar mayor énfasis a las políticas de RH en el sector público, garantizando la atracción de personas con mejor calificación.

Las recomendaciones concluyen con los siguientes aspectos:³

- Dar una nueva conceptualización del papel de ARH.

² En 1950, menos de 400 millones de personas, o el 15% de la población mundial, se encontraban entre los 50 años de edad. Se pronostica que para el año 2050, este número se incremente a más de 2.8 mil millones de personas o 30% de la población mundial. UNPAN, 2005.

³ El análisis y propuestas fue formulado por Naciones Unidas a partir de: Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas: 2da. Sesión (2003) y 3ra. Sesión (2004). • 5to. Foro Global en México (2003): Taller de Alto Nivel: "Desarrollo del Capital Humano en el Sector Público". Reuniones de Expertos: Abriendo el Potencial Humano, Florencia (2004); Nuevos Desafíos para la Gerencia Pública en un Mundo Globalizado, Turín (2002); Administración de la Diversidad en el Servicio Civil, Nueva York (2001); Panel de Analistas Externos. Consultas internas (DPADM).

- Revivir los valores del servicio civil.
- Concentrarse en la capacidad de respuesta del servicio público.
- Rediseñar el marco institucional y regulatorio de ARH para reforzar los valores de imparcialidad, profesionalismo y capacidad de respuesta;
- Actualizar la capacidad y el estatus de gerentes y unidades de RH.
- Adoptar una política de ARH.
- Fortalecer la planificación y el análisis de la fuerza de trabajo, incluyendo la compilación de datos estadísticos sobre la fuerza de trabajo;
- Adoptar un marco basado en la competencia para la contratación de personal, premios y desarrollo;
- Modernizar el aprendizaje organizacional y los procesos de administración del conocimiento.
- Una carrera en el servicio civil basada en el mérito, compuesta por personal capacitado y comprometido es necesaria para promover una nueva cultura de profesionalismo con un gran compromiso en los valores centrados en el ciudadano;
- Un desafío importante de los líderes públicos es incorporar los valores del servicio civil y al mismo tiempo promover las innovaciones gerenciales y formas de administración más abiertas y responsables.
- Concentrarse en la capacidad de respuesta.
- Gerencia abierta y transparente.
- Con la idea de que el Estado ya no es la única fuente de poder en la sociedad, el significado y la importancia de la responsabilidad en la gerencia pública se han expandido. Los funcionarios civiles de alto nivel son juzgados por su respuesta a las necesidades de los grupos de la sociedad.
- Un servicio civil que responde a las influencias externas no debe verse como una amenaza al control político del gobierno en turno, sino como un garante de legitimidad en las prácticas públicas.
- Una mayor responsabilidad en la Administración Pública invita a nuevas destrezas y liderazgo por parte de los trabajadores públicos, requiriendo que sean políticamente imparciales y socialmente responsables.

III. Dimensiones de la función pública⁴

La Carta Iberoamericana de la Función Pública entiende el sistema de servicio civil (SC) –que aquí se identifica con la función pública–, como el sistema de gestión del empleo público y los recursos humanos adscritos al servicio de las organizaciones públicas, existente en una realidad nacional determinada.

En un sentido más restringido, puede hablarse en propiedad de SC cuando dicho sistema incorpora arreglos institucionales específicos, más o menos alejados de los que caracterizan al empleo común, con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales (Ver Longo, 2003).

En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

El SC se entiende constituido por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

El marco normativo no es suficiente para definir un sistema de función pública o SC. Hay siempre riesgo de que las disposiciones no se cumplan. Los marcos de interpretación también pueden ser muy amplios, permitiendo prácticas dispersas o contrapuestas. Por tanto, el conjunto de prácticas que se producen en el empleo público parecen más significativas.

Para el entendimiento de un sistema de SC, se parte de las siguientes premisas:

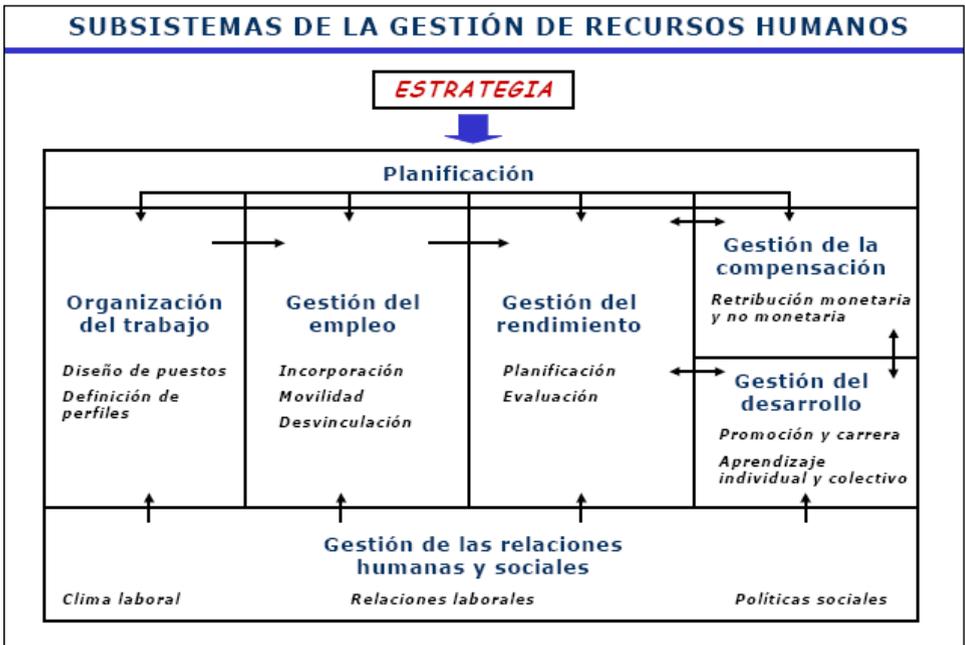
- La gestión de recursos humanos (GRH) debe entenderse como un sistema integrado de gestión.
- La razón de ser de la GRH es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con las finalidades perseguidas.

⁴ En los puntos que siguen se toma como referencia y fuente de los planteamientos lo propuesto por: Longo Martínez Francisco. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31. Oct. 2003 “La calidad de los sistemas de servicio civil en América Latina y el Caribe: una metodología de evaluación”

- La GRH debe incidir sobre el grado de adecuación del dimensionamiento, cuantitativo y cualitativo, de los recursos humanos a las finalidades perseguidas. Y sobre las conductas observadas por las personas en su trabajo. En esta medida incide en los resultados a alcanzar.

Enfatizamos el siguiente punto destacado por Longo: “La coherencia estratégica es un rasgo fundamental del modelo. Ello significa que la calidad de la GRH, tanto la de cada una de sus políticas o prácticas como la del sistema de gestión en su integridad, no puede ser juzgada al margen de su conexión con la estrategia (misión, prioridades, objetivos) de la organización. La GRH no crea valor sino en la medida en que resulta coherente con las prioridades y finalidades organizativas.”

Siguiendo la propuesta de Longo, se relaciona el siguiente esquema que integra las dimensiones principales de un sistema de RH.:



Una observación detallada de los componentes que lo integran, permite inferir las siguientes dimensiones incluidas en la gestión humana:

- La “estrategia” es la base esencial de un modelo de gestión humana. La cuestión es que la GRH debe estar en línea con los planes y programas de desarrollo y las prioridades de intervención pública.⁵

⁵ Todo sistema de función pública necesita articular un instrumental de planifica-

- La planificación de recursos humanos es la encargada de definir políticas coherentes para todos los subsistemas con los que se conecta. Estos subsistemas tienen que ver con:
- Organización del trabajo. Implica la organización de los empleos en sistemas coherentes y a las funciones y competencias de los empleos.
- Gestión del empleo. Definida por las reglas de ingreso, permanencia, “movilidad” y retiro en el servicio público.
- Gestión del rendimiento. Implica la definición de los sistemas de evaluación del desempeño laboral.
- Gestión de la compensación. Es un componente esencial en cuanto supone la valoración de los empleos y su expresión en un sistema de retribución al trabajo expresado en escalas de remuneración.
- La gestión del desarrollo está presente en los temas relativos a capacitación, incentivos y bienestar social.
- La gestión de las relaciones humanas y sociales está relacionada con el clima laboral y es parte importante de la estructura del empleo público cobijando aspectos como los acuerdos de la OIT, las negociaciones colectivas, las relaciones con sindicatos públicos, entre otros.

Para el modelo de Longo se espera que todos los subsistemas estén mínimamente operando; debe haber interconexión real entre todos los subsistemas; y de nuevo, como punto esencial ya subrayado, todos los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una perspectiva de recursos humanos, acorde con la estrategia de intervención pública –planes y programas de desarrollo.

Teniendo en mente estos aspectos, es de advertir que la función pública se extiende en distintos procesos que están siendo rediseñados. Un ejemplo de ello es la emergencia y revitalización de los sistemas de gestión humana basados en competencias laborales, los cuales han supuesto un nuevo enfoque de los procesos de vinculación, de organización de los puestos de trabajo, de evaluación del rendimiento, de capacitación y desarrollo, y de compensación.

Longo propone como parámetros para evaluar las realidades nacionales de Servicio Civil, las siguientes medidas:

ción, mediante el cual la organización realiza el estudio de sus necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos a corto, medio y largo plazo, contrasta las necesidades detectadas con sus capacidades internas, e identifica las acciones que deben emprenderse para cubrir las diferencias. La planificación constituye el nexo obligado entre la estrategia organizativa y el conjunto de políticas y prácticas de gestión del empleo y las personas. (CIFP, noviembre de 2003)

MEDIDAS PROPUESTAS PARA EVALUAR EL SERVICIO CIVIL DE LOS PAISES
Eficiencia: Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como la relación de ésta con la política fiscal y con sus mercados de referencia.
Mérito: Evalúa el nivel de las garantías de profesionalidad en el funcionamiento del servicio civil, y el grado de protección efectiva frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.
Consistencia estructural: Evalúa la solidez e integración sistémica del servicio civil, atendiendo a los elementos estructurales básicos que deben formar parte del mismo. Se despliega en tres subíndices:
- Coherencia estratégica: Mide el grado de vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo y los recursos humanos a las prioridades estratégicas de los gobiernos.
- Consistencia directiva: Mide el grado de desarrollo de la función de dirección, en lo que afecta a la gestión de las personas.
- Consistencia de los procesos: Mide el grado de desarrollo de los procesos básicos de gestión del empleo y las personas, así como las adecuadas relaciones entre ellos.
Capacidad funcional: Evalúa la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Se despliega en tres subíndices:
- Competencia: Mide la eficacia con la que se aseguran niveles de cualificación profesional adecuados.
- Eficacia incentivadora: Mide el grado en que las políticas y prácticas de gestión de RRHH contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.
- Flexibilidad: Mide el grado en que las políticas y prácticas facilitan la adaptación a los cambios y la puesta en práctica de innovaciones.
Capacidad integradora: Evalúa la eficacia con la que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia de los empleados y reduciendo la conflictividad.

IV. Los problemas de capacidad

Las Naciones Unidas de tiempo atrás han concedido especial importancia a la cuestión de la capacidad para garantizar un desempeño adecuado del sector público. Al retomar el tema de tales capacidades para la función pública el organismo propone los siguientes criterios:

- Un servicio civil políticamente imparcial, profesional y basado en el mérito;

- Una agencia “custodia” que ejerza liderazgo;
- Concentración en gerencia orientada a los resultados a través del uso de estándares de desempeño, indicadores, mediciones y reportes, así como criterios para el ascenso dando prioridad a la eficiencia;
- Normas y agencias duras y enfocadas a la anti-corrupción;
- Disposiciones y normas que facilitan el servicio civil abierto al escrutinio externo;
- Marco de trabajo institucional para las relaciones gerente empleado.

En desarrollo de estos criterios, que han concitado un consenso relativamente generalizado, se han venido generando en diferentes países del mundo importantes procesos de reforma. Es un deber ser, que no obstante en su proceso de implementación de hecho encuentra diferentes obstáculos.

La aplicación de una reforma que de cuenta de buenos indicadores en materia de función pública, no se espera que transcurra sin traumatismos. Tal es la conclusión que se obtiene de la evaluación de los aspectos críticos de las mismas en diferentes países.⁶ Se espera que las reformas en materia de función pública incidan en una mejora de las capacidades.

En primer lugar, están las resistencias al cambio propias de cualquier proceso de reformas. Querer ganar sin asumir costos. La amenaza es percibida mejor por quienes se sienten afectados, que los beneficios por quienes pueden ser potenciales ganadores. Y por último, el stress y la ruptura del equilibrio emocional por quienes se sienten vulnerados con la misma.

En forma concreta y en relación a la reforma al empleo público, el avanzar en la dirección de la Carta Iberoamericana de Función Pública –CIFP–, genera resistencias políticas, pues el empleo público es un recurso de poder. Para los empleados que se han vinculado al sistema, para algunas agremiaciones sindicales y para las asociaciones de empleados, se percibe como un riesgo a su estabilidad. Para los propios empleados que se han vinculado en condiciones extraordinarias al empleo público está el riesgo de perder su puesto de trabajo y engrosar las filas del desempleo. Por tanto el papel de los incentivos de la reforma deben ser lo suficientemente fuertes para neutralizar estas reservas de poder de los actores en juego.

⁶ Ver: Longo, Francisco. Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. “LA IMPLANTACIÓN DE LA CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: OBSTÁCULOS Y ESTRATEGIAS DE REFORMA”. “Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.” México D. F., 5 y 6 de mayo de 2005 <http://www.clad.org.ve>

También se señalan como factores adversos a estas reformas la baja capacidad técnica o el déficit de naturaleza institucional y organizacional.

Para el buen éxito de una reforma, Longo destaca como estrategias de implantación, las siguientes:

- Reconocer los elementos de presión utilizables, divulgarlos y publicitarlos por los canales más adecuados,
- Profundizarlos y estimularlos (por ejemplo, promoviendo o utilizando encuestas de diferente tipo, y fortaleciendo a grupos externos capaces de presionar para los cambios),
- Asociar a todo ello a los creadores de opinión, internos y externos al sistema público.
- Sobre todo, relacionar los factores críticos con el propósito de las reformas, esto es, la necesidad de profesionalizar el empleo público, y concentrar en dicho foco las presiones existentes.
- La presencia manifiesta del presidente en la coalición de cambio resultará especialmente importante en los estadios iniciales, cuando la conquista de credibilidad se hace imprescindible.
- La alianza de los reformadores con los responsables de las políticas presupuestarias.
- Actores de gran importancia para las reformas institucionales son los organismos multilaterales. Contar con ellos en la coalición reformadora tiende a reforzar ésta, no sólo en recursos sino también, a veces, en credibilidad y peso político.
- La oposición política deberá ser asociada a la coalición reformadora cuando la reforma se vincule a una estrategia de consenso, lo que no será siempre viable.
- Ensanchar las coaliciones a actores y grupos externos al sistema político administrativo: organizaciones de la sociedad civil, creadores de opinión, medios de comunicación, centros académicos.

En cuanto a los obstáculos técnicos internos, el siguiente cuadro presenta los aspectos más críticos que se identifican conforme lo propuesto por Longo, en la experiencia internacional:

Las carencias de capacidad interna
La indisponibilidad o debilidad de algunas infraestructuras o elementos de base: sistemas elementales de información, etc.
Las carencias de cualificación técnica en las áreas básicas de la gestión del empleo y las personas.
La hiperfragmentación del empleo público, que podría dificultar e incluso impedir la puesta en marcha de una reforma de alcance global.
La hipercentralización de las estructuras y procedimientos básicos de personal, que podría obstaculizar seriamente la puesta en marcha de aquellas innovaciones de la Carta que exigen una mínima descentralización de capacidades.
Los déficit de capacidad directiva para impulsar y gestionar adecuadamente la implementación de los cambios.

En los temas técnicos Longo propone tener especial cuidado con los siguientes elementos:

- La planificación de recursos humanos, entendida como la capacidad de aproximar las previsiones de la gestión del empleo a la planificación de políticas y a la gestión presupuestaria, con un propósito de optimización del activo humano.
- La evaluación, lo que exige contar con personas capaces de impulsar y dar apoyo a la puesta en marcha de instrumentos de apreciación de las competencias y el desempeño de las personas, adaptados a las necesidades de los diferentes entornos organizativos.
- El desarrollo de personas, o capacidad de definir y estimular políticas eficaces de promoción profesional y capacitación, orientadas a la mejora cualitativa del personal.
- Las políticas de compensación e incentivos, que exigen capacidades que superen la mera administración de salarios y habiliten para definir e impulsar prácticas de remuneración equitativas, competitivas e incentivadoras.

V. Conclusiones

La función pública en el mundo ha oscilado desde la perspectiva radical de los años ochenta del siglo anterior, en el cual se enfatizó en grandes reformas estructurales que implicaron amplios recortes de empleos y de entidades, hacia un nuevo énfasis orientado a un Estado capaz y puesto a la altura de los nuevos retos y de la solución de

las necesidades de la población, como lo es, entre otros, la consecución de los objetivos del milenio, la superación de la crisis y el manejo del postconflicto, de catástrofes naturales, entre otros tantos.

La experiencia en sesenta y ocho países entre 1987 y 1996 apoyados por el Banco Mundial en los que se siguió una reforma con énfasis de recortes en empleos, enseña los bajos resultados obtenidos en términos de ahorros en costos y pocos logros en capacidad administrativa adquirida en el largo plazo.⁷

Como puede advertirse, las nuevas realidades de la reforma administrativa del Estado implican considerar novedosos enfoques en la gestión pública, como el énfasis en resultados y en la adquisición de capacidades. Hay un énfasis en la calidad que supone diseñar y pensar las instituciones en función de necesidades reales, y de sostenibilidad propia, sin que haya a priori un prejuicio sobre el tamaño de la Administración.

Recientemente se ha visto la necesidad de conceder especial importancia a la función pública, como elemento crucial en la suerte de las instituciones y su desempeño, y por esta vía, en su incidencia sobre los objetivos del desarrollo.

No obstante, estos nuevos enfoques no están exentos de problemas, pues se generan múltiples resistencias en los procesos de reforma. Es necesario entonces desarrollar estrategias preactivas y bien calculadas para direccionar con éxito los logros del cambio de la función pública.

Es interesante observar que en las tendencias de ajuste a la función pública se tienen en cuenta como ejes centrales, la fortaleza técnica, su orientación a resultados, su profesionalización, sus resultados y su integridad en términos de ética.

Además de los elementos enunciados, existen medidas globales para evaluar un sistema de servicio civil o función pública de manera integral. Estas medidas tienen que ver, entre otros aspectos, con el grado de identificación del servicio civil respecto de su papel en el desempeño de las instituciones y el modelo de intervención pública, con los resultados agregados de desempeño mismo de los funcionarios y con la optimización de los costos asociados al pago de nóminas, buscando un equilibrio racional.

⁷ Gran parte de la reducción inicial se logró a través de la eliminación de empleados “fantasmas” y temporales; –Reducción voluntaria a través de paquetes de incentivos; Los ahorros fueron pocos ya que la mayoría de personal despedido se encontraba con bajos sueldos. Las reformas avanzaron sin una proporcionada redefinición de la visión y misión de los gobiernos y por ende, no lidiaban con el problema de fondo. Ver UNPA, 2005.

En síntesis, no cabe duda que la función pública y sus transformaciones siguen siendo aspectos centrales de la agenda en la búsqueda de un desempeño ideal de las instituciones públicas.

Revista de Administración Pública



Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género: Un Apoyo para Lograr la Equidad de Género

Oscar E. Laguna*

I. Antecedentes

Durante las décadas de los años setenta y ochenta, los estados nacionales sufrieron de severas crisis de legitimidad (ya que habían aumentado expansiva y excesivamente sus atribuciones, lo que entorpecía o les imposibilitaba responder a las demandas ciudadanas y sus funciones distributivas, de desarrollo y combate a la pobreza). Lo anterior, aunado a fuertes problemas económicos, que en algunos casos resultaron en profundas crisis económicas, tuvo como consecuencia que se replantearan las funciones del Estado, la administración pública y la identificación de los problemas que debía atender y/o resolver el Estado.

El gobierno mexicano no estuvo exento de esos problemas y de las consecuentes transformaciones. Por lo que a partir de los años noventa inició un proceso de transformación, que impulsó el redimensionamiento del Estado, la redefinición de sus competencias y la búsqueda de mecanismos y herramientas para mejorar el desarrollo de las políticas y los programas de gobierno, para que fueran capaces de atender más eficaz y eficientemente las necesidades de la población. Se tomaron en cuenta experiencias exitosas de otros países o regiones del mundo para mejorar el proceso de toma de decisiones y el desempeño y profesionalización del servicio público para que se adecuara a la realidad nacional.

* Oscar Laguna actualmente labora como consultor en cuestiones de género y políticas públicas. Es Maestro en Gerencia Pública por la London School of Economics y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas-Puebla. Ha sido funcionario público en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Academia Nacional de Seguridad Pública, por citar algunas instituciones.

Aunado a esas transformaciones y a la par de los cambios estructurales, se impulsó vigorosamente, tanto por eventos internacionales, así como por demandas nacionales, el desarrollo de propuestas para desarrollar sociedades más equitativas y que impulsaran la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Esos eventos internacionales¹ han sido impulsados por los movimientos sociales que promueven la equidad entre mujeres y hombres, se ha buscado promover el desarrollo equitativo de las mujeres en la sociedad. De hecho, esas conferencias han propuesto prácticas que alienten la disminución de la brecha de género y la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres, a través de la incorporación de la perspectiva de género² en políticas, proyectos y presupuestos públicos.

A partir de las Conferencias Internacionales de la Mujer (México 1975; Copenhague 1980; Nairobi, 1985; Beijing, 1995; Beijing + 5, Nueva York, 2000; Beijing + 10, Nueva York, 2005) y otras que se relacionan con salud reproductiva, se han desarrollado plataformas de acción para promover un conjunto de ideas, herramientas y preceptos que promueven el desarrollo de acciones con el fin de incorporar a las mujeres al desarrollo y fomenten su acceso a la toma de decisiones, poder y riqueza. Asimismo, ha habido movimientos internacionales para disminuir la discriminación contra la mujer, uno de ellos es el que propició la suscripción de la CEDAM (Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer).

México ha suscrito casi todas las normas y regulaciones internacionales en favor del desarrollo de las mujeres. Nuestros gobiernos (nacionales, estatales y municipales) se han dado a la tarea de cumplimentarlas. Para ello se han desarrollado investigaciones, estudios, discursos y herramientas que, por un lado, promuevan la visibilización de los problemas y la discriminación que enfrentan las mujeres en los ámbitos (social, cultural, económico, político y religioso) donde se desenvuelven y viven y, por otro, se promueve el desarrollo de políticas públicas que tomen en cuenta las diferencias del género.

En el caso de México esos dos movimientos se han conjuntado, para dotar al Estado de herramientas que le permitan ser más eficaz, eficiente, transparente y con una administración que se apegue a la

¹ Principalmente las Conferencias Internacionales de la Mujer, organizadas por la Organización de las Naciones Unidas.

² Esta perspectiva es un «enfoque de planeación con el que se pretende que las políticas, los programas y los proyectos promuevan en su acción la equidad entre mujeres y hombres» Marta Lamas, *La Perspectiva de Género: una herramienta para construir equidad entre mujeres y hombres*, pp. 94.

rendición de cuentas, pero además que cuente con apoyos para que los programas, planes, proyectos, políticas y acciones de gobierno sean sensibles a las necesidades diferenciadas de mujeres, hombres, niñas y niños.

II. Las cuestiones de género, las políticas y los presupuestos públicos

El género es un elemento constitutivo fundamental que interviene en nuestro desarrollo como personas, pues a través de él, las características sexuales de los machos y hembras de la especie humana son transformadas y se les da una determinada identidad conforme a lo que debe ser un hombre o una mujer, así como formas de interrelacionarse entre ellos.

Por género podemos entender “el conjunto de características, roles y patrones de comportamiento que distinguen a las mujeres de los hombres, que no están contruidos biológicamente sino que se basan en cuestiones sociales y culturales. El sexo de un individuo está determinado biológicamente, mientras que las características de género son socialmente contruidas, producto de normas socio culturales y expectativas. Estas características cambian en el tiempo, la geografía y de una cultura a otra. El concepto de género se refiere no sólo a las mujeres y los hombres sino también a las relaciones de poder entre ellos. [De hecho] las relaciones de género están siendo constantemente renegociadas en el contexto de cambio político, económico, social y ambiental, en niveles locales, nacionales e internacionales”.³

Las relaciones de género se basan en la desigualdad, ya que se asumen como naturales determinadas labores que realizan las mujeres y hombres, y puede ser fortalecida y alentada por otros tipos de desigualdades como son las fundamentadas en raza, edad, religión, grupo social u orientación sexual. Dado que esa desigualdad no es natural, debe ser identificada y combatida a través de su análisis de género y desarrollo de prácticas, que no faciliten su continuidad.

Efectivamente, por cuestiones relacionadas al género, el trabajo y el uso del tiempo de mujeres y hombres ha sido diferenciado, conforme a los roles y actividades que se considera como “propias de cada sexo”. Los roles de las mujeres y hombres han sido divididos en tres: productivo, reproductivo y comunitario, y se relacionan con las actividades que realizan.

³ Gita Sen. Gender Mainstreaming in Finance. A Reference Manual for Government and other stakeholders. pp. 9.

El **rol productivo** como su nombre lo indica es realizado para desarrollar bienes y/o servicios para su intercambio o consumo. Es un trabajo remunerado y se incluye en las cuentas nacionales.

El **rol reproductivo** es el que se liga a las labores necesarias para la reproducción de la especie y el cuidado, socialización y formación de los hijos, así como el cuidado de personas de la tercera edad o de los enfermos y el mantenimiento del hogar. Este trabajo no es remunerado, como tampoco es incluido en las cuentas nacionales. Dado que las mujeres tienen las características fenotípicas- sexuales para la reproducción de la especie, se ha considerado que todos los trabajos relacionados a la reproducción dependen de ellas, por lo que esas actividades son catalogadas como “cosas de mujeres”.

El **rol comunitario** es el relacionado a las actividades o trabajos que se desarrollan para obtener bienes o servicios que serán de utilidad para la Comunidad. Usualmente este trabajo se ha ligado a las mujeres, por ser las que se encargan del “cuidado del hogar”, al igual que el trabajo reproductivo no es remunerado y tampoco es tomado en cuenta por las cuentas nacionales. Sin embargo, diversos estudios han comprobado que tiene un costo y que si fuera remunerado repercutiría en los montos de gasto ejercido por los programas.

Cuadro 1⁴

Los Roles de la Mujer		
Rol reproductivo	Rol productivo	Rol comunitario
Receptora de servicios	Generación de ingresos y “ciudadana económica” Receptora de salario.	“Ciudadana política” Receptora de servicios
Receptora de transferencias (beneficios para niños, seguro de desempleo)	Receptora de incentivos directos, indirectos y reembolsos.	
Usuaría de infraestructura doméstica Consumidora	Persona que requiere acceso al capital Beneficiaria de acciones afirmativas, restituciones	Miembro de comité de padres Víctima o sobreviviente de violencia

Rol reproductivo	Rol productivo	Rol comunitario
Contribuyente indirecta de impuestos	Contribuyente directo de impuestos Trabajadora de un programa de trabajos públicos Trabajadora agrícola	Capacidad de ejercer y controlar recursos generados por el gasto gubernamental Ocupante de espacios inequitativos (habitantes de granjas y espacios rurales)
Usuaría de tecnología Ser sexual	Usuaría de tecnología	

A partir de la división social del trabajo y los roles desempeñados por los sexos, impuestos por el género, a las mujeres se las ha mantenido en lo que se conoce como esfera privada (que implica los ámbitos relacionados a la labor reproductiva y comunitaria, así como en el ámbito del hogar), mientras que los hombres se han desarrollado en la esfera pública (que se identifica con el ámbito social, es decir, fuera del hogar y que se relaciona con actividades productivas). Con esa división social del trabajo, la mayor de las veces, el punto de vista que ha prevalecido en los procesos de toma de decisiones y en los enfoques de desarrollo es el de los varones, pues se ha desarrollado una visión patriarcal-masculina como el parámetro de identificación de necesidades generales de la sociedad.

Por tal razón, las necesidades básicas⁵ y las necesidades estratégicas⁶ de los hombres han sido identificadas como las universalmente válidas, con ello se ha excluido y silenciado a otros grupos lo que necesariamente implica excluir sus necesidades en la definición de las agendas de política, en la toma de decisiones y en el desarrollo de políticas públicas.

Para disminuir y erradicar esta discriminación se ha impulsado, con los trabajos de mujeres y hombres, la construcción de teorías, herramientas y modelos que permitan, por un lado, visibilizar las ne-

⁴ Elson, Diane, "Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", en *Journal of International Development*, noviembre, 1998.

⁵ Necesidades prácticas o básicas (como alimentación, acceso a agua y recursos, etc.) se pueden resolver a corto plazo.

⁶ Necesidades estratégicas requieren un cambio a largo plazo, que necesariamente implica una transformación de la concepción del poder y quien lo detenta.

cesidades de mujeres y la niñez, así como otros grupos que habían sido excluidos (como aquéllos en condición de vulnerabilidad) y, por otro lado, incorporar la visión de esos grupos a la agenda de gobierno. Así se han desarrollado políticas con Perspectiva de Género, es decir políticas que sean sensibles a las necesidades diferenciadas de mujeres, hombres, niños y niñas, así como al impacto diferenciado que tengan éstas en esos grupos poblacionales.

Incorporar la perspectiva de género implica erradicar el desarrollo de políticas «ciegas» al género, es decir, políticas que sólo toman en cuenta a los varones como actores del desarrollo. Las políticas se consideran ciegas al género cuando ignoran la diferenciación entre mujeres y hombres y utilizan lenguajes aparentemente neutros (que no toman en cuenta las diferencias de género). El lenguaje, al ser una de las características de significación de los sexos, tiene una carga cultural determinada, la cual si no se toma en cuenta tiende a dar continuidad a la inequidad y discriminación de género. Esto se debe a que el lenguaje tiende a reforzar la dominación masculina, pues hace que prevalezcan los intereses y necesidades de los varones sobre los del resto de la población.

Así se ha impulsado el desarrollo de políticas y herramientas sensibles a las necesidades diferenciadas de los sexos. Una de estas herramientas es la utilización de la Perspectiva de Género que “permite la comprensión de las relaciones sociales intergeneracionales (entre personas de sexos diferentes) e intrageneracionales (entre personas del mismo género), privadas y públicas, personales y colectivas, íntimas, sagradas, políticas”,⁷ etcétera.

Con el apoyo de este enfoque se han creado políticas y presupuestos con perspectiva de género que son herramientas que facilitan la disminución de la brecha de género y la discriminación de las mujeres, ya sea a través de acciones de discriminación positiva (acciones o medidas que fomentan la potenciación de la mujer o que buscan disminuir las brechas de poder, riqueza, acceso a servicios que tienen las mujeres) o por medio del conocimiento de los recursos que se destinan a los programas y aquellos que se enfocan directamente a las mujeres.

III. Presupuestos con perspectiva de género

Los presupuestos públicos durante mucho tiempo se consideraron que eran meras herramientas administrativas, sin embargo, su estu-

⁷ Daniel Cazés. *La Perspectiva de Género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas civiles*, pp. 48.

dio y análisis ha demostrado que en el presupuesto se pueden observar las verdaderas prioridades de la política, así como los grupos que resultarán beneficiados por ésta. Pues los recursos públicos al ser limitados tienden a distribuirse en las áreas que los gobiernos consideran prioritarias o donde los problemas han sido visibilizados por los grupos de interés.

Conforme a la definición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un presupuesto público es una estimación financiera anticipada, anual de los egresos e ingresos necesarios del Sector Público Federal, para cumplir con las metas de los programas establecidos. Asimismo, constituye el instrumento operativo básico que expresa las decisiones en materia de política económica y de planeación.⁸

El presupuesto, impacta directamente a la población, aunque de distinta forma ya que es el medio por el cual los gobiernos procuran asignar recursos para fortalecer a aquellos grupos de interés y/o en desventaja para procurar su bienestar. Por eso es importante conocer las prioridades del gobierno y evaluar los presupuestos desde una perspectiva de género.

Como mencionan Elena Hofbauer y Claudia Vinay, los presupuestos públicos “tienen tres funciones económicas principales que son:

- 1. Distribución de recursos:** Esta función se relaciona con la provisión de bienes y servicios públicos. El gobierno decide la división de los recursos públicos en las diversas funciones, políticas y programas que realiza, con base en las prioridades que identifica.
- 2. Distribución de ingreso y riqueza:** Una de las funciones esenciales del gasto público es integrar políticas gubernamentales que favorezcan la disminución de la brecha de ingreso y riqueza entre diferentes grupos de la población.
- 3. Estabilización de la economía:** Los presupuestos son una herramienta para promover cierto nivel de empleo, estabilidad de precios, crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y balance externo. A fin de cuentas, el presupuesto no es más que un cálculo financiero”.⁹

⁸ www.shcp.gob.mx

⁹ Helena Hofbauer y Claudia Vinay. Presupuestos sensibles al género: Herramientas metodológicas. Experiencias Internacionales y de México, pp. 9.

Conforme a la definición de presupuesto podría parecer que los presupuestos públicos son neutros.¹⁰ Sin embargo, para evidenciar la carga o inclinación que tienen es necesaria la utilización de los presupuestos con perspectiva de género que son: herramientas de análisis en la cual el presupuesto gubernamental está desagregado y se analiza el efecto de políticas de gasto e ingresos, especialmente en las mujeres¹¹ y grupos vulnerables y de escasos recursos para poder disminuir la inequidad de género y apoyar la igualdad de oportunidades de mujeres, hombres, niñas y niños.

Diane Elson describe algunos parámetros para reconocer un presupuesto ciego al género y otro con enfoque de género.

Cuadro 2
Presupuesto sin y con Enfoque de Género

Sin enfoque	Con enfoque
<ul style="list-style-type: none"> Desestiman la contribución de las mujeres a la macroeconomía 	<ul style="list-style-type: none"> Miden la contribución de las mujeres a la economía.
<ul style="list-style-type: none"> No reconocen el trabajo no remunerado que realizan las mujeres y que contribuye a mantener la estructura social y la fuerza de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> Dotan de género a los modelos macroeconómicos
<ul style="list-style-type: none"> Los datos agregados sobre la producción, el ahorro, la inversión, las importaciones y las exportaciones no son sensibles a las diferencias en relaciones de género y en la distribución de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> Incorporan la perspectiva de género en las operaciones de estrategia presupuestaria.

Elaboración propia con base en el trabajo de Diane Elson, "Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", en *Journal of International Development*, noviembre, 1998.

Los presupuestos con perspectiva de género han sido impulsados a través de iniciativas que promueven el análisis de la recaudación, la asignación, la ejecución y la evaluación del impacto diferenciado que

¹⁰ Es decir que las políticas no están específicamente diseñadas para mujeres u hombres y que se asumen que los sexos son afectados de igual manera. Sin embargo, más bien puede ser lo que se conoce como ceguera al género, que significa ignorar las diferencias en roles, responsabilidades, capacidades que tienen hombres y mujeres, niñas y niños y las cuales están determinadas social y culturalmente.

¹¹ Emakunde. Presupuestos públicos en clave de género. Dossier informativo. pp 1. <http://www.emakunde.es>

tienen los presupuestos públicos en los distintos grupos que componen la sociedad.

Preguntas tales como: ¿a quién o quiénes beneficia? o ¿qué grupos son beneficiados?, ¿da continuidad a la brecha de género, la disminuye o aumenta?, ¿promueve la igualdad entre mujeres y hombres? son útiles para identificar si un presupuesto es sensible o no a la dimensión de género. De hecho, esos cuestionamientos pueden ser enfocados a la política de ingreso o a la de egresos (en la distribución y manejo del gasto) del gobierno.

Ha sido necesario impulsar el desarrollo y utilización de los presupuestos con perspectiva de género debido a que al considerárseles una herramienta económico-administrativa, no toma en cuenta la posible carga emotiva o cultural implícita que pueden llevar (al dar continuidad a la brecha de género y la discriminación contra las mujeres).¹² Sin embargo, al hacer un estudio más minucioso encontramos que en los presupuestos públicos se puede identificar:

- Las verdaderas prioridades de los gobiernos más allá del discurso de la política. Muchas veces el discurso de gobierno establece como prioritarios algunos proyectos. Sin embargo, si no se canalizan recursos suficientes será difícil que se cumplan los objetivos. Asimismo, puede no mencionarse algún gasto en el discurso (por ejemplo, el gasto militar o el pago de deuda externa) y contar con una partida substancial para ser ejercida.
- Las políticas y los grupos prioritarios, dependiendo el gasto que se les asigne. Los grupos que inciden en las agendas de gobierno y, por lo tanto, en las políticas públicas pueden conocerse a través del presupuesto que se les asigne. Por ejemplo, determinados grupos corporativos (obreros, campesinos) para el caso del presupuesto de egresos. En cuanto a cuestiones de ingreso se puede evaluar qué segmento de la población tiene mayor carga impositiva con respecto a sus ingresos (posibilidad de deducciones, apoyos directos, etc.)
- Los grupos y políticas que han sido excluidos. Pues se pueden conocer los grupos que en un momento les adjudiquen recursos y que en otro momento dejen de ser prioritarios.

¹² Esto ocurre debido a que como está estructurada la conformación del género tiende a dar continuidad a la división patriarcal de la sociedad donde las mujeres están completamente excluidas de la toma de decisiones y del acceso a los recursos y el poder. Por ello, si no se toma en cuenta que toda la formación de género tiende a dar esta continuidad y no se desarrollan prácticas que lo eviten, lo más probable es que se perpetúe la brecha entre mujeres y hombres.

- Si se tomó en cuenta a las mujeres y grupos en condición de vulnerabilidad al momento de hacer la planeación y presupuestación de los programas y proyectos o si por el contrario tienden a dar continuidad a la discriminación de género.

III.1 Análisis del presupuesto: el desarrollo de presupuestos con perspectiva de género

La utilización de los presupuestos con perspectiva de género se remonta a la década de los años 80. Cuando el gobierno australiano empezó a utilizarlos como medio para evaluar los impactos del presupuesto en mujeres y niñas. Como primer acercamiento se realizaron evaluaciones por dependencia, donde cada una de ellas estudiaba el monto designado específicamente para mujeres y niñas; aquél destinado a promover la igualdad de oportunidades y, por último, aquél que representaba el gasto general. Con ello se percataron de que el porcentaje destinado a mujeres, niñas y a la igualdad de oportunidades era ínfimo, por lo que se tomaron esas evaluaciones como medio para mejorar sus proyectos y programas de gobierno.

A la par, alrededor del mundo algunas organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, en los Estados Unidos y Canadá, se han dado a la tarea de estudiar los presupuestos públicos, así como desarrollar herramientas que faciliten el estudio y la comprensión de dichos presupuestos para acercarlos al conocimiento de la población y de su impacto diferenciado en mujeres y hombres.

De hecho algunas organizaciones de la sociedad civil se han enfocado a analizar y comparar los gastos en áreas como defensa y compararlos con los gastos destinados al desarrollo.

III. 2 Utilidad de los presupuestos con perspectiva de género

Dar respuesta a los asuntos de género es un prerrequisito y un componente esencial para el desarrollo humano y puede apoyar el desarrollo de un buen gobierno, pues promueve la participación, la contabilidad gubernamental y la transparencia. Las iniciativas para el desarrollo de presupuestos con perspectiva de género facilitan el gobierno abierto, ya que impulsan el trabajo conjunto con la sociedad civil, especialmente con las organizaciones de mujeres; alienta el uso de datos desagregados por sexo y la planeación y evaluación, así como mejora el reporte del impacto social y los resultados de las acciones de gobierno.¹³

¹³ Debbie, Budlender; Diane Elson y Guy Hewitt. *Gender Budgets make cents: Understanding gender responsive budgets*, pp. 15.

Los presupuestos con perspectiva de género pueden apoyar la evaluación y desarrollo de políticas. Se pueden utilizar diversos mecanismos o herramientas que contribuyan a conocer, por un lado, si existe un gasto dirigido expresamente a mujeres y hombres y, por otro, si las políticas que implementarán los gobiernos son ciegas o no al género.

La acción gubernamental puede verse beneficiada por la utilización de los presupuestos con Perspectiva de Género ya que:

Mejora la transparencia gubernamental

- Apoya el desarrollo de presupuestos participativos: puede impulsarse la participación ciudadana al permitir a las y los ciudadanos opinar sobre qué programas o proyectos deben priorizarse y desarrollarse.
- Democratiza la asignación presupuestal: al facilitar el acceso a la información y la realización de estudios que hagan más accesible la información relativa al presupuesto público. Con lo que posibilita que un mayor número de personas y grupos puedan emitir observaciones sobre el impacto del gasto público.
- Facilita la priorización de grupos y sus necesidades: el análisis de los presupuestos públicos ayuda a enfocar los recursos públicos a las áreas o grupos de población que requieren mayor atención pública.
- Identificación de recursos: facilita la identificación de los recursos públicos destinados a mujeres y hombres, así como niños y niñas, pues permite conocer el dinero o recursos que se destinan a dichos grupos, así como las políticas que promueven la igualdad de oportunidades y el estrechamiento de la brecha de género.
- Apoya la disminución de la discriminación de género: al promover la asignación de recursos para favorecer la reducción de la brecha de género y el desarrollo equitativo de mujeres y hombres, así como a la erradicación de acciones y prácticas que den continuidad a la discriminación de género.
- Apoya la evaluación de las políticas públicas; facilita la evaluación de las políticas públicas al permitir conocer el impacto de ellas en los grupos sociales, así como su eficiencia, eficacia, impacto y oportunidad.
- Incentiva el desarrollo de acciones afirmativas: (Directamente) al conocer las diferencias del gasto dirigido a mujeres y

hombres. (Indirectamente) al favorecer la capacitación de las y los servidores públicos en planeación con perspectiva de género, para que estén en posibilidad de desarrollar políticas públicas sensibles al género.

Mejora el desempeño gubernamental

Los presupuestos con Perspectiva de Género apoyan el trabajo del gobierno ya que:

- Impulsan el desarrollo de políticas con perspectiva de género. Los presupuestos con perspectiva de género favorecen el desarrollo de políticas sensibles a las necesidades diferenciadas de mujeres, hombres, niñas y niños.
- Tienden a disminuir los presupuestos “neutros” al género: los presupuestos ciegos al género, ya que no se toman en cuenta la carga cultural y los impedimentos sociales y culturales imposibilitan a las mujeres y grupos, en condición de vulnerabilidad, acceder al desarrollo y, por lo tanto, disminuir la brecha de género.
- Fortalecer la capacidad del gobierno para incorporar la perspectiva de género en la planeación, programación, evaluación y auditoría de las políticas.
- Encauzar y “apoya[r] las estrategias para la participación de las mujeres en las toma de decisiones económicas.
- Mejora los mecanismos usados por los países para contabilizar las acciones llevadas a cabo bajo los compromisos de género y desarrollo incluyendo la [CEDM]”,¹⁴ las conferencias y tratados internacionales suscritos por México.
- Apoyan la gobernancia, ya que mejora sus oportunidades de ofrecer bienes y servicios a la población de una manera justa, responsable y efectiva.

Como se ha observado, los presupuestos con perspectiva de género facilitan la redefinición de los objetivos y prioridades del gobierno al apoyar la identificación de los grupos con necesidades más apremiantes.

III. 3 Herramientas para desarrollar presupuestos sensibles al género

Algunas pensadoras y economistas han desarrollado diversas herra-

¹⁴ Ibid, pp. 12.

mientas¹⁵ para desarrollar los presupuestos con perspectiva de género. A continuación se describirán las herramientas más utilizadas.

1. Evaluación de las políticas con enfoque de género

Como se ha comentado, las políticas públicas no son neutrales al género, por tal motivo, es necesario evaluar su pertinencia utilizando el enfoque de género. Esta evaluación facilita reconocer si las políticas tienen perspectiva de género y, por lo tanto, ayudan a mejorar la condición¹⁶ y la situación¹⁷ de las mujeres o si, por el contrario, dan continuidad a la discriminación de género y a la brecha de inequidad existente entre mujeres y hombres.

Esta herramienta facilita la comprensión del contenido de género de las políticas, por ejemplo:

- 1) Ayuda a visibilizar temas de género inherentes a las políticas.
- 2) Facilita la identificación de los recursos específicos destinados a las mujeres y la niñez.
- 3) Facilita el conocimiento del impacto de la política en mujeres y hombres y si la política dará continuidad o cambiará la desigualdad de género.

Algunas técnicas que se sugieren para este enfoque son:

1. A través de un conjunto de preguntas estructuradas, contrastar los supuestos vinculados con las relaciones de género que subyacen a las políticas declaradas y la evidencia concreta respecto de las mismas.
2. Sobre la base de tales respuestas, discutir respecto de las actividades y asignaciones presupuestarias que se derivan de las políticas.
3. Finalmente, verificar si las políticas tienen consistencia con sus objetivos declarados.¹⁸

¹⁵ Budlender, Debbie, Diane Elson y Guy Hewitt. *Gender Budgets make cents: Understanding gender responsive budgets*. pp. 44

¹⁶ La condición este término describe las circunstancias inmediatas y materiales en las cuales mujeres y hombres viven, así como lo referente a sus cargas de trabajo y responsabilidades. Sus necesidades se pueden resolver a corto plazo y se describen como necesidades básicas.

¹⁷ La situación se refiere al lugar que las mujeres ocupan en la sociedad con respecto a los hombres. Implica el tomar en cuenta el acceso a la toma de decisiones y el poder, así como los recursos. Las necesidades son del tipo estratégico ya que requieren un cambio a largo plazo, que necesariamente implica una transformación de la concepción del poder y quién lo detenta.

2. Evaluación desagregada de las y los beneficiarios

Esta herramienta busca impulsar el desarrollo de presupuestos participativos, al solicitar la opinión de las y los beneficiarios de los proyectos y programas. A través de la consulta pública se busca que los beneficiarios evalúen la utilidad, impacto, pertinencia y en qué forma los proyectos impulsados por el gobierno satisfacen sus necesidades.

Este tipo de consultas puede ser realizado a través de encuestas, entrevistas, estudios, grupos de trabajo y otros instrumentos de consulta (directa o indirecta) que permitan obtener información de utilidad para la mejora de las políticas.

3. Análisis desagregado del impacto del gasto público

Esta herramienta de análisis de los presupuestos con perspectiva de género lleva a cabo el análisis del impacto diferenciado de determinados programas de gobierno en mujeres y hombres.

A través del conocimiento del monto de los recursos que se destinan para determinados proyectos y la desagregación por sexo correspondiente, el analista o el funcionario de gobierno puede tener en cuenta si el presupuesto es ciego al género o si por el contrario toma en cuenta la inequidad de género y la necesidad de desarrollar prácticas de discriminación positiva¹⁹ que promuevan la disminución de la brecha de género.

Por ejemplo, al analizar un programa de becas para niños y adolescentes, si se destina un monto para este programa, pero no se toma en cuenta la perspectiva de género, es muy probable que los varones sean más beneficiados por este programa que las niñas y adolescentes.

Suele ocurrir que este tipo de programas se cruza con una práctica cultural que es la de discriminar el acceso de las mujeres a la educación. Dado que a las mujeres usualmente se les adjudican roles reproductivos y comunitarios, lo más factible es que la situación continúe sin cambio, si no existe un aliciente para que las mujeres

¹⁸ Arlette Beltrán y Bethsabé Andía Pérez. *Documento Metodológico sobre el Análisis del Presupuesto Público con Enfoque de Género. Sistematización de las experiencias de la Región Andina*. Versión Preliminar. Julio 2003 (http://www.idrc.ca/upplooads/usuarios/S/11000383911Documento_metodologico_Final_enviado_por_AyB.pdf)

¹⁹ Son actividades que tienden a disminuir la brecha de género, tomando en cuenta las capacidades y la condición y situación de mujeres y hombres. Se llama discriminación positiva pues implica una limitación a los hombres para que las mujeres puedan acceder a recursos, toma de decisiones o al desarrollo.

continúen con sus estudios. Sin embargo, si se reconoce esta práctica desde el momento de presupuestar, se pueden implementar políticas de discriminación positiva, por ejemplo, se podría adjudicar una mayor beca a las mujeres, con ello daría a las familias un incentivo para romper con esas prácticas discriminatorias.²⁰

Así, el conocimiento del presupuesto de los programas diferenciados por sexo posibilitan la identificación de los recursos destinados a las mujeres y a los hombres y posibilita evaluar si las políticas rompen o dan continuidad a la discriminación basadas en el género.

4. Análisis desagregado del impacto de los impuestos

Esta herramienta se relaciona con la evaluación del proceso de obtención de recursos a través de los impuestos (tanto directos como indirectos) al gobierno. Significa analizar y ponderar el impacto de la carga impositiva en mujeres y hombres, así como en los hogares.

Esta práctica facilita el conocimiento de los impactos diferenciados que determinado impuesto puede tener en mujeres y hombres. Por ejemplo, los impuestos al consumo pueden afectar de distinta forma a mujeres y hombres, ya que los hábitos de consumo pueden estar condicionados por la construcción del género, así como por referentes sociales, culturales, religiosos y/o etarios.

5. Análisis del impacto del presupuesto en el uso del tiempo

A través de esta herramienta se promueve el estudio del impacto que tiene la distribución del presupuesto en el uso del tiempo de mujeres y hombres en los hogares.

A partir de las encuestas levantadas en diversas partes del mundo sobre el uso del tiempo en los hogares (en México, se levantaron encuestas de uso del tiempo en el año 2002) se ha podido observar que cuando hay recortes en el presupuesto gubernamental, el tiempo de trabajo no remunerado es el que usualmente aumenta. Siendo las mujeres las que realizan el mayor porcentaje de este tipo de trabajo, necesariamente esos recortes presupuestales afectarán, en aumento la carga de trabajo de las mujeres.

Esto se debe a que las mujeres realizan las dos terceras partes del trabajo que se desarrolla en el mundo, sin embargo, la mayor parte de ese trabajo no es remunerado, ya que se encuentra vinculado a

²⁰ Por ejemplo, el programa Oportunidades el monto de la beca que se otorga a las mujeres a partir de sus estudios de secundaria es superior al de los hombres para romper con las prácticas culturales discriminatorias y así evitar la deserción femenina.

los roles que desempeñan en la sociedad (rol productivo, reproductivo y comunitario).

Por ejemplo, cuando hay recortes en el sector salud es muy factible que los tiempos de permanencia y recuperación de los enfermos en los hospitales se recorten por lo que muy probablemente es la mujer quien tendrá que realizar las labores de cuidado de los enfermos que el Estado ya no proporciona, con lo que el trabajo de las mujeres tenderá necesariamente a aumentar.

6. Reporte presupuestal con enfoque de género

Este reporte es una herramienta utilizada para identificar los recursos que destina cada dependencia de la administración pública a programas que impulsan la equidad de género,²¹ la no discriminación contra las mujeres y promueven el cierre de la brecha de género.

Puede considerarse como un documento “interno” de las instituciones y dependencias de gobierno, por lo que puede tener un doble objetivo, por un lado, puede apoyar a la realización de una especie de radiografía de la situación de las mujeres en la organización y, por otro lado, facilita la identificación de los recursos destinados a mujeres y su desarrollo en los proyectos, programas y políticas de la organización.

De hecho pueden realizarse dos tipos de reporte que permitan conocer el apoyo que se ofrece a las mujeres para disminuir la discriminación por género y promover la igualdad de oportunidades y el desarrollo equitativo de los sexos.

Un primer reporte puede estudiar a la organización, su cultura, su estructura jerárquica, así como la forma como se toman las decisiones con esa información se definen e identifican los problemas que afrontan las mujeres al interior de la dependencia. Este reporte puede identificar y comparar el número de mujeres y hombres que laboran; los puestos que ocupan; identificar el número de mujeres en puestos de mando y toma de decisiones, así como si existen diferencias salariales por trabajos iguales. Adicionalmente, esta información permitirá saber si los puestos de mando están equitativamente distribuidos por sexo o si por el contrario las mujeres se encuentran en los estratos inferiores de la pirámide ocupacional de la organización. Este conocimiento permitirá implementar políticas de discriminación positiva que impulsen la potenciación de las mujeres en la organización y posibilitan el desarrollo de prácticas sensibles al género.

²¹ Conforme la CEPAL la equidad es la “igualdad de oportunidades para participar en la procuración del bienestar y de las posiciones y posesiones sociales.

Asimismo, es valioso reconocer el número de cursos de capacitación impartidos a las y los funcionarios públicos encargados de la elaboración de las políticas para la sensibilización e instrumentación de la perspectiva de género, con el objetivo de que las políticas y proyectos que se diseñen e implementen cuenten con perspectiva de género.

El otro reporte, podemos llamarlo externo, se enfoca en conocer los programas, proyectos y acciones que se encaminan a disminuir la brecha de género y la discriminación contra las mujeres, así como promover la equidad entre los sexos. Este conocimiento facilitará reconocer el porcentaje del presupuesto que es neutro al género y aquél que evita dar continuidad a la discriminación e inequidad de género. Para valorar qué tanto impacto tienen esas acciones en la mejora de vida de las mujeres.

7. Políticas de mediano plazo con perspectiva de género

Los presupuestos públicos tienen una tendencia a ser desarrollados con base en planes de desarrollo de mediano plazo (en el caso de México para un período de 6 años), sin embargo los proyectos, programas y sus presupuestos se realizan con bases presupuestales anuales.

Esto ha impuesto una limitante al desarrollo de proyectos de mediano y largo plazo, ya que se deben realizar múltiples operaciones en el caso que un proyecto se extienda por más de un año. Un ejemplo es lo relativo a cuestiones relacionadas a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, al extenderse por más de un año y estar segmentada la aprobación de los recursos, un proyecto o programa puede ser detenido si no encuentra las correlaciones de fuerzas adecuadas durante su aprobación por el Congreso.

Para evitar este tipo de situaciones se ha implementado el desarrollo de marcos de política económica de mediano plazo con perspectiva de género, las cuales son:

“Instrumentos [con los que] es posible establecer vínculos claros entre decisiones estratégicas de políticas y la presupuestación necesaria para realizarlas.

El marco de política económica de mediano plazo [cuentan con]:

- un **proceso** que involucra a una serie de actores y grupos de interés;

- un **formato** que permite tener una visión de largo plazo del gasto público;
- una **herramienta** para la planeación, ya que exige que junto con la asignación presupuestaria se detallen los resultados esperados;
- un **punto** entre las políticas y el presupuesto, que permite analizar y priorizar las acciones del gobierno en el mediano plazo, de acuerdo a la disponibilidad de recursos;
- un **paquete de proyecciones fiscales**, que incluye variables de crecimiento, déficit, inflación, tasas de intereses y de empleo”.²²

La importancia de este instrumento es que permite establecer la fecha de inicio de un proyecto y el detalle de las asignaciones presupuestales para varios años, conforme va avanzando el proyecto. Los recursos ya no son aprobados anualmente, de hecho sólo se revisan, lo que permite conocer el gasto; promueve la transparencia, la eficiencia y eficacia de la utilización de los recursos, esto los hace más flexibles y no corren el peligro de ser recortados.

Al incorporarse la perspectiva de género a los presupuestos de mediano plazo no existe el peligro de que en los procesos de aprobación o redefinición del presupuesto los recursos sean limitados o dirigidos a otros programas.

8. Auditoría y análisis de los presupuestos públicos

Otro mecanismo utilizado para estudiar los presupuestos públicos, que usan sobre todo las organizaciones de la sociedad civil pero que puede ser muy útil para el trabajo de aprobación del presupuesto, es el análisis del Presupuesto General de Gobierno en la etapa previa a su aprobación. En el caso de México el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en él se identifican las partidas presupuestales de los proyectos y programas del Gobierno Federal que se enfocan a las mujeres y a la niñez, así como a programas específicos destinados para la eliminación de la discriminación y la disminución de la inequidad en la que viven las mujeres. Permite evaluar si son apoyos directos o bien, por medio del reconocimiento de los recursos destinados a la sensibilización y capacitación en perspectiva de género de las y los servidores públicos encargados de la planeación, operación y/o evaluación de los proyectos o programas de los distintos ámbitos de gobierno.

²² Helena Hofbauer y Claudia Vinay. *Op. Cit.* pp. 22.

De hecho, aunque el PEF está muy agregado es factible todavía dar seguimiento a los programas y proyectos que el gobierno identifica como prioritarios, identificando los recursos que se le destinan. Asimismo, se puede reconocer el porcentaje de recursos que específicamente se destinan a las mujeres y la niñez.

Otro instrumento que se utiliza, posterior al ejercicio presupuestal, es la Auditoría con Perspectiva de Género, la cual puede ser utilizada por los auditores del presupuesto en el Congreso de la Unión, o bien por personas o grupos de la sociedad civil. Sirve para evaluar si los compromisos con la equidad fueron cumplidos y si los recursos destinados a las mujeres y la niñez fueron gastados eficaz y eficientemente, con lo cual se pueden realizar comparaciones entre los objetivos señalados y los logros obtenidos después del ejercicio presupuestal.

IV. Los presupuestos con perspectiva de género y el proceso presupuestal

El presupuesto puede ser analizado como proceso, el cual incluye:

- los estudios, recolección de información y obtención de datos,
- la planeación estratégica,
- la programación de los recursos,
- la asignación,
- la ejecución de los recursos,
- la evaluación de los programas y proyectos, y
- la auditoría de los objetivos alcanzados y recursos utilizados.

Para que los estudios, la recolección de información y la obtención de datos pueda ser útil para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, es necesario contar con información desagregada por sexo, ello permitirá conocer el impacto diferenciado de los programas y así poder planificar de forma diferenciada.

- La planeación estratégica, al estar supeditada a cuestiones políticas y por la falta de capacitación en perspectiva de género de los arquitectos de las políticas, puede implicar que se formulen políticas ciegas al género.
- La programación de los recursos, es necesario tomar en cuenta que se deben incluir recursos para promover la equidad de género.

- La asignación: durante esta parte del proceso se distribuyen los recursos necesarios para el desarrollo de los proyectos o programas.
- La ejecución de los recursos es la parte donde se realizan las actividades especificadas en la planeación para la consecución de los objetivos.
- La evaluación de los programas y proyectos, durante o al final de la ejecución de los programas, para conocer su impacto, eficiencia y efectividad.
- La auditoría es para comparar los objetivos alcanzados y los recursos utilizados, la cual puede ser realizada con perspectiva de género.

Lo ideal sería que todas las partes del proceso de planeación y presupuestación tuvieran perspectiva de género. Sin embargo, los presupuestos con perspectiva de género pueden ser útiles para cuando no se realiza una planeación con perspectiva de género, ya que fácilmente se pueden identificar los grupos y segmentos de población que han sido excluidos o si los presupuestos son ciegos al género y, por lo tanto, no facilitan la igualdad de oportunidades, ni disminuyen la discriminación contra la mujer.

V. Dónde pueden utilizarse los presupuestos con PEG

Este tipo de presupuestos puede ser utilizado en los tres órdenes de gobierno, es decir, municipal, estatal y federal, así como las empresas y organizaciones relacionadas al ámbito público. Ya que su objetivo es conocer los recursos que se destinan a distintos grupos de población y para reconocer las posibles prácticas que den continuidad a la discriminación de género.

Sin embargo, estos presupuestos pueden apoyar a otro tipo de organizaciones, no necesariamente relacionadas con el gobierno, pues también pueden apoyar los trabajos de organizaciones civiles, organismos y organizaciones internacionales, así como instituciones que promuevan la igualdad de oportunidades y la no discriminación contra las mujeres, tales como organizaciones de mujeres, cooperativas, entre otras.

Y es que los presupuestos con perspectiva de género analizan, por un lado, los recursos y, por otro, los objetivos para los cuales se destinan dichos recursos, facilitan la labor de planeación, ejecución y auditoría de los recursos. Asimismo, apoyan en la democratización de los sistemas de presupuesto, pues los hacen más accesible a los grupos y personas interesadas en esos procesos.

V.1 Los presupuestos con perspectiva de género como apoyo para servidores públicos y legisladores.

Como se ha visto, los presupuestos públicos no sólo son una herramienta económico-administrativa, sino que pueden utilizarse como un medio para facilitar las funciones distributivas del gobierno e impulsar un desarrollo equitativo entre mujeres y hombres que facilite la disminución de la brecha de inequidad que existe entre los sexos y favorezca la erradicación de la discriminación contra la mujer.

Los presupuestos con perspectiva de género facilitan a los servidores públicos el trabajo de programación y presupuestación, ya que permite conocer los recursos que se destinarán a promover la equidad de género y la no discriminación. Asimismo, apoyan el cumplimiento de los compromisos internacionales del país y fortalece el desempeño institucional y la respuesta a las demandas ciudadanas. En la actualidad, la consigna del gobierno es desarrollar programas y proyectos eficaces y eficientes, desarrollados dentro de un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Los presupuestos sensibles al género apoyan la eficacia y la eficiencia de los programas al enfocar los recursos a los estratos de la población con mayor necesidad y a la obtención de los objetivos con una administración racional de los recursos. Al apoyarse en las herramientas del género, las y los servidores públicos fortalecen la transparencia, ya que un mayor número de grupos interesados en el tema puede estudiar, analizar y evaluar los presupuestos públicos, así como sus objetivos.

Estas herramientas de análisis les permiten a las y los legisladores conocer el presupuesto e identificar los recursos que se destinan a la potenciación de las mujeres, al impulso para su desarrollo y a la disminución de la desigualdad de género. De hecho, la Comisión de Equidad y Género ha apoyado el análisis del presupuesto de los recursos destinados a mujeres y hombres para apoyar la potenciación de las mujeres. Asimismo, han realizado estudios comparativos de distintos años para evitar que el gasto destinado a mujeres disminuya, sino que por el contrario aumente y se enfoque a la mejorar de la condición y situación de las mujeres.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación se han incorporado recursos específicos para mujeres. Si bien esto es una etiquetación del gasto, es un buen avance para apoyar la transversalización de la perspectiva de género en los presupuestos de todas las áreas del gobierno.

V.2 Los presupuestos con perspectiva de género y el caso mexicano

Algunas dependencias de la Administración Pública Federal y gobiernos estatales, así como la Cámara de Diputados Federal han impulsado la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos. A continuación se mencionarán unos ejemplos de los avances en esta materia.

Cámara de Diputados: En las LVIII y LIX legislaturas, las legisladoras de la Comisión de Equidad y Género se dieron a la tarea de estudiar los presupuestos públicos y visibilizar el porcentaje del presupuesto que se destinó a las mujeres o a la promoción de la igualdad de oportunidades.

Asimismo, las legisladoras se fijaron como una meta impulsar y promover la incorporación de los presupuestos con perspectiva de género durante la aprobación del presupuesto. Adicionalmente, promovieron conferencias sobre la materia con personalidades como Diane Elson.

Si bien los avances apoyados por la Comisión han sido amplios, la etiquetación de recursos no debe ser el objetivo final, sino un medio para apoyar la transversalización e institucionalización de la perspectiva de género en las políticas y presupuestos públicos.

Además de la etiquetación de recursos deben crearse mecanismos de auditoría para evaluar el impacto específico de los recursos programados y ejercidos. Adicionalmente, el ejercicio debería ser evaluado conforme al impacto directo en la población, no con respecto a programas o al desempeño institucional. Por ejemplo, en lugar de evaluar el desarrollo de un programa para combatir la violencia contra la mujer, se debería evaluar el número de mujeres violentadas atendidas y hombres violentos que asisten a terapia.

Secretaría de Salud: con apoyo de FUNDAR desarrolló un manual para “ilustrar la lógica de los presupuestos sensibles al género [en materia de salud], se describen dos intervenciones del Programa de Ampliación y Cobertura (PAC): Planificación Familiar y Prevención y Control de Diabetes Mellitus, tomando como unidad de estudio el estado de Querétaro. Esta es una publicación oficial de la Secretaría de Salud, resultado de los esfuerzos que FUNDAR y otras organizaciones civiles han desarrollado para introducir el tema de presupuestos con perspectiva de género al sector público”.²³

²³ <http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/manuales.htm>

A partir de esta experiencia es necesario evaluar el impacto de dicho manual en la Secretaría de Salud, así como conocer si continúa utilizándose o si cayó en desuso debido al cambio de sexenio.

Instituto Nacional de las Mujeres: A través de los parámetros establecidos por el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades No Discriminación contra las Mujeres, el Programa para la Institucionalización de la Perspectiva de Género y la publicación de una *Guía conceptual para elaborar presupuestos institucionales con Perspectiva de Género* para las dependencias de gobierno, el Inmujeres intentó promover los presupuestos con perspectiva de género. Sin embargo, por la falta de experiencia política de su dirigencia y la incapacidad por mantener un enfoque claro sobre los objetivos y medios para impulsar los presupuestos con perspectiva de género, el trabajo de este Instituto ha sido invisibilizado y resultado inútil para la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos.

De hecho el Inmujeres, a través de un discurso la Presidenta Patricia Espinosa Torres se comprometió a “vigilar que todos los programas y presupuestos públicos garanticen un acceso equitativo y no discriminatorio de las mujeres a los beneficios, ya que es una de las formas de cambiar la cultura”, sin embargo, esa vigilancia no impulsa los presupuestos con perspectiva de género, pues la evaluación que se realiza es posterior al ejercicio presupuestal, cuando ya no es posible hacer nada, tan sólo emitir recomendaciones que no promueven la equidad entre los géneros.

En la nueva administración federal, cambió la titular del Inmujeres asumiendo el cargo una profesionista con amplia experiencia, Rocío García Gaytán. Este relevo proporciona una nueva oportunidad para que desde el ámbito federal se promueva la implantación de los presupuestos con perspectiva de género en la Administración Pública.

Gobierno del Estado de Oaxaca: Durante el gobierno del Lic. José Murat, la Lic. Norma Reyes Terán, Directora del Instituto de la Mujer Oaxaqueña (IMO) promovió la capacitación de funcionarios de la administración en perspectiva de género y presupuestos públicos con perspectiva de género.

“En noviembre de 2002 el IMO concluyó la formulación de un proyecto de iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca; la Ley de Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad; la

Ley de Planeación del Estado de Oaxaca y la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal, denominado *Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca*.

Este proyecto tuvo como propósito incorporar la perspectiva de género transversalmente en la planificación de políticas públicas. Finalmente, fue aprobada dicha iniciativa por el Congreso Local, que incorpora la perspectiva de género en la planificación del desarrollo y el ejercicio del presupuesto público”.²⁴

Dado que la Lic. Norma Terán continúa siendo la Directora del IMO ha habido una continuidad en su labor en materia de presupuestos con perspectiva de género. Adicionalmente, se imprimió el libro *Equidad de Género y presupuesto público*. La experiencia innovadora de Oaxaca y se continúan impulsando los trabajos en la materia por lo que muy probablemente el proceso de implantación de los presupuestos con perspectiva de género continúe y se cimiente sólidamente en la entidad.

Gobierno de Zacatecas: En la Quincuagésima Octava Legislatura del Estado se aprobó el Acuerdo 27 para que la asignación y el ejercicio del gasto público se efectúe con perspectiva de género.

Será importante analizar si se instituyeron medidas para cumplir dicho acuerdo o si sólo se utilizó el Acuerdo como un medio para publicitar el trabajo de dicha legislatura.

VI. Conclusiones

Si bien la utilización de los presupuestos con perspectiva de género, por parte de las instituciones de gobierno, ha tenido un avance significativo, todavía resulta imperioso promover su utilización en todas las áreas, programas y proyectos de gobierno.

Existen tareas pendientes como son:

- Impulsar el apoyo y compromiso político para promover la utilización de herramientas que ayuden a la mejora de la calidad de vida de las mujeres (en este caso las políticas y los presupuestos con perspectiva de género).
- Impulsar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) incorpore categorías programáticas que faciliten la identificación del gasto destinado a mujeres.
- Sensibilizar y capacitar al personal de la SHCP y las secretarías de finanzas y de gobierno de los estados y municipios en

²⁴ <http://www.imo.org.mx/documentos/legislacion.pdf>

perspectiva de género para que apoyen la incorporación de la perspectiva de género en la programación presupuestal.

- Promover que todas las políticas, programas y proyectos sean planeados, ejecutados, evaluados y auditados desde una óptica de género.
- Desarrollar estadísticas y datos desagregados por sexo para conocer el impacto diferenciado de las políticas, sobre todo en áreas que no son fácilmente identificables con asuntos de mujeres como son la construcción de caminos, el apoyo a la producción agrícola e industrial, etc.
- Promover la capacitación universal de las y los servidores públicos en perspectiva de género.
- Apoyar la realización de estudios que midan el impacto de los impuestos directos e indirectos en mujeres y hombres.
- Se debe promover la incorporación de mayor número de mujeres a puestos de mando en la Administración Pública para que se facilite el proceso de transformación.

BIBLIOGRAFÍA

- Budlender, Debbie, Diane Elson y Guy Hewitt. *Gender Budgets make cents: Understanding gender responsive budgets*. Londres: Commonwealth Publications, 2002, pp. 180.
- Cazés, Daniel. *La perspectiva de género guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas civiles*. México: PRONAM- CONAPO, 1998.
- Hofbauer, Helena y Claudia Vinay. *Presupuestos sensibles al género: Herramientas metodológicas. Experiencias Internacionales y de México*. México: FUNDAR, 2002.
- Lamas, Marta. *La perspectiva de género: una herramienta para construir equidad entre mujeres y hombres*. México: DIF- UNICEF, 1997, p.142.
- Sen, Gita. *Gender Mainstreaming in Finance. A Reference Manual for Government and other stakeholders*. Londres: Commonwealth Secretariat, 1999.

Documentos

- Arlette Beltrán y Bethsabé Andía Pérez. Documento Metodológico sobre el Análisis del Presupuesto Público con Enfoque de Género. Sistematización de las experiencias de la Región Andina. Versión Preliminar. Julio 2003. <http://www.idrc.ca/uploads/user/11000383911>

Elson, Diane, "Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", en *Journal of International Development*, noviembre, 1998.

Emakunde. Presupuestos públicos en clave de género. Dossier informativo. pp. 1. <http://www.emakunde.es>

Revista de Administración Pública



Federalismo Fiscal y Evaluación del Desempeño

Javier Guzmán*

Introducción

En México solo se recaudan impuestos en una cantidad equivalente a poco más de 13% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en otros países, sobre todo en los más desarrollados, la tasa de recaudación con respecto al PIB oscila entre el 25% y el 40%.¹ Esta es una verdad que muchos saben pero que pocos conciben. Poca gente entiende la relevancia de la baja recaudación fiscal, parece ajeno al quehacer cotidiano de la población. La mayoría de los ciudadanos piensan que este asunto es exclusivamente del ámbito gubernamental y que los resultados solo afectarán al gobierno.

Uno de los graves problemas de nuestro país es la falta de recursos financieros que hagan posible un desarrollo sostenible y sustentable. Si no se tienen recursos, no hay posibilidad de tener egresos, es decir, sin ingreso no hay gasto o el gasto sólo puede ser del tamaño del ingreso.

En un tema tan técnico, especializado y controvertido, como es el área fiscal, hay que responder algunas preguntas que ilustren nuestra situación, como son: ¿quién debe encargarse de cobrar impuestos?, ¿quién debe recaudar recursos que otros gastan?, ¿quién debe

* Javier Guzmán es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM de la cual es también candidato a Doctor y profesor de Política Económica. Se ha desempeñado como servidor público en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Actualmente es consultor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, en materia de Sistemas y Modelos de Calidad para PEMEX.

¹ *El Financiero*, nota de Felipe Gazcón, «México, víctima de la violencia fiscal», en entrevista con Carlos Elizondo Mayer-Serra, académico el CIDE. 13 de febrero de 2007.

aportar esos recursos?, ¿quién tiene las facultades constitucionales para cobrar impuestos?, ¿quién tiene la voluntad política y capacidad operativa para cobrar impuestos?, ¿quién debe diseñar el plan de gastos? y ¿se evalúa la efectividad y transparencia del gasto?

México como federación tiene miembros que suscribieron un pacto federal, que en teoría deberían encargarse de los asuntos que afectan a todos los ciudadanos, estén donde estén geográficamente. Normalmente, los estados miembros de un pacto federal ceden parte de sus derechos y comparten responsabilidades con el poder representante de la federación, por lo que en este trabajo se expone brevemente qué es el federalismo fiscal y su evaluación del desempeño en el gasto.

Situación problemática

Un problema de la Política Fiscal Mexicana es su regresividad en materia impositiva, “las grandes empresas contribuyen con el uno por ciento del PIB, en tanto que las micro, pequeñas y medianas empresas, arrendadores, profesionales por honorarios y asalariados lo hacen con el diez por ciento”.² Con base en información de la Secretaría de Hacienda “a finales de los años noventa los contribuyentes con ingresos inferiores a 18 mil pesos aportaban el 65% del impuesto a las personas físicas, mientras quienes percibían ingresos superiores a 190 mil pesos sólo contribuían con el 8% de ese impuesto”.³ A ello se suma un alto nivel de evasión fiscal y una cultura de no pago de impuestos, incluso en algunos medios se ha publicado que la evasión y elusión fiscal llega al 40% de lo recaudado, lo que significa que el país puede contar con 40% de recursos adicionales, sólo con eficientar su recaudación. En cuanto al nivel de recaudación en los años recientes, “de cada 100 pesos recaudados 96 los cobra el Gobierno Federal, dos los gobiernos estatales y dos los municipales”.⁴

A partir de lo anterior se deduce que el sistema federalista de coordinación fiscal no está funcionando, por lo que no puede hablarse de federalismo cuando no existe una corresponsabilidad tributaria entre estados, municipios y federación; es decir, no existe un compromiso real de parte de los miembros que integran el pacto federal para llevar recursos a las arcas de los gobiernos. El resultado es que el Gobierno Federal asume la responsabilidad, casi única, de recaudar

² Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN). *El federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)*. Editado por la LVI Legislatura del Senado de la República. Tercera edición. México, 1998.

³ *Idem*.

⁴ *Idem*

impuestos, mientras que estados y municipios esperan pacientes (a veces no tanto) las participaciones de los ingresos correspondientes. Aunado a lo anterior, desde hace algunos años se viene desarrollando una evaluación del desempeño del gasto, por lo que es precaria su traducción en resultados exitosos de las políticas públicas y de la eficacia del trabajo realizado por las diferentes entidades públicas.

Los principales asuntos

Los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) y los poderes que conforman a los dos primeros, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, reintegran a la población sus impuestos en forma de bienes y servicios públicos mediante la ejecución de programas y proyectos contemplados en el presupuesto público. Así, el sector público se convierte en un intermediario de la sociedad para redistribuir los recursos que aportan los contribuyentes.

Las asignaciones del gasto público son fundamentales para reducir las restricciones del desarrollo económico y las brechas de desigualdad económica entre la población, por medio de políticas públicas para el desarrollo y para la provisión de bienes y servicios que mitiguen la desventaja y desigualdad entre los ciudadanos; por lo que el gasto público se convierte en una herramienta de redistribución y creación de oportunidades.⁵ Pero para tener recursos para el gasto gubernamental es necesario tener ingresos, es aquí donde juega un papel importante el Derecho Tributario, en el cual existe un solo sujeto activo de la obligación fiscal: el Estado, pues solamente él, como ente soberano, está investido de la potestad tributaria. En los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las entidades federativas la poseen y la ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el pacto federal).⁶

En el Sistema Federal Mexicano, tanto la Federación como los estados pueden ejercer la función de recaudación de impuestos. Esta es la respuesta a una de las preguntas inicialmente planteadas de ¿Quién debe cobrar impuestos?, uno de los mayores retos es la baja recaudación fiscal de las entidades federativas y de los municipios que tienen las facultades y potestades para hacerlo, sin embargo no

⁵ Jorge A. Chávez Presa, *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*, F.C.E., 2000, pp. 25-26.

⁶ *Segundo Encuentro de los Congresos en México: El Legislador Profesional*; Martes 11 de marzo del 2003, Palacio Legislativo de San Lázaro; Mesa Redonda: "Participación del Poder Legislativo en la conformación del Federalismo fiscal"; Ponente: Diputado Federal Jorge Alejandro Chávez Presa; Moderador: Diputado Bernardo Borbón Vilches.

lo hacen, entonces puede ser que no sea un asunto de derecho, sino más bien político.

El federalismo fiscal, en teoría, ayuda a lograr una mayor equidad en el aspecto fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones. A través del equilibrio en las limitaciones que puedan tener algunos gobiernos estatales o locales, sobre todo en materia de capacidad técnica y de infraestructura, con otros que tengan una mejor posición al respecto. Por tanto, es importante, que los miembros de la Federación trabajen de manera conjunta y coordinada tanto en la recaudación como en el planteamiento del gasto. En el presupuesto de gastos es donde más participación se tiene de los estados y municipios, esto desde el punto de vista político es más redituable. Se pueden exigir recursos, decir que el dinero no alcanza y establecer todas las formulas pertinentes para la redistribución de los ingresos fiscales, el asunto de fondo es quién trae esos recursos.

Se ha incrementado el poder económico y político del Gobierno Federal, al mismo tiempo que se ha limitado la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales. La misma situación sucede entre estados y municipios, en donde el Estado concentra recursos y poder. Aunque existe una renuencia de los estados y municipios a participar en la actividad recaudatoria, por demás complicada y rechazada por la sociedad, sobre todo por aspectos políticos. Todo esto ha desvirtuado el funcionamiento del pacto federal, y en particular el federalismo fiscal, dejando a un lado el desarrollo de un verdadero sistema de recaudación y aplicación de gasto, bajo los principios de participación conjunta de todos los órdenes de gobierno.

El proceso hacia un verdadero federalismo fiscal debe pasar necesariamente por algunas acciones que garanticen resultados. Fortaleciendo las atribuciones de los estados y municipios, pero a la vez, generando los mecanismos de control, vigilancia y evaluación en todos los órdenes de gobierno. Solamente de esta manera se podrán desarrollar y consolidar sistemas eficaces de administración tributaria y de gasto transparente.

Un aspecto más a considerar en el federalismo fiscal es la rendición de cuentas, que transparente a los ciudadanos, organismos empresariales, universidades y sociedad en general, las fuentes de los recursos, su tamaño y su aplicación. Con la finalidad de que la población esté consciente de la situación financiera de su gobierno, sobre todo del más cercano (el municipio), lo que hace necesaria una mayor difusión de lo que tiene el gobierno, su fuente y su aplicación. No solo basta saber cuánto y en qué, el federalismo fiscal debe pasar necesariamente por la transparencia, en el cuánto, de dónde y para

qué. Podríamos empezar a evaluar la eficiencia y eficacia financiera de los gobiernos, sobre todo, haciéndolos responsables cuando no se cumpla con un mínimo esfuerzo por aumentar su capacidad financiera a través de la recaudación.

En el federalismo actual no existen los incentivos necesarios, para que los gobiernos y los contribuyentes cumplan con sus respectivas responsabilidades. No hay incentivos, pero tampoco hay castigos, ni políticos, ni económicos, ni legales que ayuden a revertir la situación, es más fácil evitar cobrar y evitar pagar que cumplir la obligación. Un proceso viciado que tiene que ver con el andamiaje institucional.

El gasto y la aplicación de recursos

Una parte del federalismo fiscal tiene que ver con los gastos y la aplicación de los recursos, a partir de ello deviene la pregunta: ¿quién debe gastar, el Gobierno Federal o los estados y municipios?, y ¿quién debe pagar las cuentas? Son asuntos que se tienen que ver, de manera paralela, con la obtención de los recursos. En el rubro del gasto, la Constitución asigna poderes residuales amplios a las entidades, sin embargo no están claramente definidas sus funciones de gasto. Esto se debe a que ejercen las potestades principales de manera concurrente con la federación y en ocasiones con los municipios, sin delimitar la participación de cada orden de gobierno.⁷

En el gasto, la federación tiende a dominar por su mayor control sobre los recursos públicos o simplemente gracias a la mayor capacidad política o administrativa. En la mayoría de los casos, la especialización y profesionalización del gobierno se ha dado en el ámbito federal. En el caso de México existe una cultura financiera y política muy arraigada que consiste en pedirle a un órgano superior: “el papá gobierno”. El Gobierno Federal y sus facultades para aplicar el gasto, inclusive a nivel municipal, fue un factor que heredó el viejo régimen priista, en donde se utilizaban los recursos para efectos de control político de sus diferentes sectores. Solo bastaba con restringir el gasto en cierta comunidad o estado, para sensibilizar y alinear al gobernador o el presidente municipal en turno, dejando a su población desamparada financiera y políticamente.

“La falta de claridad en la asignación de potestades tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos. Las políticas públicas no se definen, ni los servicios públicos

⁷ *Una agenda para las finanzas públicas de México; Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas.* Gustavo Merino, Director del Centro de Investigación en Políticas Públicas del ITAM.

necesariamente se prestan, por quien tiene mejor información sobre las preferencias y necesidades locales. Asimismo, se vuelve más difícil atribuir responsabilidades por el desempeño en la prestación de los servicios entre las autoridades relevantes. Es decir, no queda claro cuál es el orden de gobierno que responde en un momento dado por deficiencias en los servicios. Adicionalmente, se vuelve más compleja la definición de políticas y planeación, por la incertidumbre acerca de las acciones que tomarán los distintos órdenes de gobierno”.⁸

Es un hecho que quien mejor puede gastar es el que tiene mejor información, ya que la información hace que se tomen las mejores decisiones. Aunque sucede, en muchas ocasiones, que quien conoce las necesidades inmediatas de la población no es quien decide la forma en que se gastan los recursos. Los municipios son los órganos de gobierno más cercanos a los problemas cotidianos de la gente, sin embargo, en algunas ocasiones, son el estado o la federación los que deciden las prioridades y las partidas del gasto.

El gasto federal y estatal

A partir de 1998 y como resultado de los procesos de descentralización, los gobiernos locales ejercen mayores recursos que la federación, a través de las transferencias que reciben para financiar múltiples servicios. Anteriormente el gasto federal fue significativamente superior al de los gobiernos locales. Sin embargo, aunque las transferencias son mayores ello no implica que estos se traduzcan necesariamente en mayor poder de decisión de los gobiernos locales sobre el gasto”.⁹

Formas en que ejerce el gasto la federación en las entidades:¹⁰

Directamente a través de inversión pública federal o en la prestación de algunos servicios. Su asignación se define de manera relativamente independiente del gasto que las entidades consideran prioritario en un momento dado, obedeciendo más bien a los planes y programas de las secretarías de estado federales y a factores políticos.

Un gasto bipartita, es el que realizan conjuntamente estados y federación. Un ejemplo es el gasto en las universidades estatales, en donde la federación y cada estado otorgan recursos en una proporción previamente acordada.

⁸ *idem*

⁹ *idem*.

¹⁰ *idem*.

Gasto descentralizado, que forma el mayor componente del gasto federal en los estados. Se realiza a través de la transferencia de los recursos a las autoridades estatales para su ejercicio en áreas específicas. Normalmente son áreas que atendía en un momento el Gobierno Federal y que durante los procesos de descentralización se han asignado como responsabilidades a estados y municipios.

El gran reto antes de definir cual es el orden de gobierno que debe hacer las erogaciones, debe ser el quién es el responsable de las actividades que requieren recursos. Es una tarea difícil, después de haber vivido tantos años en un centralismo político, por lo que es difícil empezar a descentralizar actividades y responsabilidades.

Las potestades tributarias

El Gobierno Federal tiene potestades sobre los impuestos principales como son: los impuestos sobre la renta (ISR), al valor agregado (IVA), al activo de las empresas (IMPAC), al comercio exterior, a los derechos de hidrocarburos, especiales sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos. En contraparte, las facultades tributarias de los municipios y de los estados son limitadas, ya que los impuestos que pueden cobrar son relativamente bajos y, en algunos casos, de difícil cobro. El principal impuesto que pueden cobrar los municipios es el predial y algunos derechos. Para el caso de los estados es el impuesto sobre nómina (que no todos cobran), los impuestos sobre espectáculos públicos, y el impuesto sobre ventas de bebidas alcohólicas.¹¹

El resultado es un desequilibrio importante entre lo recaudado por la federación, los estados y municipios. Basta con ver las cifras para demostrar lo anterior, “alrededor del 80% de los ingresos públicos los recauda la federación, mientras que el 14% lo recaudan los estados, 2.4% los municipios y el remanente el D.F., en comparación con otros sistemas federales los gobiernos locales recaudan la mayor proporción de los ingresos públicos”.¹²

Para tener una idea más clara de los importes que representan los impuestos que están bajo la potestad de la federación se presentan, en la siguiente tabla, las partidas que integran el ingreso total de

¹¹ Con datos de la *página web del SAT*, Oficinas de tesorería estatales y *Diario oficial*, 27 de diciembre del 2006, en el cual se publicó la Ley de Ingresos de la Federación para el año 2007.

¹² *Una agenda para las finanzas públicas de México; Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas*. Gustavo Merino, Director del Centro de Investigación en Políticas Públicas del ITAM.

la federación para el ejercicio 2007 y el porcentaje que representa cada una de ellas en el total del presupuesto. En la segunda tabla se muestra a detalle la partida y los principales impuestos, que representan el 44.4% del total de ingresos por el mismo concepto.

Cuadro 1¹³

RECAUDACIÓN		\$	%
A	INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL:	1,511,815.70	66.9%
I	IMPUESTOS	1,003,841.00	44.4%
II	CONTRIBUCIONES DE MEJORA	17.60	0.0%
III	DERECHOS	471,353.20	20.9%
IV	OTRAS CONTRIBUCIONES	1,473.30	0.1%
V	PRODUCTOS	7,721.80	0.3%
VI	APROVECHAMIENTOS	27,408.80	1.2%
B	INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	726,596.80	32.1%
VII	INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS	589,663.80	26.1%
VIII	APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	136,933.00	6.1%
C	INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	22,000.00	1.0%
IX	INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS	22,000.00	1.0%
	TOTAL INGRESOS	2,260,412.50	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre del 2006.

Cuadro 2

	IMPUESTOS	\$	%
1	Impuesto sobre la renta	440,405.00	43.9%
2	Impuesto al activo	11,734.00	1.2%
3	Impuesto al valor agregado	428,710.00	42.7%
4	Impuesto especial sobre producción de bienes y servicios	59,995.00	6.0%
5	Impuesto sobre tenencia de automóviles nuevos	17,286.00	1.7%
6	Impuestos al comercio exterior	27,585.00	2.7%
	Otros	18,126.00	1.8%
	Total ingresos por impuestos	1,003,841.00	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 2006.

Se puede observar que el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado son las dos fuentes más importantes de financiamiento para el Gobierno Federal.

Es menester mencionar que el alto grado de centralización en materia de ingresos en México es producto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que data de 1980. Mediante el SNCF, los estados fueron cediendo potestades tributarias, incluyendo la capacidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlan, a cambio de mayores transferencias federales, especialmente participaciones de la recaudación federal de ciertos impuestos. “Con el SNCF se logró eliminar la doble tributación y otras prácticas ineficientes, a la vez que se incrementó la recaudación. Sin embargo, derivó en un alto grado de centralismo fiscal”.¹⁴

¹³Tablas propias elaboradas con datos obtenidos del Artículo 1º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre del 2006.

¹⁴*Op.cit.*, Gustavo Merino.

Participaciones e ingresos de los estados

En un principio, el sistema de participaciones cumplía una función compensatoria para los estados, por los ingresos que dejarían de percibir al formar parte del SNCF, sin embargo, con el tiempo fueron evolucionando los criterios de asignación, aunque existe un sesgo en favor de las entidades que perciben más por ser productores de petróleo. “El Fondo General de Participaciones es el componente principal del sistema de participaciones, en 1998 representó el 84% del total. En la actualidad el 45.17% de este fondo se distribuye con base en la población en cada entidad, como medida para promover mayor equidad. Una proporción equivalente se distribuye bajo el criterio de territorialidad con base en los impuestos asignables, es decir, aquellos que se asignan al lugar donde se generan independientemente de donde se recauden. El resto es con base en la proporción inversa a las participaciones por habitante”.¹⁵

Elementos que se consideran para el Fondo General de Participaciones:

- Población (medida para promover la equidad)
- Territorialidad (donde se generan los impuestos, independiente al lugar donde se recauden)
- Participación por habitante (proporción inversa)

Los impuestos asignables son:

- Tenencia sobre automóviles nuevos
- Impuesto Especial sobre producción y servicios (gasolina, diesel y gas natural, bebidas alcohólicas, cerveza y tabacos labrados).

En nuestro sistema de participaciones, el elemento poblacional es una medida importante para promover la equidad en la asignación de recursos federales. La regla es a mayor población mayores recursos, aunque no es definitivo que ésta sea la mejor manera de promover un desarrollo más equitativo, ya que el criterio de distribución de recursos no considera las diferencias que existen entre las entidades con respecto a sus necesidades, costos de los servicios públicos, su capacidad fiscal, la eficiencia en la aplicación del gasto. De hecho, no incentiva la actividad recaudatoria de las entidades y por el contrario genera un círculo vicioso, al “premiar” a estados de mayor población.

Dentro del total de las participaciones, el monto de las mismas representa alrededor del 3% del PIB. Si se consideran las participa-

¹⁵ *Federalismo y coordinación fiscal*. Amabilia Terrazas Solís. Coordinación fiscal PRD.

ciones como parte del ingreso propio, la proporción de los recursos públicos con que cuentan estados y municipios representan 25.8 y 5.23% respectivamente. A su vez, los ingresos por participaciones representan en promedio alrededor del 80% de los ingresos totales de las entidades (ingresos propios más participaciones, excluyendo al Distrito Federal); lo que refleja que las entidades tienen un alto grado de dependencia de los recursos federales, es decir, que la brecha vertical en México es elevada. “En muchas otras federaciones, la dependencia de transferencias federales tiende a ser menor. Aun si las entidades explotaran de manera óptima sus facultades tributarias, la brecha fiscal seguiría siendo amplia, pero se podría mitigar este problema con una mejor recaudación y la utilización de todas las facultades impositivas disponibles. Sólo cinco estados y el Distrito Federal gravan todas las actividades y servicios permitidos por la legislación (Coahuila, México, Guerrero, Nayarit y Puebla). El impuesto a la nómina, por ejemplo, lo aplican solamente 22 estados”.¹⁶

Ingresos municipales

En el caso de los municipios, sus principales fuentes de ingreso son las participaciones federales que les asignan las legislaturas estatales y el impuesto predial. A pesar de que el impuesto predial tiene un alto potencial como fuente de recursos, en la actualidad no es óptima su explotación, ya que muchos municipios no cuentan con un sistema catastral adecuado y actualizado o simplemente carecen de una capacidad técnica suficiente. “La recaudación predial en México actualmente representa alrededor del 0.2% del PIB. Aun en años de alta recaudación, ésta no ha logrado alcanzar 0.3% del PIB y en algunos años ha sido cercana o menor al 0.1%. Estas cifras se comparan de manera desfavorable con las observadas en otros países. La recaudación del predial para los países de la OCDE representa en promedio 1% del PIB. En Argentina se observa una relación similar, mientras que en Chile es de casi 0.7% del PIB”.¹⁷

El predial es un impuesto muy claro y de fácil recaudación, por lo que es necesario poner orden en el sistema de catastro. El contribuyente en México está muy claro de este impuesto y aunque siempre es incómodo pagarlo, hay una buena disposición de hacerlo. Tal vez tenga que ver con que es un impuesto que está relacionado al principal patrimonio de una familia, su vivienda. Este impuesto es una buena fuente de recursos para los municipios, sin embargo, es un

¹⁶ *Op.cit.*, Gustavo Merino.

¹⁷ *Op.cit.*, *El Financiero.*, Felipe Gazcón.

impuesto en el cual no crece la base tributaria al mismo ritmo de crecimiento que las necesidades de gasto.

Los municipios obtienen, además, ingresos por derechos, licencias y otros conceptos, sin embargo, en estas fuentes de financiamiento se presenta ineficiencia en la recaudación. Los precios de los servicios en ocasiones no reflejan los costos de proveerlos o la cobranza es irregular. Esta situación podría solucionarse a través de la concesión de la administración de recaudación a los particulares, aunque son escasos los municipios que hacen uso del sector privado para estos fines. En México, es muy difícil que ciertas actividades se transfieran para su administración a los particulares por todos los escándalos de corrupción que se han presentado. Asimismo, “entre los obstáculos para alentar una mayor recaudación a nivel municipal se encuentran la corta duración de las administraciones municipales y las restricciones para legislar directamente en materia fiscal. Estos factores institucionales desalientan la introducción de reformas fiscales, que pueden tener altos costos políticos inmediatos, pero cuyos beneficios en términos de mayor recaudación no se obtienen sino hasta algunos años más adelante”¹⁸ como resultado del juego de reputación de los políticos, es decir, ¡qué otro lo haga y pague el costo político!

Mejores esfuerzos

Qué incentivos hay para trabajar en sistemas de recaudación más eficientes si existe una variación significativa entre los estados en lo que se refiere a la proporción del ingreso que representan las participaciones. “Mientras que en Nuevo León y Chihuahua, las participaciones representan en promedio 66% y 69% respectivamente de los ingresos del estado, en Colima, Tabasco, San Luis Potosí y Baja California Sur estos sumaron, durante el mismo periodo, entre 89% y 92% de los ingresos del estado”,¹⁹ Lo cual ha dado lugar a una discusión, que es promovida por los estados más eficientes en términos de recaudación, sobre la eficiencia del sistema de participaciones.

El planteamiento es que el actual sistema no incentiva a los gobiernos estatales a ser más eficientes en la recaudación, es más, existen incentivos adversos. Las causas de, por qué no todas las entidades realizan el mismo esfuerzo recaudatorio son variadas. Se pueden citar desde aspectos culturales, hasta problemas tecnológicos. No es de extrañar, desde el punto de vista cultural, que los esta-

¹⁸ *Op.cit.*, Gustavo Merino.

¹⁹ *Federalismo Fiscal*. José Gamás Torruco

dos del norte sean más eficientes en el esfuerzo recaudatorio que los estados del sur. Nuevo León tiene una cultura diferente a Chiapas o a Oaxaca, aunado a esto tiene un nivel de educación superior y el avance tecnológico de algunos municipios es sobresaliente.

Las diferencias en el nivel de recaudación entre las entidades son producto de diversos factores, entre los cuales se encuentran la capacidad para generar ingresos, por diferencias en las bases gravables como resultado del grado de desarrollo económico y las actividades productivas, así como las diferencias en la administración pública de cada estado. En ambos casos influye el desarrollo político de la entidad, es decir, donde está más arraigada una cultura de rendición de cuentas de las autoridades hacia los ciudadanos y donde hay mayor alternancia política o una mayor competencia partidista, la administración pública tiende a ser más eficiente y a tener un mayor desarrollo económico.

Además, el sistema de coordinación actual crea una serie de alicientes adversos al esfuerzo recaudatorio en general. Considerando que las bases fiscales que pueden explotar los estados directamente son por lo general estrechas y en ocasiones pobres, los costos políticos y administrativos para elevar la recaudación pueden ser muy altos para los ingresos adicionales que se obtienen, sobre todo en comparación con lo que reciben por concepto de participaciones y otras transferencias federales.

Conclusión

El Sistema Federal Fiscal Mexicano ha provocado una gran concentración de atribuciones en el Gobierno Federal, dejando en una situación muy cómoda, respecto a la actividad recaudatoria, a los estados y municipios. Además, de que la recaudación de impuestos es una actividad que los políticos prefieren omitir, desviar o transferir a alguien más. Lo que origina una gran concentración en la Federación, en comparación con lo recaudado por estados y municipios. Entre las diversas entidades del país también existen diferencias. Así, que bajo el mismo sistema fiscal algunos estados son más eficientes en la obtención de recursos, al presentar algunos estados o municipios una mayor competencia política y una alternancia frecuente, que los obliga a hacer más eficientes sus sistemas recaudatorios y de evaluación del desempeño, con resultados más eficaces. La competencia por el poder trae beneficios, al mejorar la aplicación del gasto y de la rendición de cuentas.

Es necesario generar mecanismos, legislaciones y procesos que procuren transferir responsabilidades recaudatorias a los estados y municipios, empezando con hacer eficiente el cobro de impuestos ya establecidos, como el impuesto predial, para avanzar en la descentralización de otros impuestos. Asimismo, el impulsar impuestos de fácil recaudación que a la vez cumplan con el principio de equidad y proporcionalidad, como es el caso del IVA a alimentos, en donde todos pagarían, y pagarían de acuerdo a su nivel de consumo. Al mismo tiempo, los gobiernos tendrían que plantear los mecanismos necesarios para resarcir los efectos económicos negativos de la población con menores recursos.

Otro punto importante es poner incentivos a estados y municipios para que sean más eficaces y eficientes en la recaudación, ya que en la realidad, los estados que aportan más reciban menos recursos, por lo que es ineficiente y se fomenta el conformismo de los estados de baja recaudación. Es necesario implementar una medida de castigo para los estados y municipios que no alcanzan una recaudación mínima de acuerdo a su perfil demográfico y económico.

BIBLIOGRAFÍA

- Chávez Presa, Jorge A., *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno*, México, F.C.E., 2000.
- México, Poder Legislativo, *Segundo Encuentro de los Congresos en México: El Legislador Profesional*, Martes 11 de marzo del 2003, Palacio Legislativo de San Lázaro; Mesa Redonda: "Participación del Poder Legislativo en la conformación del Federalismo fiscal"; Ponente: Diputado Federal Jorge Alejandro Chávez Presa; Moderador: Diputado Bernardo Borbón Vilches.
- México, Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007. México, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre del 2006.
- Merino, Gustavo, "Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas" en *Gaceta de Economía*, Número Especial, México, ITAM, 2000.
- Gamas Torruco, José, "Federalismo Fiscal", en Valadés, Diego, *Economía y Constitución. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo IV*, México, IJ-UNAM, 2001, pp. 157-176.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN). *El federalismo mexicano (elementos para su estudio y análisis)*, Editado por la LVI legislatura del Senado de la República. Tercera edición. México, 1998

Sobarzo Fimbres, Horacio, Federalismo Fiscal en México, en *Economía, Sociedad y Territorio, Dossier Especial*, Toluca, El Colegio Mexiquense, pp. 103-121.

El Financiero, nota de Felipe Gazcón, “México, víctima de la violencia fiscal”, en entrevista con Carlos Elizondo Mayer – Serra, académico del CIDE, 13 de febrero del 2007.

Páginas de internet:

[Http://www.ricomade.org/pais_antecedentes.php](http://www.ricomade.org/pais_antecedentes.php)

Maletín ciudadano, Tecnológico de Monterrey. [Http://www.ruv.itesm.mx/portales/maletin/contenidos/informacion/federativas/homedoc.htm](http://www.ruv.itesm.mx/portales/maletin/contenidos/informacion/federativas/homedoc.htm)

Revista de Administración Pública



La Modernización del Gobierno Mexicano a partir de la Mejora de su Gestión: Entrevista a Salvador Vega Casillas, Secretario de la Función Pública

Entrevista realizada por José Sosa

José Sosa: Estimado señor Secretario, le agradezco mucho la oportunidad que nos brinda de poder transmitir a la comunidad de lectores de la *Revista de Administración Pública*, las acciones que la Secretaría de la Función Pública ha puesto en marcha para mejorar la gestión de la Administración Pública Federal Mexicana.

Salvador Vega Casillas: Buenos días. Muchas gracias por la invitación a participar en este espacio de reflexión, desde donde envío un saludo fraterno a académicos y funcionarios. Así como mi reconocimiento, ya que son justamente los investigadores y servidores públicos, los principales actores de las tareas de gobierno y quienes desarrollan la construcción de una mejor función pública.

También deseo comentar antes de empezar propiamente con esta entrevista, aprovechando el foro que me brinda la *Revista de Administración Pública*, que para mí es de gran relevancia la tarea de impulsar y promover el estudio ordenado y sistemático de la administración pública y, en particular, fomentar la investigación de calidad, sobre el desarrollo administrativo y las áreas de oportunidad de la gestión gubernamental. Tareas que en este tiempo que vive México son espacio de confluencia, interacción y debate con los actores sociales.

La sociedad civil y sus instituciones educativas y de investigación, como el INAP, adquieren cada día un lugar de mayor relevancia en las acciones y proyectos gubernamentales. Estamos gobernando cada vez más acompañados con la sociedad en la búsqueda de re-

sultados efectivos, consensuados, viables y de largo alcance e impacto a las prioridades del país.

José Sosa: Señor Secretario, por principio de cuentas me gustaría que nos comente cuáles son los elementos principales que guían la modernización de nuestra administración pública.

Salvador Vega Casillas: Para comenzar, tengo que reconocer el trabajo de mis predecesores en la Secretaría, ya que cuando fui nombrado Secretario, encontré que teníamos ya un camino avanzado.

En agosto del 2006, el gobierno de México firmó el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, con lo que se comprometió a respetar y promover principios fundamentales de mejora de la gestión, entre los que quisiera destacar la austeridad, accesibilidad en servicios públicos, la transparencia, la eficiencia y eficacia gubernamentales. Todos ellos relacionados con la modernización administrativa.

Hay que señalar de manera muy importante que en México, la apertura democrática ha permitido la incursión de demandas sociales de todo tipo, y muy especialmente la exigencia de una utilización más eficaz y racional de los recursos públicos para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Sabemos que es una realidad en todas las administraciones públicas del mundo, que los recursos siempre resultan insuficientes para responder a las necesidades crecientes de nuestros ciudadanos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, por lo tanto es imperioso asegurar que los recursos que utiliza el gobierno se aprovechen de la mejor manera posible y que no haya espacio para el desperdicio, la corrupción o la ineficiencia en el manejo de los recursos de la sociedad. Un documento reciente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico señala que la gestión del desempeño llegó para quedarse y constituye una pieza clave para fortalecer al Estado, así como para aumentar la confianza del público en sus gobiernos y sus instituciones.

Las sociedades de hoy son demasiado complejas para ser manejadas solamente por reglas relativas a los insumos, los procesos y el control interno. Es necesario medir ahora, no solamente estas partes del control interno, no solamente los insumos, no solamente los procesos dentro de la administración. Sino medir el impacto de su actividad desde el punto de vista de la sociedad. Es por ello que los estados nacionales modernos están obligados a entregar resultados de valor a los ciudadanos.

Es decir, productos que iguallen o superen sus expectativas. Esto implica elevar la eficiencia y orientación a impactos en las organizaciones y servicios públicos. En suma, la viabilidad y permanencia de los gobiernos depende cada vez más de su capacidad para entregar resultados con el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles. Implica fundar su legitimidad en los votos, pero también en su rendimiento y su capacidad como gobierno.

José Sosa: ¿Cuál es la situación, en este marco global que nos comenta, en que se encuentra la Administración Pública Mexicana?

Salvador Vega Casillas: La administración pública en nuestro país se encuentra, a mi manera de ver, en el cruce de diferentes paradigmas administrativos. La complejidad de nuestro aparato gubernamental permite que convivan, por un lado, el modelo burocrático de la administración, con sus controles, estructura organizacional jerárquica, apego a las leyes y reglamentos; y por el otro lado el sistema de gestión moderno, que se caracteriza por la importación de técnicas de gestión del sector privado, la definición de estándares y medidas de desempeño, el control presupuestal con base en resultados, los mecanismos de competencia en el sector público, y una mayor autonomía y flexibilidad en la operación cotidiana de dependencias y entidades.

Esta dualidad de enfoques no debe confundirnos o impedirnos identificar los elementos estructurales que condicionan las posibilidades de reforma administrativa en México. Es indispensable actuar con pragmatismo y reconocer que no todo es aplicable a la realidad de nuestra administración. Tampoco se pueden alcanzar victorias rápidas o sencillas, este no es un tema que se pueda resolver de manera inmediata y fácil.

No obstante, estamos plenamente conscientes de que la democracia electoral que hemos alcanzado, debe complementarse con reformas de segunda generación, que apunten hacia elevar la calidad de vida de los ciudadanos y sus oportunidades, así como a combatir la pobreza y la desigualdad social.

Estas reformas constituyen un vínculo indisoluble entre política y administración y son, a nuestra manera de ver, la única vía para evitar la decepción democrática y las tentaciones de reversión hacia sistemas autoritarios de gobierno.

José Sosa: Desde su privilegiada visión en materia de administración pública, ¿cuáles son estas reformas que nos permitirán continuar con el fortalecimiento de nuestra democracia?

Salvador Vega Casillas: El Plan Nacional de Desarrollo establece una estrategia clara y viable para avanzar en la transformación del aparato gubernamental, que nos permita cumplir con el mandato ciudadano, de contar con gobiernos que tengan mayor capacidad para responder con eficiencia y suficiencia a sus crecientes necesidades y demandas, pero sobre todo apoyar el crecimiento y erradicar asimetrías sociales y generar bienestar.

El Plan Nacional de Desarrollo establece entre sus objetivos la obligación de mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, en cuanto a la provisión de bienes y servicios públicos.

Nuestro propósito debe ser consolidar una Administración Pública que dé resultados, que sea sensible a las demandas ciudadanas, que sea transparente y profesional, que no dé cabida al dispendio y a la corrupción. Una transformación de las mentalidades, a una cultura del servicio público donde el gobierno es el mejor aliado del ciudadano.

Este enfoque evidencia nuestra responsabilidad de orientar los recursos públicos en resultados, en alcanzarlos con mayor eficiencia y tener como principio fundamental en su ejercicio la transparencia y la rendición de cuentas.

En la Secretaría de la Función Pública para cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo y mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal, nos hemos propuesto estrategias prácticas que, consideramos, aportan significativamente a la modernización.

Menciono algunas de las más importantes:

Uno, elevar los estándares de eficiencia y de eficacia gubernamental, a través de la sistematización y digitalización de los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones.

Dos, continuar con el proceso de profesionalización de los servidores públicos y realizar los ajustes necesarios para su óptima gestión.

Tres, adoptar un modelo de presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla con las metas planeadas; y medir la eficiencia y eficacia del gasto de las dependencias y entidades federales. En el México de hoy, ya no basta con medir qué tan ocupado ha estado el gobierno, sino qué ha logrado y con qué recursos lo ha hecho.

José Sosa: Señor Secretario, uno de los temas que más expectativas y discusiones genera en la comunidad de lectores de la *Revista de Administración Pública*, es el del Servicio Profesional de Carrera, podría comentarnos cuáles son las acciones que se han tomado tendientes a la profesionalización de los servidores públicos.

Salvador Vega Casillas: Estamos renovando el Servicio Profesional de Carrera (SPC), para darle mucha más apertura, sobre todo de poder captar a los jóvenes universitarios que tengan mayores méritos académicos para que puedan ingresar al Gobierno Federal y mejorar el rendimiento de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal. A finales del año pasado se publicó un nuevo Reglamento del Servicio Profesional de Carrera. Este nuevo reglamento surge a cuatro años de haber comenzado la operación del SPC y después de haberse realizado una profunda evaluación de su funcionamiento. A través de las recomendaciones y las propuestas de instituciones, tanto nacionales como internacionales, el resultado es la reforma y el fortalecimiento del servicio en su conjunto con este ordenamiento renovado que nos permite equilibrar, como diría Francisco Longo, “el mérito y la flexibilidad”.

Este equilibrio es un tema verdaderamente difícil de conciliar en los servicios profesionales de carrera. Con el nuevo reglamento se busca descentralizar la operación del Servicio Profesional de Carrera a las dependencias, dentro de un marco normativo que flexibilice su implementación y que agilice la información para su análisis y evaluación.

Teníamos un proceso completamente centralizado que hacía que pasaran por la Subsecretaría, por una Unidad de la Subsecretaría, todos los procesos del Servicio Profesional de Carrera; esto significaba no solamente una gran tardanza, además con sistemas de filtrado dentro de la Subsecretaría; es decir, estos procesos de ninguna manera aseguraban lo que queremos de un Servicio Profesional de Carrera: que los mejores hombres y mujeres tengan acceso al servicio público, para formar servidores públicos de calidad.

Este sistema no lo aseguraba, porque eran filtrados en una serie de exámenes que no tenían nada que ver con lo técnico y muchas ocasiones quienes pasaban los exámenes no tenían los requerimientos técnicos; esta es una cosa que estamos cambiando, y estamos dejando por supuesto a las instituciones, que ellas definan los requerimientos técnicos y posteriormente a esto se pueda hacer otra evaluación que permita entre los mejores técnicos, valorar quién es el que tiene la mejor aptitud, las mejores características y no al contrario.

Nos permite también contar con un subsistema de ingreso más efectivo que privilegia la experiencia con modalidades de selección que permitan ocupar los puestos en menor tiempo; esto también es importante. Establecer un subsistema de evaluación del desempeño como base para el desarrollo del servidor público profesional.

Nos permite impulsar el desarrollo profesional de los servidores públicos de carrera mediante la capacitación que permita la movilidad en el sistema, con base en méritos. De igual manera contribuye a incrementar la participación de los Órganos Internos de Control en la vigilancia del funcionamiento del sistema; es decir, por un lado, descentralizamos, pero por el otro lado vigilamos que no existan abusos en el Servicio Profesional de Carrera.

Esperamos que este nuevo reglamento sea una palanca que de manera sinérgica, con las medidas expresadas, permita a nuestros servidores públicos contribuir de manera importante a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

José Sosa: Otra de las estrategias de la Secretaría de la Función Pública, que usted comentó, es modernizar y mejorar la gestión por medio del uso de las Tecnologías de la Información y elevar la eficiencia y eficacia gubernamental. ¿Cuáles son las acciones a tomar en esta materia?

Salvador Vega Casillas: En materia del aprovechamiento y uso de las tecnologías de información y comunicación debemos ser capaces de utilizar estas herramientas para impulsar la eficiencia, la eficacia y la transparencia del gobierno, creando canales remotos para el acceso a los servicios públicos, facilitando al ciudadano acudir a ventanillas únicas y disminuyendo su interacción con oficinas gubernamentales. No es tolerable que el ciudadano tenga que entregar 4 ó 5 veces los mismos documentos para un solo proceso, y las tecnologías nos ayudan a revertirlo.

En esto estamos trabajando intensamente. A pesar de que existe una gran brecha en el uso de Internet y de tecnologías en información, en realidad, si nosotros recorremos el país, nos vamos a encontrar que aún en el pueblo más pequeño hay un café Internet en donde la gente puede acceder de los lugares más remotos, bueno yo no diría de los más remotos, pero sí de los pequeños municipios en donde hay un lugar en donde pueden acceder, además de las otras estrategias que está haciendo el gobierno en e-México, para que puedan acceder a los servicios públicos, sin tener que hacer tanto trámite.

José Sosa: En cuanto al último punto que mencionó, Señor Secretario, de adoptar un presupuesto basado en resultados y medir la eficiencia y eficacia del gasto, cuáles son las acciones a seguir.

Salvador Vega Casillas: En efecto, otra medida que se ha tomado es adoptar un modelo de presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas y genere incentivos para que la Administración Pública Federal cumpla con las metas planeadas y, evaluar el desempeño de los programas de gobierno y su impacto en la población, bajo principios de transparencia, imparcialidad, eficacia, competitividad y sustentabilidad.

Para comenzar he de reconocer que durante los últimos años, se ha mejorado el proceso de presupuestación en el ámbito federal. A partir de finales de la década de los años de 1990, el Gobierno Federal asumió el modelo de presupuesto por programas, por medio del cual han ido evolucionando las prácticas presupuestales de la administración pública hacia una gestión orientada a resultados; es decir, hacia la eficiencia de las políticas fondeadas con recursos públicos, medida en términos de su competencia para resolver los problemas sociales.

Sin embargo, este cambio de orientación no se acompañó de mecanismos para evaluar de forma sistemática el impacto de los programas y las políticas públicas, no existen aún las herramientas correctas que permitan retroalimentar las decisiones del gasto.

En nuestro país existen muchos indicadores e instrumentos de seguimiento, así como actores institucionales, incluso internacionales, que realizan las evaluaciones en diferentes niveles, pero todos estos esfuerzos parciales de evaluación no se han traducido, hasta hoy, en mejoras tangibles, en eficiencia de los programas gubernamentales.

Los indicadores que se manejan en el gobierno generalmente no son de resultados finales, sino de actividades y gestión intermedia, es decir, se miden las tareas, no los resultados; ése es un tema muy importante en el asunto de la evaluación.

La evaluación o los indicadores no se ligan con las mejoras a la gestión, ni con las decisiones presupuestales; la información resultante de las evaluaciones no es plenamente utilizada por los agentes de ejercicio o de control presupuestal. Por ello, debemos impulsar una política coherente y coordinada de los diferentes actores y estratos de la evaluación de la gestión pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal obliga a que fortalezcamos el sistema de control y evaluación, y en esa direc-

ción queremos caminar: en plena sintonía con la tendencia internacional.

En ese contexto, el Gobierno Federal ha determinado enfrentar la mejora de la eficacia y de la eficiencia en el uso de los recursos públicos mediante tres componentes concatenados:

Primero, un sistema de presupuesto basado en resultados para la Administración Pública Federal, que consiste en un conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen, sistemáticamente, consideraciones sobre los resultados del uso de los recursos públicos.

Segundo, un sistema de evaluación del desempeño que permite realizar una valoración objetiva del desempeño, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en los indicadores estratégicos y de gestión, que permitan conocer el impacto social de los programas y los proyectos.

Y, tercero, un Programa de Mejora de la Gestión que, por sus siglas, llamaremos PMG.

José Sosa: Podría hablarnos más extensamente del Programa de Mejora de la Gestión.

Salvador Vega Casillas: Este Programa de Mejora de la Gestión tiene por objeto promover la modernización de la gestión en las instituciones públicas, mediante acciones interrelacionadas en materia de recursos humanos, simplificación regulatoria, calidad de los procesos y servicios públicos, gobierno electrónico, austeridad y disciplina en el gasto.

Con este programa se pretende reducir costos, a partir de la optimización de los recursos y la operación de procesos eficientes; incrementar la productividad y proporcionar más y mejores servicios a la ciudadanía. En particular, el Programa de Mejora de la Gestión debe contribuir a las metas de ahorro y reducción de gastos operativos y de operación en la administración.

En términos presupuestales, para darnos una idea, el gasto neto total asciende, de manera global, a 2.2 billones de pesos, de los cuales, sólo cerca del 10 por ciento del gasto programable es susceptible de reasignación, el 90 por ciento restante es gasto ineludible y está destinado a servicios personales, o bien a subsidios, transferencias a estados y municipios, entre otros.

Este programa busca mejorar estas cifras; es decir, tener más dinero para los programas sociales que son los que verdaderamente impactan a la sociedad y menos dinero destinado a la parte de la administración de burocracia. Este programa busca mejorar estas

cifras por medio de acciones específicas, entre las cuales se encuentran: la enajenación de bienes muebles e inmuebles, la racionalización de estructuras; en cuanto a la administración pública, la eliminación de trámites innecesarios, la fusión de servicios con objetivo común, la instalación de centros de atención multitrámites y la consolidación de contrataciones, entre otras cosas y elementos que tenemos que mejorar.

José Sosa: Señor Secretario, ¿cuáles son a su juicio los principales problemas para instrumentar las estrategias?

Salvador Vega Casillas: Los retos para implementar las estrategias de modernización son verdaderamente grandes, tan grandes como la administración pública. En primer lugar, tenemos que asegurar la coordinación de esfuerzos que nos permita incrementar sustancialmente la calidad de los servicios que presta el Estado.

La mejora de los procesos, además, no puede ir aislada de la simplificación regulatoria, la adopción de tecnologías de información no se entiende sin una reestructuración de áreas y procesos y, esto a su vez, no es factible sin los recursos económicos necesarios para llevarla a cabo. De igual forma, el desarrollo de los recursos humanos no puede desligarse de la evolución de los sistemas de planeación y evaluación institucional. En síntesis: personas, recursos, normas, procesos y tecnologías, deben ser parte de un mismo círculo de mejora de gestión.

No obstante, la calidad de los servicios no puede incrementarse en el vacío, sin la participación auténtica de los ciudadanos en el control de los mismos. Hoy no basta con producir servicios públicos de alta calidad, sino es necesario consultar a los ciudadanos sobre esos servicios y la forma en que se prestarán, e incluso quizá se pueda implicarlos en la prestación. Esta es la filosofía que debemos de tomar.

El segundo reto consiste en acrecentar nuestra capacidad de colaboración. Tenemos que transitar del enfoque de la imposición al de la negociación; del cambio por decreto al cambio conducido por la experiencia y la sabiduría institucional. Nuestra obligación es crear las condiciones que permitan la innovación, que fomenten la creatividad e impulsen sistemas intensivos en información, comunicación y conocimiento.

Otro imperativo es mejorar las capacidades de la administración para planear estratégicamente, a fin de garantizar la alineación entre las prioridades nacionales y los objetivos primarios de las instituciones y los servidores públicos.

José Sosa: ¿Cuál es la estrategia que, desde su perspectiva, debe adoptarse para afrontar los retos de la modernización de nuestra administración pública?

Salvador Vega Casillas: La modernización y el mejoramiento de la gestión comienza ligando los objetivos estratégicos de las instituciones con las metas, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, así como orientándolos al logro de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de los productos gubernamentales.

Mejorar la regulación interna y hacia el ciudadano, es otra línea de acción que debemos atender; es imprescindible reducir las cargas administrativas y los costos de transacción para los beneficiarios del gobierno, desburocratizando los procesos que no pueden ser más importantes que los servicios mismos. En muchas ocasiones sucede que es más importante el proceso que el servicio que se presta. Debemos disminuir la cantidad de procedimientos y mejorar los que sean necesarios, los indispensables, esos hay que mejorar, siempre pensando y teniendo al ciudadano como el centro de las reformas.

Con la implementación del Programa de Mejora de la Gestión se pretende impulsar paradigmas más racionales en el gobierno. Esto es así, ya que queremos transitar de un presupuesto asignado inercialmente y con base en el cumplimiento de actividades, hacia un sistema en el que la información por resultados se considere para la asignación presupuestal.

Quiero resaltar que la información sobre los resultados de la gestión pública deben formar, más no conducir, la toma de decisiones presupuestales, y esto es muy importante: la parte del control presupuestal, que la Cámara de Diputados, la parte del control político, que debe de tener la Cámara de Diputados, debe ser respetada, pero también es necesario de que quien toma estas decisiones, tenga la información correcta de si tal o cual programa funciona o no funciona y es necesario dedicarle más dinero, o quitarle dinero, o desaparecerlo a la hora de asignar el presupuesto, cosa que no sucede; se hace de manera inercial.

De igual forma, queremos implementar un sistema sólido y técnicamente confiable para evaluar sistemáticamente el desempeño de las instituciones de la administración pública federal, basado en indicadores de gestión. Queremos desarrollar las áreas comunes de la administración por medio de la estandarización de mejores prácticas que permitan reducir la desigualdad en la evolución de las organizaciones públicas; es decir, tenemos organizaciones públicas que

son muy eficientes y tienen mucha tecnología y tenemos otras que están en un rezago total, en el que todavía se hacen las cosas a mano.

Hay que estandarizar a las mejoras prácticas, de tal manera que los ciudadanos tengan mayor facilidad para hacer todos sus trámites y además que no les cueste.

Queremos inducir una cultura del desempeño colectivo e individual, así como una actitud crítica y de perfeccionamiento continuo de nuestros recursos humanos y, por último, queremos generar datos sobre la productividad de las instituciones y los programas; información útil y verificable sobre el actuar del gobierno, que constituya un elemento adicional para la rendición de cuentas. No solamente qué resultados obtuvo el gobierno, sino cuánto costó tenerlo y qué tan eficiente fue cada institución, eso es otra parte que tenemos que desarrollar, no basta con entregar buenos resultados, hay que hacerlo de manera económica, hay que hacerlo de manera rápida, hay que hacerlo ágil, ésa es la parte que desarrolla el Programa de la Mejora de Gestión.

José Sosa: Señor Secretario, le agradezco mucho esta charla, no se si desea enviar algún mensaje a nuestros lectores a manera de conclusión.

Salvador Vega Casillas: Como conclusión, quisiera destacar tres conceptos que, a mi parecer, contribuirán al éxito de estas iniciativas de modernización de la administración pública que como ustedes podrán apreciar, no son sencillas, es un trabajo muy complejo lo que hay que hacer, sin embargo, estoy convencido de que estas tres ideas base ayudarán mucho en el éxito de estos programas:

Primero, la alineación y sinergia de los procesos, las normas, la tecnología y los recursos humanos es indispensable para generar valor público para los ciudadanos.

Segundo, la coordinación entre las diferentes instancias del Gobierno Federal, como las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública, así como del Congreso de la Unión, resulta fundamental para articular el presupuesto basado en resultados, el Programa de Mejoramiento de la Gestión y el sistema de evaluación del desempeño y, en este sentido, estamos dando pasos históricos para impulsar reformas administrativas de gran talante.

Tercero, la flexibilidad en la implementación de estos sistemas permitirá incorporar los aportes, experiencia y mejores prácticas generadas en nuestras instituciones públicas.

Alineación, coordinación y flexibilidad son las condiciones de éxito que nos permiten ser optimistas en cuanto al mejoramiento de la gestión pública en México. Quiero dejarles la idea de que esta modernización de la gestión no sólo se logra utilizando los recursos que ya tenemos, sino ampliando la calidad y cobertura de los servicios y transfiriendo recursos de procesos adjetivos a procesos sustantivos. Y esto es un desarrollo gradual que requiere la intervención de muchos actores públicos, privados y sociales.

La calidad y el ahorro son resultantes de la corrección paulatina e inteligente de las disfuncionalidades administrativas, no solamente de pronunciamientos o de exhortos políticos. Este es el tamaño del reto que tenemos enfrente; que hemos asumido para los próximos años, y en el que todos los académicos, sociedad y funcionarios debemos de participar.

Concluyo señalando que yo, como Jefferson, creo que cuando alguien asume un cargo público debe considerarse a sí mismo como propiedad pública. Eso justamente es la actitud que debemos impulsar en todos los servidores públicos.

Muchas gracias.

Revista de Administración Pública



Salvador Parrado Díez, *Guía para la elaboración de planes de mejora en las administraciones públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 176.

El primer atractivo de esta guía, lo constituyen las recomendaciones que el autor nos hace –incluso antes de la introducción– en la breve sección “Cómo leer este libro”. En ella relaciona las razones de existencia de los diferentes capítulos, sus contenidos y la utilidad que podría tener su lectura para diferentes tipos de lectores, dependiendo de sus funciones y profesiones.

Es refrescante comenzar un libro en el que el autor tiene suficiente camino recorrido para decirnos que su libro no es completamente indispensable para todos y que no es exhaustivo en la temática ni en el público objetivo. En la introducción plantea “Todo libro se define por lo que es y lo que no es, por cómo se ha elaborado y para qué y quiénes se ha publicado”.

El autor concibe la guía como un apoyo para directivos públicos, para organizar en un documento “las herramientas normalmente empleadas...para persuadir a quienes controlan recursos que sus ideas merecen la pena” y se focaliza en “cómo plasmar un plan de mejora en un documento”.

Se disuade también de su lectura a quienes busquen exhaustividad en técnicas de recopilación de datos, de valoración y análisis de información, de adopción de decisiones o de evaluación de propuestas.

La guía pretende ser útil, por lo tanto adecuada a una realidad en que el mundo ideal de los modelos racionales se ve continuamente violentado por la intrusión de la política. Por ello mismo, se invita al lector a identificar sus condiciones particulares, cuestionándose las definiciones únicas.

La primera parte de la guía expone cómo se inserta el plan de mejora en una concepción política de las organizaciones. En esta parte el autor insiste, con mucha razón, en la importancia que deben asignar los responsables públicos a los resultados e impactos, sin

concentrarse exclusivamente en recursos y actividades. Este es un punto clave, con el que *urbi et orbi* nos enfrentamos los que trabajamos en el sector público.

En la segunda parte se abordan los componentes imprescindibles del plan de mejora, formato, etapas y componentes para la elaboración del documento, la manera de obtener un producto que refuerce el argumento. Los anexos nos proporcionan casos reales tanto de políticas públicas nacionales como de corporaciones locales.

Entrando ya en materia, en la primera parte de la guía, es destacable el esfuerzo, o más bien el logro didáctico. Se perciben detrás de la pluma años de experiencia en enseñanza. Así es como primero el autor nos presenta diferentes interpretaciones o modelos del cambio en las organizaciones, para, a continuación, pasearnos por las relaciones entre metas, problemas, soluciones y planes de mejora.

Asimismo, nos demuestra las dificultades para identificar los problemas que las organizaciones deben resolver; mediante ejemplos de complejización nos plantea la problemática del diseño de indicadores que delimiten adecuadamente su ámbito de aplicación.

También nos pone en guardia sobre la supuesta imparcialidad de los números: “la interpretación que dan los números depende de cómo se empleen simbólicamente y de cómo se inserten en el argumento”. Esa frase no cayó en oídos de una sorda, ya que al leerla recordé múltiples ocasiones en que he “interpretado” cifras para reforzar una posición.

Nos proporciona igualmente una interesante exposición sobre qué se busca al querer identificar las causas de las situaciones o problemas; el mundo se divide entre los que privilegian qué causó el problema, los que quieren saber quién fue el responsable, los que interpretan la causa como un riesgo asumido, etc.

Estas posibilidades son presentadas con el objetivo de demostrar cómo se construyen los argumentos para reforzar las posiciones, tomando en consideración los intereses en juego, las relaciones de fuerza y los tomadores de decisiones.

Al considerar las soluciones, la guía se aparta una vez más de “la pureza” o rigidez teórica. El postulado es que nunca hay soluciones exclusivamente de mercado, sólo comunitarias o puramente estatales. Las soluciones provienen de la combinación de distintos intereses y no existen soluciones óptimas.

Otro aspecto importante de la guía es el llamado de atención sobre las interrelaciones entre recursos, actividades, productos e impactos en el ciclo de las políticas y de la gestión pública y el rol y modalidades de la evaluación de las mismas.

Los tres últimos capítulos (el diagnóstico, el plan de mejora, el documento) son eminentemente prácticos: el autor nos toma de la mano y nos lleva paso a paso por las actividades necesarias y los componentes indispensables de un plan de mejora, incluyendo formatos. Cada uno de ellos está debidamente ejemplificado y sustentado. A título de ejemplo: ¿cuándo y por qué es preferible usar un gráfico de barras y no uno de líneas?, ¿qué debe contener la introducción del plan de mejora?, ¿cómo hacer una bibliografía?

Los anexos nos permiten tener un referente real de planes de mejora y de evaluación, que puede guiarnos en el camino de la elaboración de los nuestros.

La conclusión es que esta guía debería ser una “biblia” para todos aquellos que elaboren un plan de mejora; considerar sus recomendaciones es garantía de un buen planteamiento del problema, de la inclusión de los aspectos fundamentales a considerar y de claridad en los planteamientos.

Por otra parte, la demostración de la complejidad del entorno en que las políticas públicas se insertan, la ausencia de rigidez en la consideración de las problemáticas y la explicitación de la certeza de la inexistencia de “la” solución hacen de este libro un imponderable para los que tenemos a nuestro cargo la mejora de la gestión pública.

Isabel Siklodi Pérez

Revista de Administración Pública



Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Cascante y Héctor Sainz,
*El Enfoque del Marco Lógico: 10 Casos Prácticos. Cuaderno
para la Identificación y Diseño del Proyecto de Desarrollo,* Fun-
dación CIDEAL y Acciones de Desarrollo y Cooperación A.D.C.,
Madrid, 2002, pp. 235.

El manual que nos ocupa es un documento de fácil lectura que permite acercarnos al Enfoque del Marco Lógico (EML), nos permite conocer sus principales atributos, así como los pasos a seguir, a través del cuestionamiento de diversos tópicos en cada una de sus cuatro fases, la construcción y el diseño de una matriz de planificación de proyectos, todo ello desde la teoría a la práctica con ejemplos muy concretos. Si bien el EML se utiliza principalmente en proyectos de desarrollo que financian las Agencias de Desarrollo, los autores nos muestran la practicidad del método en la realización de cualquier proyecto.

La presentación del libro, está a cargo de Manuel Gómez Galán, Director del Centro de Investigación y Cooperación para el Desarrollo (CIDEAL), en ella describe una breve semblanza sobre el trabajo de los autores, señala que el documento es un cuaderno de trabajo para ejercitarse en el EML con un carácter práctico utilizando casos reales y otros elaborados con fines didácticos y cuyo objetivo es “contribuir a un mejor conocimiento del conjunto de técnicas que componen la metodología del EML y su aplicación práctica en la gestión de proyectos” (p. 8).

El manual contiene un preámbulo realizado por los autores en el que se especifica que el documento recoge sus experiencias en la aplicación y docencia del EML, señala la practicidad del mismo como un cuaderno de ejercicios en el que se aprende haciendo, presenta diversos casos tanto docentes como prácticos que buscan cubrir la mayoría de los sectores que apoyan las organizaciones de cooperación internacional; asimismo, ofrece sugerencias en su aplicación, incluyendo una lista de comprobación de la calidad del proyecto diseñado conforme al EML. Para ello, el documento se estructura con una

introducción al EML, la presentación de siete casos docentes, reflexiones y sugerencias en la aplicación práctica del marco lógico, la presentación de tres casos reales y anexos.

En la introducción al EML se presenta un resumen esquemático del ciclo de vida de los proyectos de desarrollo, se define al proyecto como una “tarea innovadora que tiene un objetivo definido, debe ser efectuada en cierto periodo en una zona geográfica determinada y para un grupo de beneficiarios; solucionando de esta manera problemas específicos o mejorando una situación” (p. 14).

A través de un esquema señala cómo el proyecto puede transitar principalmente por cuatro fases articuladas que interactúan entre sí, definidas como la identificación, el diseño, la ejecución y seguimiento y por último la evaluación.

Los autores mencionan que el EML “es un método de planificación participativa por objetivos que se utiliza de manera esencial, pero no exclusiva, en los proyectos de cooperación para el desarrollo. Este método ofrece una secuencia ordenada de las discusiones para la preparación de una intervención y unas técnicas de visualización de los acuerdos alcanzados” (p. 23).

La identificación, como los autores señalan, es una de las etapas esenciales del EML, ya que depende de ella, en gran medida, el éxito en la ejecución del proyecto, es cuando se inicia éste, aquí se contextualiza y madura la idea sobre lo que se desea y es necesario hacer, es un análisis en el que la identificación de los beneficiarios juega un papel básico, ya que ellos son el centro de la atención y quienes se enfrentan en realidad a la problemática que desea resolver el proyecto. Los cuatro pasos para la identificación son el análisis de la participación de los involucrados, el análisis de los problemas, el análisis de objetivos que se pretenden alcanzar y por último el análisis de alternativas. Una recomendación es que durante el análisis de participación es muy importante saber a quién se quiere ayudar antes de saber qué se quiere hacer, los beneficiarios deben ser personas y no instituciones.

El diseño consiste en esquematizar y tipificar los resultados obtenidos durante la fase de identificación, es importante señalar que aquí se deben establecer muy claramente los plazos, las estrategias que se van a llevar a cabo, los recursos humanos, materiales y técnicos que se requieren para la ejecución del proyecto y sobre todo el costo que tendrá el proyecto no únicamente material sino el que podrá afectar a los beneficiarios del mismo. Para poder diseñar es importante responder a las preguntas ¿qué queremos hacer?, ¿cómo pretendemos realizarlo?, ¿a quién se dirige la acción?, ¿por qué y para qué actuar?, ¿con quién, dónde, cuándo y con qué recursos?,

esta fase debe ser el hilo conductor a partir del cual podamos definir las acciones que se deberán llevar a cabo e indicar las comunicaciones entre todos los involucrados.

Una vez que se cuenta con las respuestas a las preguntas arriba señaladas se está en posibilidades de construir el esqueleto denominado Matriz de Planificación del Proyecto (MPP), misma que presenta gráficamente, en forma lógica y secuenciada los elementos principales de la intervención que se pretende realizar a través del proyecto. Esta matriz, como lo indican los autores, complementa al documento del proyecto. Se construye a partir de cuatro columnas: la primera es el resumen descriptivo, en la segunda se establecen los indicadores, en la tercera se anotan las fuentes de verificación y la última determina las condiciones para asegurar el desarrollo adecuado del proyecto.

Para la determinación exacta de un problema se recomienda utilizar un diagrama de causa-efecto en donde una de las condiciones es no considerar la “falta de” como una problemática, una vez construido el árbol se debe elaborar sus objetivos. A partir de ahí se deberá realizar un análisis de las posibles alternativas valorando su posible solución. En esta etapa es importante establecer la viabilidad del proyecto a través de preguntas, como por ejemplo: ¿se cuenta con una política de apoyo?, ¿existen tecnologías adecuadas?, ¿el proyecto implica la protección al medio ambiente? También se deben valorar las transformaciones socioculturales, la capacidad institucional de gestión y por último, los factores económicos y financieros.

En la fase de ejecución y seguimiento, como su nombre lo indica, se lleva a la práctica el diseño del proyecto y debe tener un alto grado de flexibilidad que permita no llevar a los actores a falsear la información. Este señalamiento me parece que tiene una trascendencia fundamental por la propia experiencia, cuántas veces no conocemos proyectos que llevan a la simulación de resultados, cuántos proyectos por falta de flexibilidad no cumplen con las expectativas propuestas y sobre todo cuántos de ellos no atienden la problemática de los usuarios. El seguimiento debe ser permanente, esto es durante todo el proceso de ejecución, para poder tomar decisiones acertadas que nos lleven a buen fin, considerando para ello todos los elementos del proyecto, actividades, costos y recursos utilizados.

Durante la evaluación se debe contar, como los autores señalan, con elementos que permitan verificar la eficiencia y eficacia, el impacto y la viabilidad y va íntimamente ligada al seguimiento.

Los casos docentes señalados se refieren a áreas de salud, manejo y tratamiento de aguas, y por último, a la producción y desarrollo económico. Cabe mencionar que durante la lectura de los diver-

En algunos casos, los autores nos llevan paso a paso por las diferentes fases. Por medio de una escritura muy ágil permiten al lector entender operativa y gráficamente el EML.

Al realizar la lectura de las reflexiones y sugerencias, los autores determinan, como punto focal, la participación activa y representativa de los grupos que participan en los talleres de EML, ya que con ello se logra enriquecer la discusión y se pueden observar los diferentes puntos de vista de los integrantes, otra recomendación que tal vez en el trabajo cotidiano nos resulta un poco banal y que, sin embargo reviste gran importancia es la convocatoria al taller, la cual debe tener información para los participantes que asisten como: a qué institución pertenecen, el objetivo y alcance del taller, cómo será la dinámica y resultado que se espera. Recomiendan que la celebración de talleres debe ser fuera de las instalaciones de los participantes, sugieren cómo debe llevarse a cabo la apertura, asimismo señalan la importancia del conocimiento de las características y el funcionamiento de las organizaciones a las que pertenecen. Para la determinación de problemas sugieren la técnica de lluvia de ideas en la que los participantes señalarán de dos a cinco problemas que a su juicio son los más importantes y realizan diversas consideraciones sobre la necesidad de definir correctamente los problemas y sus causas. Asimismo, se señalan recomendaciones para la construcción de la Matriz de Planificación de Proyectos.

Los casos reales se refieren a la mejora de la producción, el fortalecimiento de instituciones de adultos mayores y la planificación estratégica de una ONG, si bien no presentan la información completa de los casos, se respeta lo esencial del EML.

En los anexos pueden encontrarse los materiales docentes, la lista de comprobación y una bibliografía comentada.

A partir de la lectura, se puede llegar a algunas conclusiones importantes para el quehacer de los servidores públicos, el EML no es una moda y no es un método para adquirir recursos, es una herramienta que si se lleva a la práctica, no en forma rigurosa pero sí seria, podemos tener una clarificación en los proyectos que se nos encomiendan.

Utilizar el EML puede ser muy benéfico para el enriquecimiento de nuestro propio quehacer y con ello, aportar a nuestro país acciones de impacto que beneficien realmente al ciudadano, quien es la razón de ser de las instituciones públicas y por ende de los servidores públicos.

Erika Plata Córdoba



**REVISTA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

115

**Emergent Dimensions
of Public Function**



Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Revista de Administración Pública



Presentation

An age is often understood as a considerably lengthy period in which elements defining when it starts and ends are easily identified; a period which should be withheld or kept due to the significance that they enclose and the potential contribution to human knowledge. To reach this number 115, our journal, *Public Administration Review (Revista de Administración Pública)*, has gone through seven different ages, and each one of these respond to the context lived in every one of those moments. This issue is outlined based on the Board of Directors from 2008-2010 INAP, as well as a complex and changing domestic and international reality.

The first RAP issue was released in March 1956. From that time on, each issue has been in the search to approach the most relevant topics for Public Administration and of government officials and of interest to academic along each one of the political-administrative periods the country has undergone for the past fifty years.

Throughout its life, RAP has intended to reflect the study results from the main applied research centers in Mexico and the world, in the administrative science field in general and in the Public Administration field in particular. On several occasions, RAP has been the means for the presentation of specific administrative improvement proposals on behalf of INAP associates; as well as from Public Administration officials in our country.

Along these 52 years of existence, RAP has had 16 directors and has taken in the thoughts and feelings of more than 600 authors, who have given expression to their ideas in 866 articles, published in 114 issues. RAP has significantly contributed in such a way to the constant improvement of the Mexican Public Administration.

Different time periods can be identified along this performance of tasks, in accordance with the policies of change that successive governments of the Republic have established: Administration for Development; the Federal Executive Power Administrative Reform; Demo-

cratic Planning; Moral Renewal and Administrative Rationalization; Public Administration, Resizing and Modernization; the Good Government Agenda; and currently, Public Management Improvement Program.

In this new period, from this number 115 on, RAP incorporates to the circle of publications of IIAS (Administrative Science International Institute), therefore begins the publishing of integral articles both in Spanish and English, to the Public Administration improvement. To achieve this goal, RAP will professionally approach all issues pertaining to the State, Public Administration or current society, without undermining free research and discussion and criticism of administrative issues in Mexico, to which, without a doubt, solutions will be sought preserving the idea of who conceived this Institution in 1955.

José R. Castelazo

President of Directive Council

Revista de Administración Pública



Contemporary Public Administration Challenges

Ricardo Uvalle Berrones*

Introduction

Modern society attrition understood as the industrial society that formed in XVII century and its development with positive yield until the seventies from the past millennium, enforces to examine and reassess the State purposes, government tasks and Public Administration functions. So, the current world gets grow with conditions that accelerate the events that convert the patrons actually of the individual and collective life on more plurals, competitive, and exacting environments.

The fall of the Berlin Wall in 1989 has as an effect that, on october 3rd 1990, the reunification of the German Federal Republic and the German Democratic Republic to give opportunity to just one nation that was divided since the Second Worldwide War. This event accelerates the Central European authoritarian regime, finishing the Cold War period and, quoting Francis Fukuyama, capitalism triumphs over the policies and officialdom of socialism with the proclamation of economic freedom and policies with an Occidental vision on societies that were for a long time, closed and tribal. In consequence, the global relationships spread all over the planet, provoking capital, properties, and services interchange to be bolstered not by machined and industrial systems, but by production ways that propel digital processes and network systems with electronic advance. They are, therefore, levers for the market economy development based on the basis of competence and innovation.

*PhD in Public Administration from Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Full time Associate Professor "C". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (School of Social and Political Sciences) from UNAM. Center for the Study of Public Administration Coordinator from UNAM. Member of the Research National System, recognition granted by Secretaría de Educación Pública (SEP) and Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Former Research Mexican Academy in Policies President 1998-1999. Author of several books and articles on Government, Public Administration and Public Policies.

The intensive and diversified expansion from the global effect has implied that the time-space relation be one of the most important factors to situate the new dynamic to the public societies and public administrations. Following this type of logic, public institutions relationship with its governed citizens considers some elements: non-waiver of democracy and the right State because they are fundamental pillars for modern society development.

It is very important to highlight that administrative institutions are not only understood in institutional areas of the State life, but also in the public sphere of the society; it gets integrate by libraries, streets, teaching centers, forums, places, media, museums, recovery centers, between other elements. So, the debate, deliberation, and speech are resources of the freedom and democratic societies that individuals not just invoke and request but they utilize to raise communication relationships with authorities and other civil life organizations.

There are, in consequence, new communication bridges between the civil society and the State by the publication of its work. There are new relations to understand how since the society exigencies for the quality and efficiency are the constant advertisings from citizens to administrative offices, political rulers and governmental officialdom. There are advertisings that have like purpose the public topics to be extensive to the citizens by participation, collaboration, and co responsibility about public policies.

Now the governor-governed relation is more open and direct, it embroils the Administration systems redesign over the logic to combine the efficiency with the democracy values. Therefore, Public Administration has actors, conditions, troubles, and times that they obligate to refocus them since a government optic. As naturals, economics, political, social challenges as technologic are elements that have relation and exert pressure over administrative institutions; that reason obligates the answers to be more strategic and effective.

Contemporary Public Administration lives on times of vertiginous changes, which demands its social and policy responsibility to be valid by institutional management effective means.

The purpose of these ideas is to analyze and explain challenges that Public Administration faces with base on contemporary world complexity. It highlights organized and informed societies, exigency for institutional efficiency into institutional and policy level, life quality growth, citizen correponsibility and State importance about public direction processes and new paths of the democratic government (Peters, 2005:592) (Castelazo, 2007:52-53).

In order to present a layout, the work is structured as follows:

1) Context; 2) State sense; 3) Adaptive structures; 4) Management and results; 5) Collaboration and co-responsibility; 6) Quality and legality; and 7) Political competence.

Context

Contemporary times are dynamics and complexes; they do not have predicable and invariables contexts; they have turbulences that reflect new life conditions and they show important modifications on the organization and power exercise, on which, intercede governmental forces like that correspond to the civil society.

In consequence, public institutions are not strange to changes that society and State live intensely. It enforces to check government competences effective and continually. There is not rest point and lingering pauses for public institutions due to the importance of troubles that they attend. These troubles have a big interdependence and complexity that increase the social and policy relations tension. It means that institutions must to produce new capacities of public management that allow landing to that lacks and demands from general and common life to avoid that answer to be deficient, insufficient, or erratic.

Administration nature from collective troubles must be examined and revalue in front of events that mean actuality; it is not easy to understand through inoperative and obsolescent archetypes that conceive the actuality from invariable equilibriums because they are supported by dome establishments; they omit the dynamic from horizontal powers and they are determinants about forms and power relationships.

Actually, there is a combination in terms of historic and policy phenomenon that they are not easy to understand since reductionism and historic optic (Suárez, 2005:26-28) from modern society, because it gets form since Industrial Revolution on XVII century, when relations social, policy, economic politics are shifted and it announces the triumph (Huntington, 1991:104) of civil rights, democracy, market, and parliament, which provokes that king (Executive power) loses (Huntington, 1991:104) policy force in front of the community. This phenomenon increases with policies revolutions that on XVIII century announces the civil life and policy advent and that corresponding to the right State (Hayek, 1991:103-104)) over the base from freedom and legal equality of people.

In present, societies live with tendencies because of globalization (Ayala,2003:51) characterized by public trouble, science and technology accelerated innovation, market economies boom, social and officialdom regimes end in Oriental Europe, information and knowledge importance to form productive life value and added value

that it needs, community integration of Estates, regional blocks formation, common markets integration, retirement and pensions policies check, central structures debilitation, local forces boom, heating planet risks if there is not control of carbon dioxide (CO₂), methane (CH₄), nitrous oxide (N₂O), furthermore three types of fluorated industrial gases such as: hydrofluorocarbons, perfluorocarbon and sulphur hexafluoride (Cruz, 2008:16); ample geographic zones deforestation, glacial melting, foods crisis, lacerative effect poverty, inflation increase to worldwide level. It is not least important troubles about bio combustibles production that in Peter Brabeck Letmathe words - Undertaking Nestlé President... are ecologically waste and undefined ethically” and blame “fall justly over the attorneys of global heating” (cited by Elizondo, Reforma, negocios, p. 6). In this sense, another serious problem is that “combustibles madness... is contributing to water scarcity because it is endemic... it requires 10,000 liters of water to produce five liters of ethanol” (cited by Elizondo, Reforma, negocios, p.6). Other worldwide preoccupy problems get engage with health like epidemics, pandemics, and infections provoked by AIDS; so, terrorism, migrations, people traffic, and childlike prostitution are neuralgic problems and they incise on society and Estate relationship.

These troubles have an important impact about institutions work and government processes over open societies (Suárez, 2005:25-26), which recognize individual action importance (Suárez, 2005:29) organized on informed and repliers collectivizes that are owns of democracy and that it compels to check and reformulate efficacy patrons in public institutions, in particular, administrative character. Contemporary society gets development in stableness conditions, which implies that uncertainty to be way life that is important to understand and face with a better answer talent.

There is no exist therefore, right lines to carry out government processes neither impeccable, neat, and art full solutions; so, the unpredictable and coarse from contemporary life must to face several strategies that allow rationalizing better troubles and demands from communitarian life having like orientation point that institutional solutions are temporary and specials. Government processes must not be understood with prognostics range neither categorical prevention of the events, because there is not inertial opportunity on a world that is re accommodated and is transformed with intense velocity, in fact of chaotic way.

The political and social problems sum, more natural character disasters –hurricanes, twisters, drought– obligate to revalue the government tasks by sceneries design more realist and feasible. Before, to govern implicated to notify and procure that different parts

of State territory were occupied for denizens by colonization processes and human assents; the increase population criterion was determinant to occupy the geographic surface from the Estates, to protect borders to the consider strategic importance of defensive and offensive systems accord Estate reason.

On modern society time, to govern implies to calculate actions, resources, and needs over numeric values precision to produce goods and services that society, market, and economy need for its development; on relation with modern society, contemporary society proclaims intangible values –civility, affiance, equity, justice, solidarity– that increase the complexity to govern because they are on relation with collective and individual development from citizens to warranty common targets articulation over cooperation systems base, legitimate and recognition of ruled order. Public institutions have entered to an age that demands accredited dexterities and abilities to secure society direction over democratic elements base having like axis that societies evolved is intangibles and tangibles values conjugation.

So thus market economy needs government supports to secure its successful and efficient; too civil rights, political, and social demand efficiency and attention by governmental institutions to strengthen social, political and legal equality relations because they are an important point on century XXI democracy. Nowadays government compromises are more numerous and recurrent with society and market economy challenges. It obligates to examine its actual capacities and value that it needs to the future.

In this sense, future is not the expected or wished time; it must not be taken like a calendar, clock or chronometer way, sinus like a sum of events that have a place of theological way, induced, and provoked that they impact the present by volatile systems effect from actors and conditions that influences.

Future must be discovered with political, methodological prospective exercises (Dror, 1990:70) to anticipate it, manipulate it and institutionalized it with better government actions and from public capacity; it must be known athwart tendencies, trajectories, problems, and portages and they must be have relation with the likely and unexpected; certainty and uncertainty; order and disorder; regularity and disruption; reforms and contra reforms; dairies and contingences; decisions and actions; accommodations and resources; legality and legitimacy; political and policies; rulers and citizens.

Originating future is not found on present by a chronological way, sequenced and anticipated, sinus it must be understood like a target or value about itself (Dror, 1990:73) and it must be identified to split of thing that come –valuating opportunities and restrictions– and not where

it wishes arrive. Originating future implies crisis, change and transformation, so it means that there are actors, contexts, processes and consequences that influence about problems and successes course that public management faces to be efficient and opportune about it.

In consequence, the contemporary society material efficiency is not the only indicator to highlight in order to evaluate the demands of development. The democratic quality of life is the other chapter that should be precisely considered to visualize public life complexities, as well as the importance to enhance the social and private spheres. Development with no link to democracy quality is an unfinished process; democracy quality with no reference to development means the overturning of enterprising capacities that society and the State needs.

A fundamental challenge in development issues is related to democracy quality to avoid the existence of fragile areas that entail the decreasing return. For instance: the economic growth should not be supported in the ecosystem destruction of forests, lakes, rivers and mountains; technological innovation should not imply unemployment in itself; labor hand should be requalified so it reaches other capacities in the market; prosperity should not be achieved widening the marginalization line or social exclusion; capital multiplication should not omit the importance of improving the wealth distribution system.

Breaking with the development dilemmas that characterize contemporary society is an important task to consider avoiding that the benefits have negative externalities –natural resource exhaustion, contamination, deforestation, indebtedness– costs that wound the commentary life economical and social tissue.

Democracy quality in this case is the articulate sum of tangible and intangible goods that should be formalized in government agendas to develop both individual and collective life. In this case, the link to the public and private should be reassessed based on shared advantages and restrictions with the public policy effective competition.

Society participation is relevant as market is useful in the definition of social problems since resource distribution and production is a fundamental issue to society, the State and the governed. It is as important the economical growth as it is important the equitable and continual development. It is as important society and the State in terms of organization forms that sum up efforts and capacities to an advantage in collective life; in this case, and from a political point of view, the State is the society organization which implies the existence of solid institutions (Castelazo, 2008:27-28). Public Administration is an

important as its deliberation and argumentation is important on behalf of the authorities and citizens to assess the development options.

In contexts that are structurally and fast transformed the behavior in public institutions, among them administrative institutions face a set of challenges that shall be governed so society and the State relate. Consequently, Public Administration lives in conditions that demand task, responsibilities and reaction capability reviews, procuring that results not be encouraging but legitimate.

The Public Administration mission does not have a moment to rest; due to its activities, it is related to the set of private life and public life; circumstance that shows its importance as the importance of the government in communitarian life. En a world with intense globalization, ascendant technological innovation, meaningful political changes and great scale migratory movement, contemporary Public Administration should exceed the traditional patten that confines the demands of domestic life; that is to say, national to open up to challenges coming from outside.

Currently, world context is a trigger of important changes that boost the reformulation of government agendas, without ignoring the importance that these have in administrative means and public management processes as well.

The States fundamentally build their government task in regard of Public Administration responsibilities. This means that governing implies to give movement to administrative institutions and to authority guidelines, since they are in charge of the making of public policies, objective accomplishments, goal accreditation and most importantly, should be committed to the population quality of life.

Consequently, contemporary Public Administration should face the following challenges to improve and increase the response capacity: 1) State sense; 2) Adaptive structures; 3) Management and performance; 4) Cooperation and correponsibility; 5) Quality and legitimacy and 6) Political capacity.

State Sense

Due to the managerial, economical and marketing vision impact that has been developed in the last 20 years, Public Administration should not be anchored in categories and focus oriented to attend to it as a machine or productive system that only obtain results from an action plan. The questions against bureaucratism and bureaucratization should not be accompanied by proposals that highlight company managerial models as a role model.

The managerial success of the private administrative models is not a paradigm that should be replied without analysis and evaluation.

All of changes or reforms in Public Administration should be performed based on its institutional nature, which is related with the State's purpose and the public responsibilities that society holds. Insisting on the procedural advantages of private management with no analysis on its impact and consequences in the inside the State administrative institutions, open the doors to market values that adopt with no problem public responsibilities in the world.

Public Administration, important to remember, is related to the coming of civil society and State of right, fundamental circumstance to value and revalue it as the institution that is in charge of social and political aims as a command of legal and constitutional norms. The sense and vision (Castelazo, 2007:15) of State that Public Administration should recover, consists on the fact that it should be oriented to stimulate individual and collective life based on irreplaceable levers to develop economy and society. There is no valorative conflict between efficiency and social purposes of Public Administration, but nothing justifies that its performance be solely evaluated with monetary and productive criteria.

The true essence of public Administration is related to the effective conservation of State and the society equitable development. Its realization field is the political and social life; thus, it relates governors with the governed. It influences in the public service and goods distribution and production, which carries on the political conflict and agreement formulation decrease that allows the communitarian life governability.

As a result, every process is related to the State life, reason why, public Administration is not foreign to what the State is and means. To avoid emptying (Sunk, 2007:517), fragmentation and atomization (Culebro, 2008:38) of the State as an effect to managerial reforms, it is highly imperative that society does not lose cohesion that it guarantees. Based on this point of view, the belonging of the Public Administration to the State, has a constitutional, legal and statutory foundation, which is important to understand that social purposes and political tasks not be substituted by criteria, practices and strategies that pertain more to the media importance, not to the substantive tasks that it performs.

If the State is the political organization of society, modern Public Administration is the State activity in society; as a consequence, Public Administration public purposes are based on State logics of right, not on commercial practices that have as an ultimate goal the achievement to efficiency, not to effective conservation of the State itself.

Adaptive structures

The importance that the Public Administration being a responsible and efficient institution implies that its tasks are being currently developed into global presence challenges, which by modifying the space-time relationship, gives rise to new living conditions impacting on the society and the State. One consequence of this fact is that Institutions have entered into the review of its activities and coverage to create favorable elements that allow to best meeting the goals and targets that are responsible of. This means that global presence has as a consequence that administrative institutions are more nimble and innovative to respond better to their assumed commitments based on adaptive efficiency (North, 1993:108).

Indeed, the excess of vertical and pyramidal relations in the administrative apparatuses does not have increasing functionality in an open, communicated and interdependent world. The long sections of control are not either functional to be efficient because it gives rise to the theory of the elevator, that is to say, everything asks and decides "upstairs" , whereas in horizontal scopes are located the processes that sustain the effectiveness of the organizations.

On the other hand, the performance without indicators does not favor the effective knowledge of how the directive and operative Administration are able to produce results on the base of measurement criteria that allow simultaneously, evaluating better the qualitative yields having as a premise, the shortage of resources.

As much the change (Cabrero, 1995:49) of structures as the processes and procedures, is a tendency that in the present time, assume administrative institutions to produce value and added value. Consequently, the performance is the cardinal concept that emphasizes how Institutions are able to generate a greater quality in their final products, in respond that the size, cover and density would not be the axis that supports the operation of the administrative life of de States.

In the presence of concepts like authority, centralization, control, function, chains of command, it is important to recognize others like quality, collaboration, decentralization, delegation, management, measurement that is part of the organizational innovation which the contemporary institutions live. The existence of adaptive structures is notable so that the weight and the volume of the public bureaucracies are not a factor that affects in determining way the obtaining of the administrative yields. This implies to adopt the culture of quality like triggering element of the desired and waited change in the public administrations, attending to the principle that the democracies need effective administrative media that translate in actions what is defined as an objective.

The organizational and functional world of administrative institutions must be developed on the base of agile structures - flexibility, innovation, productivity, horizontality- that allow to increase the capacity of answer. The agile structures are related to processes of recycling, purification, substitution and elimination of those parts that are not functional for the taking of the decisions and the implementation of the public policies.

Consequently, the horizontal relations must characterize more the administrative universe of the State, whereas the vertical relations have to limit themselves to what is strictly necessary, that is to say, not break the command unit of control nor the joint work in the bureaucratic offices.

Managent and performance

A central aspect in the contemporary vision and the behavior of administrative institutions is the managent and the performance. The administrative systems have diverse forms of operation in regard to their sense, design and aims. They respond to diverse institutional atmospheres, which mean that they do not have life by themselves; they respond to visions, cosmovision and values that are interesting to the managers and operators.

In this sense, concepts like efficiency and effectiveness respond more to a position of industrial engineering and cybernetic models, not as much to considerations that emphasize the commitment of administrative institutions with the public responsibilities that they have. For this reason, it was taken as a starting point that the setting of the media and the aims was enough to evaluate the behavior of the structures and operation systems.

This vision does not have sustenance in the days of global presence, open economies, non-conformist societies and organized public. Now it is important to emphasize not only the normative and prescriptive elements, but to allude to the movement, problems and actions that take place in administrative institutions and in the spaces of the civil society.

The managent (Cabrero, 1995:25) is a category of analysis and application that is useful to allude to how Institutions in the complexity of the collective life, the demands in competition and the plurality of interests behave that define the world of the space of the public. Managent means to structure, to order, to make and to remake the policies to obtain results that connect with atmospheres of political negotiation and the action strategies that impel a greater autonomy and responsibility in the public administrations (Garnier, 2004:123).

The managent of the public policies is the result of interactions

and forms of cooperation that certain actors of the public life agree to surpass restrictions, to diminish conflicts and to reach understanding formulas that improve the conditions of life. Management alludes to the importance of the abilities and skills that will be developed to accomplish the aims of the government to the benefit of the public space. The contribution of the management consists of what as much actors, contexts, information, interests and values are combined to give way to the process of government and the adoption of the public policies. Its advantage not only is conceptual, but practical, which means that it is a category that has applied aims related to the exercise of the power in Institutions

The performance on the other hand, allows to identify the real and precise and effective behavior of the actors who belong to administrative institutions; it alludes to the achieving of fulfilled goals, the capacity to reach shared aims, to the way to articulate means and aims in regard to actors and interests; it allows in addition, to know the quality results and the way to act so that the coordination of interests favors the consistency of the own institutions. The performance means how from the administrative capacities, it is possible that Institutions secure intermediate and final results, how they affect collective life and how they are recognized in the diverse scopes of the public task.

The performance alludes to answering capacities that are generated to turn the problems into solutions without ignore the political context of the management and the performance (Garnier, 2004:135).

Collaboration and responsibility

In conditions in which the public space is more dynamic, plural and diverse, the Public Administration must open itself towards the communitarian life, which means that the collective affairs are not reserved to the authority exclusively. The public status of the society is one of the more conspicuous tendencies than denotes how the agenda of the public policies does not correspond solely to the constituted powers, but in their design and implementation there are civil organizations that are interested in the course of them. In this case, the collaboration from the society paves the way so that the cooperative action is developed on the base of nongovernmental contributions, since they are important to extend the opportunities of management in the marks of the contemporary plurality.

It corresponds to administrative institutions, to assume the role to invite, to coordinate and to stimulate (North, 1993:108) to the social and political agents so that they are interested in the collective tasks, emphasizing the understanding atmosphere that is possible to reach to attend the demands in competence.

The collaboration is an option to take advantage of limited resources, to share aptitudes and to use better the available information; it is a footpath that favors that the governmental and no governmental organizations approach positions in favor of the public wellness and is in the same time, an answer that intensifies the communication between the society and the government in a scheme of shared tasks.

In the case of the joint responsibility, it is been constituted in the last years in an attribute that characterizes the democratic societies that have chosen to with legitimacy, the rights that they have in public spaces. In horizontality optics, the management of public policies is testimony of how the joint responsibility has become in a form to assume active positions in the contemporary public life.

The administrative formats built in universality; homogeneity and rigidity of criteria lose validity when it is clear that each public problem has its corresponding public policy. In this case, from the civil society there are initiatives and complains to take part in the attention and solution of the common affairs.

The civil and social groups demand to administrative institutions the opportunity to participate in the management of the common affairs, not only expressing their opinion about the public problems, but assuming active and direct positions in some stage or stages of the process of the public policies.

The vertical and forceful administration of the public spaces is replaced by the administration of the common problems, which means that the Public Administration nourishes of the essence of the public, not only of the bureaucratic and nationalized diversity. The joint responsibility is part of a new pattern of governance in which the unique and insurmountable centers of the political power are exceeded to recognize the multi-centre existence of the society in an exposition of shared tasks.

The joint responsibility favors that the Public Administration is being jeopardized and visible in the governing – governed relationship, which sustains the vision and the democratic exercise of the power.

Quality and legitimacy

After the crisis of the nationalized interventionism that restrains the development of the society during the seventies and that results in the loss of prestige of the governmental bureaucracies and the need to redefine the activity of the State in the society and the economy, Public Administrations have been object of reforms that have as last goal to rehabilitate its capacity of response.

The need to make better use of the limited resources to increase the quality of life of the society has caused in a world-wide scale, that

the culture of the quality (Pichardo, 2004:238-239) takes root in the universe of administrative institutions. To reduce costs, to improve services, to invest and to spend with bigger rationality, they are part of a set of efforts so that the administrative apparatuses are not an onerous load for the governed ones.

To simplify procedures, to innovate processes and to modernize administrative practices, are subjects that occupy an important place in the agenda of the public authorities. To improve the regulatory quality, to establish performance indicators, to take advantage of information and communication technologies in order to increase the administrative capacities of the governments, implies to recover (Pichardo, 2004:373) the citizen like the main center of the institutional processes. The credited quality of the Public Administration must have like reference not only economic and mercantile values, but those related to the equality, the fairness and the well-being that are main point in the design and validity of the modern democracy. The Governed and its quality of life, is what really justifies the movements in favor of the quality that must have the actions of administrative institutions.

The quality in itself of the processes, procedures and practices of the Public Administration is an exercise without sense, because in the task of governing the administrative offices and means are means, never an aim. The administrative quality associated with the quality of life, is the guideline to follow and to consider in the democratic vision of the power. The commitment of the Public Administration is with the quality of life of the society, not with the mercantile and utilitarian quality.

There is no conflict between the quality of the operation systems and the quality of life; only that this one is the premise more relevant than justifies de reason of being of the administrative and governmental institutions, whereas the first one corresponds to the universe of how reaching results, without losing the reference of that the communitarian objectives and values are related to the development of the society and the conservation of the State.

The commitment of the administrative and governmental quality is with the people, not with the things. When this order is reversed in favor of the things, not of the people, the task of governing loses sense and the door is opened so that administrative institutions are understood like places of intellectual pyrotechnics, which implies that it is emphasized more the importance of means, not the aims that must be fulfilled with social and political responsibility.

In this way, the legitimacy (Pichardo, 2004: 374) of the Public Administration are related to the results that are able to generate, which are product of decisions, policies and actions that are oriented towards the fulfillment of the collective goals. The legitimacy of Public

Administration is the one that increases or diminishes the political capital of the governments, because it emphasizes how the offering of commitments has been or has not been fulfilled in regard to the calendars of the political and social life.

As much the adjective tasks –accounting, statistic, evaluation, personal computer science, and programming, budgeting– as substantive ones –education, employment, promotion, health, and security– are important so that the functional legitimacy of administrative institutions has a degree of acceptance and recognition in civil society. The relation governing-governed it is located in the capacity of administrative institutions to generate not only better conditions of life, but opportunities for the individual and collective development.

The response capacity has become in cardinal point of the Administration of the Public Administration because it is related in direct way to the capacity to govern. The importance of the legitimacy by results jeopardize to the authorities with the governed ones. It is inescapable commitment that the Public Administration combines for aims of results, the efficiency, the quality and the responsibility (Pichardo, 2004:118-119) to give way to the legitimacy that has its true acceptance test in the recognition that the governed ones express to the constituted authorities by means of the reward vote.

When the legitimacy is deficient, the citizens exert the punishment vote and consequently, come after the alternation in the power in the democratic life or the loss of the parliamentary majority of the party that governs.

The political value of the legitimacy has its origin in the vote of the citizens which confers to the authorities a specific mandate to govern with base in an offer of public policies. But the legitimacy by results is product of the management capacities that produces and develops the Public Administration, which is managed by elected authorities and in that sense, the bureaucratic administration in a transparency scheme and rendering of accounts, also they are forced to be efficient and responsible before the citizen public and the organizations of the civil society.

The legitimacy by results has a political character, because the capacity of Administration of the Public Administration is the center that approaches or moves away the governors and the governed ones. All offer of government is a commitment that must be translated into specific actions, reason why, the public Administration (Uvalle, 2005:220) is committed with the objectives and goals of the public policies. On the quality of results the political and social legitimacy of administrative institutions depends largely. The installed capacity of

the Public Administration is the means so that the legitimacy of the governments will be ascendant and progressive.

The success or the failure of the governments is related to the implementation capacity - fulfillment of programs, objectives and goals, which carry out the own Public Administration with the help of specialized Administration in the governmental task. There is a direct relation between legitimacy and processes of implementation, aspect that must occupy a fundamental place in the institutional agenda. For that reason legitimacy is subject of first order to be considered in all strategy of administrative institutions.

Political Capacity

A point of relevance in the life of the public Administration is related to the political capacity that it must have, considering the importance of the government processes. If the public Administration it responds to the aims of the State and to the commitments that it has with the collective life, its political nature is gestated from the reciprocal relation that exists between the governed ones and the governors. In this case, the election of the authorities to manage administrative institutions from government optics is a commitment that is gestated with the universal vote of the citizens.

The Public Administration is started up on the decision of the elected authorities for a determined period, which are supported by the bureaucratic commanders so that they carry out the planning tasks, direction, coordination, as well as the fulfillment of the public policies in regard to the offer of the government. The mandate so that the public Administration fulfills its social aims is political because it involves the will of the citizens when deciding who must govern, which implies at the same time, how it must be governed.

Therefore, there is no neutrality to characterize administrative institutions beyond the control of the political will of citizens, but reliable commitment so that their capacities of operation and answer are the means that allow to articulate, to process and to channel the imperatives of the communitarian life.

From the angle of the political capacity of the Public Administration conflicts are due to overcome, to take advantage of the limited resources, to satisfy collective needs, to assure the quality of life of the population, to institutionalize problems, solutions and resources to avoid that the society becomes paralyzed or puts out of order with the political conflicts.

The way to deal and to solve the common problems, the criteria that are applied to take advantage of the public resources, as well as the distribution of the benefits does not connect solely with

administrative variables, but is attended the political value to live in peace, stability and governability. These attributes of the modern democracy, are not foreign to the public Administration and must be demonstrated in a continuous way so that the governed ones have confidence in the authorities and the political institutions that regulate the communitarian life.

The validity of the order, the liberties, the justice and the well-being are factors that even more characterize the political nature of the Public Administration because of regular and ordinary way, civil society demands them to assure and to reproduce its fundamental conditions of life. Those factors in the modern democracy are even more demanding because the administrative media must be efficient to assure in a political and public sense that the associate life is developed with productivity and progress and at the same time it will be able to develop between problems and opportunities of accomplishment.

The validity, of order, freedom, justice and welfare are factors that characterize even more the political nature of Public Administration because in a regular and ordinary way, society push us to assure and to reproduce their fundamental life conditions. Those factors in modern democracy are more demanding because administrating media has to be efficient to assure politically and publicly that life develops with productivity and progress and at the same time it has to be able to develop between problems and realization opportunities. In order to invigorate its political capacity, the Public Administration must be transparent (CLAD, 1998: 14) so that the citizens not only know what is realized, but exert on it a form of democratic control (CLAD, 1998: 14) that extends the public space of the society. In this sense, the surrender of accounts (Schedler, 2005:28) is the other facet of the Public Administration in terms of the democratic control of the citizens about its performance and responsibility, in order to that the politicians and the administrators of the State explain the reasons and the arguments that justify their conduct and results to the society and the own citizens, that is to say, that be responsible for their actions.

Recovering the political importance of the Public Administration is fundamental for the effective life of the State of right and for the structured, productive and efficient coexistence of the civil society. Therefore, no management criterion is more important that the political value of the Public Administration and in any case, the forced efficiency of administrative institutions must understood in the appraisal, plural, with opportunity to respond and democratic axiological universe of the modern society.

The right to exercise civil rights of the Public Administration must be fortified to avoid that the social and productive relations are governed by norms built in the individualism, the excessive eagerness of profit, the insatiable thirst of wealth and the practices that tend to centralize the benefits into the hands of a few people.

The fortification of the social spaces, as well as the distribution of the benefits towards the communitarian life, are essential part of the scheme to govern, which implies the necessary balance to produce and to improve the quality of life of the governed ones. Therefore, the promotion to solidarity practices and the design of policies oriented to impel the fairness relations, are vital part of the political commitment of the Public Administration, since it has the objective to avoid that the conflicts shake with violence the way of life that in the modern society is sustained in the equality, the freedom, the order and the shared benefits. To sum up, the government of the democracy implies one better administration in the public space.

Conclusion

The challenges that the contemporary Public Administration faces in the world of the global presence are of structural reach because they related with ways and conditions of life in which the governed ones must be the most important reference of the decisions that are adopted in the political-administrative plane. The governed are the main subject and object of the Public Administration, reason why it has to reassess their importance so that the abstract efficiency is replaced by the social and political efficiency.

The loss of the formalist and exhaustive rationality that has as an axis the decisionism (Majone, 1997:50-55) restricted selection of problems and variables of analysis without alluding to the processes that generate results, forces the search of other rationalities –applied, conjectural, experimental, exploratory, heuristic– that respond to a changing world and in constant transformation.

The time of the prolonged balances, the imperishable stability and the contingency proof longevity - natural, social or political- from the administrative systems has arrived at its final stage. In contexts of mutations, turbulences and transformations, the public Administration must produce new capacities of answer to absorb and to institutionalize the common problems on the base of approaches more heuristics, not rigid. The government task is redefined on the base of new contexts, actors, problems and expectations of accomplishment. It implies to modify the understanding and practice of administrative institutions so that they become in spaces that propose alternatives,

routines and systems of innovation that respond with better functionality to the structural and situational challenges of the collective task.

Bibliography

- Ayala Espino, José, (2002) *Fundamentos institucionales del mercado*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cabrero Mendoza, Enrique, (1995) *Del administrador al gerente público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Castelazo, José R., (2008) "Coordinación internacional y corresponsabilidad gubernamental y social" en *Serie PRAXIS* núm. 122, México, Instituto Nacional de Administración Pública
- Castelazo, José R. (2007) *Administración Pública: Una Visión de Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Caracas, Venezuela
- Cruz, Antimio, "Segundo aire para el Protocolo de Kioto" en *Milenio*, Sección Ambiental M, 6/5/08, p.16
- Culebro, Jorge, "Atomización del Estado y nuevas formas de control: La introducción de los convenios de desempeño en organizaciones públicas", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Gestión y Política*, vol. XVII, núm. 1. 2006.
- Dror, Yehezkel, (1990) *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Elizondo, Everardo, "Al calor de los biocombustibles" en *Reforma*, Sección Negocios, 23/6/08, p. 6.
- Garnier, Leonardo, (2004) "El espacio de la política en la gestión pública" en *Política y Gestión Pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina
- Guy B. Peters, (2005) "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" en *Revista Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. XLV, octubre-diciembre.
- Hayek, A. Friedrich, (1990) *Camino de servidumbre*, Madrid, España, Alianza Editorial.
- Huntington, P. Samuel, (1991) *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Paidós.

- Manjone, Giandomenico, (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- North C. Douglass, (1993), *Instituciones, cambio y desempeño institucional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, (2004), *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, Colegio Mexiquense y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
- Schedler, Andreas, (2007) ¿Qué es rendición de cuentas?, México, *Cuadernos de Transparencia*, Instituto Federal de Acceso a la Información, núm. 3.
- Suárez Iñiguez, Enrique, (2005) *Filosofía política contemporánea (Popper, Rawls y Nozick)*, México, FCPySUNAM/Miguel Ángel Porrúa.
- Sunk Kim, Pan, (2007) “Desafíos a la capacidad pública” en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. XVI, número 2.
- Uvalle Berrones, Ricardo, (2005) “Ciudadanía y Administración pública”, en *Los ciudadanos en los albores del siglo XXI*, Julio César Olvera y Juan Carlos León y Ramírez (coordinadores), Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México.

Revista de Administración Pública



The Public Function is Being Reinvented

Edgar Alfonso González Salas*

Introduction

After the limitations of the last period prior to the big reforms of the State undertaken in the last quarter of the 20th Century, new approaches of the public function were tried, although they showed signs of exhaustion in the last years as well.

The changes of the public function in the last stage have taken with renewed interest, the budgets of Weberian model and the classic civilian service, although they made them with the intention to overcome the limitations that it showed and the approaches that predominated under the trend of the minimum State.

The transformations of public function in the world have been along with the vision of the State, the organization of the Public Administration and the government. The globalization has raised important challenges to the organization of the State and its management systems; consequently it is necessary to examine the relationships between these two spheres when it comes to evaluate the performance of the public function.

In recent years the importance of a capable State based on an operating and consolidated public function has been recognized. Clear relations, between the development of the countries and the degree in which the public institutions respond to its needs, have been established. This finding draws attention of the care that a society and its authorities should grant about the subject matter in question.

In addition, it is necessary to delimit the processes and dimensions that the public function includes, to evaluate their performance in the process of the institutional transformation of the State.

Finally, we should notice that, an important stress exists in the

* Member of the Commission of experts in Public Administration of the United Nations –CEPA–. Ex Minister of the Public Function of Colombia.

necessity to fortify the capacities in the management of the public function.

The previous aspects are the object of this presentation.

I. The global context and the public function

From the rearward quarter of century XX henceforth, important changes in the public sector have taken place progressively, partly resulting of the processes of integration in diverse scopes of the economic, social, and even political spheres; and partly, product of the turns that many countries gave, for the sake of being inserted globally with efficiency.

In that scenario, the balance was in several cases tipped in disproportionate way, to a point that some critical authors of the process of reform to the State, that it transformed as a part of denominated processes of economic adjustment and reconstruction, would point out that the politics in 80's and 90's marked the phase of dismantling of the Benefactor State.

The most important international bodies reacted in the defense of the State in view of these tendencies, as the report about development of World Bank in 1998 did in its moment, dedicated to the topic of the State in a world of transformation. This report united to the deliberations that in 1997 triggered at the interior of the United Nations in its 50th period of renewed sessions that in its time analyzed the document produced by the Committee of experts in Public Administration and finances about the role of the State.

And in that context, among other of the numerous aspects that would be necessary to emphasize, it is enough at least to indicate two. On the one hand, the recognition that a unique pattern of the State does not exist that has to accompany necessarily the transformations that the era of globalizations imposes; in the sense to declare at any cost that the best model would be the one of a minimum public intervention. And on the other hand, sentencing, that the optimum size of the State is the one that responds with effectiveness to the different needs of the society, according to each particular case. That is to say, that the minimum State at any cost, should not be the forced reference to decide in all the cases the ideal goal to the being reached.

These antecedents by themselves are enough to understand the superiority that the subject of the State has come having a global level, because it has been the object of reflections, from the most varied centers of world power, beginning by more influent international organisms. In order to say it in a colloquial way, a globalization of the understanding of what the State should be or not.

It is worth to say too that the understanding about the role of the State and of the public, in the 80's and 90's, took place in parallel with the programs for the reform applied in the practice.

As it can be verified in diverse documents and world-wide reports, what was said illustrates that a globalization over the reflection has been opened several decades ago about the institutions and the systems of public management that proclaim themselves as being the most suitable and from each perspective suggest the best way to undertake socially the managing and resolution of the public affairs.

Such studies has been stopped on diverse spheres, whose list is very wide, because it extends to a multiple spheres of public policy, the approach of the public intervention and the rules of the program organization and management, around the managing of the environment; the post conflict; the infrastructure; the rendering of services; the institutional placement for the macroeconomic management; the transparency; the fight against the money laundering and drug trafficking; the social participation and the voice; the social legitimacy of the governments; the polling systems; the democratic governance, the participative governance, the good administrative governance; the management of natural disasters; and of course, under a world-wide recognition, the requirements of the Public Administration for the achievement of the objectives of the millennium, agreed by the community of nations.

As a common objective of the governments, the achieving of the objectives of the millennium excels, centered in the promotion of the human development and the overcoming of the worldwide tensions, which passes through the strengthening of the public administrations and the management of social programs to which the abundant literature and the promotion of experiences has given attention.

The common denominator at the level of the discourse of the new public management in the new millennium, include among others: the application of the information and communication technologies; the promotion of ethics, the transparency and the rendering of accounts; the achieving of the efficiency and the effectiveness of the rendering of public services; the opening to citizen demands; the quality; the participation; the conformation of networks; the innovations; the promotion of the confidence of the investors and the creation of propitious environment for the participation of the private sector in the development.

In undeniable that a globalization of the debate is generated about the State and the public administration and that this has as a common base, the own aspects demanded by the economic globalization, as well as by other big fronts of the non economic globalization.

In Latin America it stands out the role played by the CLAD that has fed the reflection and the systematic encounters for the interchange of experiences. And also it has produced an important inventory of recommendations, consensuses and resolutions subscribed by the countries of the Region around the bases of a new shared public management, as the resulting document of the encounter of Montevideo in 2006 – Hispanic-Latin American Code of Good Government-; and the creation of the Hispanic-Latin American School of Administration and Public Policies- or the promulgation of the Hispanic-Latin American Letter of the Public Function adopted at the beginning of the new millennium.

But this is not an isolated effort. In recent years to a level of the different continents the occurrence of regional encounters and common statements has been pronounced about the public administration. And at a world-wide level, not counting the presence of the multilateral organizations, the United Nations and the world-wide forums about the government have had several versions and consensus induced from a noticeable dynamics of encounters of thought centers, governments and world-wide.

Forceful conclusions cannot be extracted about that can be understood as a unique true about these subjects. Then as it is evident, diverse effluents of thought have emerged from different sociologic and political borders.

The debate begins with the sense and the nature of the globalization considered in itself. Around it asymmetric positions exist of whom considerate that the economic globalization and of other types is positive for the human development, like the opponents and critics at any cost of such tendencies. As well as those who recognize weaknesses of the globalization as it has been developed, although they think that it will bring important benefits, but serious commitments of rectification are demanded because their performance has been adverse, especially in the poorest countries and the denominated “in route to development” ones.

But what is true and is the point to highlight, is that cannot be eluded the evidence of what the reflections and practices about the redesign of the State and the public administration, are no longer a matter in each country and had turned into real tornados of reforms, shares ideas and in that extent, surely, in both common successes and mistakes. The globalization of the public administration is a fact and its aspects of thought have delineated ideas, power and dominating paradigms within which the policies and explanations of the processes of reform and modernization of the State develop.

The Public Function is closely tied to the way in which the per-

formance of the State in the society focuses. Although the importance of having an organized and constitutional government has been accepted increasingly, it is not possible to obtain significant achievements if the Public Administration is not in the capacity to concrete the policies of state intervention, enforce the laws and rendering with efficiency the public services it is in charge of.

Is required a professional Public Administration, to achieve the general and specific objectives of the government, for which must be established their organizational plans, to structure their processes, achieve quality in their products and satisfaction of their users and count on the human material required to mobilize their competences. The ethical subject and the integrity of the public have acquired a new dimension in the approach of the public function.

On this respect the United Nations have underlined that all the adopted measures in the countries to strengthen the merit, the professionalism, the rendering of accounts, the "Customer Service" and the response to the citizen, are complements of the search of a high ethical level of the government employees.

In such perspective is the combat to the denominated political clientelism, expressed in laws and codes that have been promulgated in the last years with the purpose to establish "career systems" oriented to combat the practices of political loot in the management of public affairs. It is a tendency that is verified in the western Balkans, passing thru Central and Oriental Europe, the Community of Independent States, to Latin America, Middle East, Asia and the Pacific and Africa.

Essential laws in public administration in the direction indicated have been adopted in the countries oriented to be part of the European Commonwealth; the same happened in Africa where the African Letter for the public administration was subscribed, Windhoek (Namibia) for the third Pan-American conference of ministers of public administrations in February 2001; and in our mean the Hispanic-Latin American letter for the public service, approved in Santa Cruz de la sierra (Bolivia) on June 27th, 2003 for the fifth Hispanic-Latin American conference of ministers of public administrations and state reform.

Other countries base their approaches in the public function in hiring modalities oriented to demand results, establishing a strong tie between linking and performance.

The importance to find different solutions that revitalize the public administration and the increasing interest in the public function acquires sense from placing in a more modest site the search at any cost of fiscal or macroeconomic balances and the reduction of public effectives and the expenses associated to them. The reforms to pub-

lic administration transcend that partial vision and extend the subject of the capabilities and the reinforcement of the public organization and management.

II. Importance of the human resources and a system of public function¹

The United Nations and particularly its Division of Public Administration dedicated their last biyearly report to the analysis of the human resources.

For the United Nations, recent studies centered mainly in countries in route to development suggest the existence of a big empiric tie between the quality of the HRA, the effectiveness of the governments and the national performance for the development. The reason for this are:

- The effectiveness of the government contributes to a bigger national income.
- A bigger economic growth is associated with:
 - The hiring by merit and a stable and safe career of the civil service in long term.
 - Competent and effective public institutions and the capacity of them to reduce the poorness.
- The most important element in the improvement of bureaucratic performance seems to be the hiring by merit.

An analysis of ONU/DPADMA, that consists in expert opinion surveys of the “international country risk guide”, “state capacity survey, rauch & evans” and the University of the United Nations, suggests that quality of HRA has a significant impact on the performance of the government (Picture 1).

The professionalism level (based on merit) is an excellent quality indication from public service. It is also related to public service integrity (Picture 2).

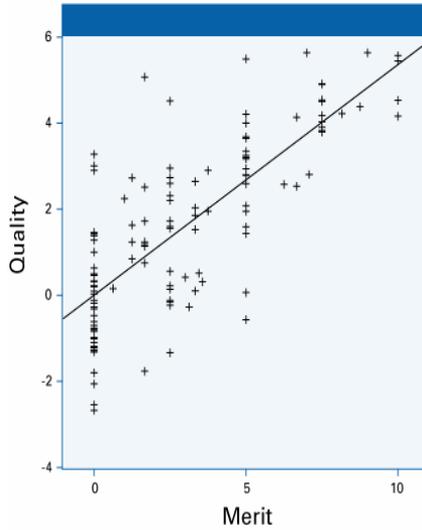
- An efficient HRA is the foundation of public institutions, and efficient public institutions, as formerly mentioned, are a highly important element in the national development.
- Studies suggest that HRA are not only related to organization effectiveness, but that in fact it generates it.

This United Nations approach in regard of public institutions importance for development is fully compatible with the evidences presented

¹ The following approaches are based on the: World-Wide Report ONU/DPADM: “development of the human potential to improve the performance of the public sector”. Nueva York, 2005. These points of view also were picked up by the author in a study carried out for the rector organization of the Planning in Colombia.

Picture I

Bureaucratic quality and merit

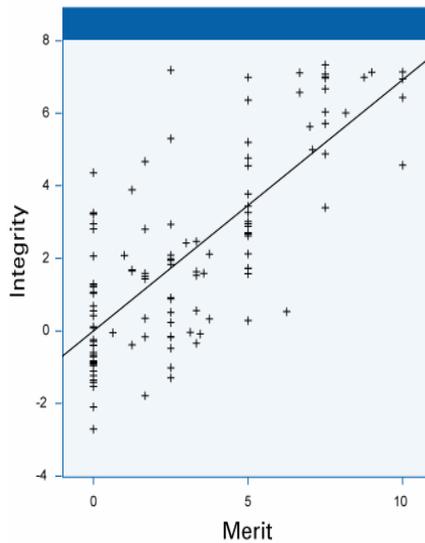


Source: UN/DESA.

Note: Plot of quality against merit in 1999 (121 countries), controlling for selected variables.

Picture II

Integrity and merit



Source: UN/DESA.

Note: Plot of integrity against merit in 1999 (121 countries), controlling for selected variables.

by the World Bank in the human development report from 1997, in which an empirical sustenance from existing high correlations is performed in many groups of countries, for an appropriate lengthy period of time, between the institutions quality and de economical development level reached.

Regarding the biannual report cited from the United Nations, the Public Administrations Director from this organization, proposes the following actions in regard of HR:

- The strategically planning and in the work force long term, should be included in the HRA framework, which includes the gathering of statistic data and relevant tendencies analysis;
- The prestige in the public sector needs to be perfected since talent is diminished in the work market. In other words, by strict accomplishment of meritocracy and a more detailed attention to the career individual planning through withholding and promotion;
- Align the public pension system strategy with the government long term goals strategy.

The dissertation based on the report is centered in examining how the migratory tendencies – within the globalization framework, as well as the strategic role of producing human capital that is exported and reverts income – through consignment from abroad, along with the change of the population pyramid with a population progressive aging tendency,² implies giving emphasis to HR policies in the public sector, thus guaranteeing the attraction of better qualified people.

The recommendations conclude with the following aspects:³

- Give a new HRA role conceptualization.
- Relive civil service values.
- Concentrate on the public service response capacity.
- Redesign the HRA regulatory and institutional framework to reinforce the impartiality, professionalism and response capacity values;
- Update HR units and manager status and capacity.
- Adopt an HRA policy.

² In 1950, fewer than 400 million people or 15% of world population were 50 years old or younger. It is predicted that, by this number will increase to more than 2.8 billion people or 30% of world population. UNPAN, 2005.

³ Analysis and proposals were formulated by the United Nations starting from: The United Nations Committee of Experts on Public Administration: 2nd Session (2003) y 3rd Session (2004). • 5th Global Forum in Mexico (2003): High Performance Shop: “Human Capital Development in the Public Sector”. • Expert Meeting: Opening Human Potential, Florence (2004); New Challenges for Public Management in a Globalized World, Turin (2002); Diversity Administration in Civil Service, New York (2001); External Analysts Panel. Internal Consultation (DPADM).

- Strengthen the work force analysis and planning, including the statistical data gathering on work force;
- Adopt a framework base on personnel hiring, prize and development competence;
- Update the organizational learning and the knowledge administration processes.
- A career in civil service based on merit, formed by qualified and committed personnel is necessary to promote a new professionalism new culture with great commitment in citizen-centered values;
- A public leader important challenge is to incorporate civil service values and, at the same time to promote managerial innovations and more open and responsible administration forms.
- Concentrate in the response capacity.
- Open and transparent management.
- With the idea that the State is not the only source of power in society anymore, the meaning and importance of public management has extended. High level civil officials are judged by their response to needs of the society groups.
- A civil service that responds to external influences should not be seen as a threat to the current government political control, but as a legitimacy guarantor in public practices.
- A major responsibility in public administration invites to new dexterities and leadership from public workers, requiring the need to become politically impartial and socially responsible.

III. Dimension of public function⁴

The Carta Iberoamericana de la Función Pública (Public Function Hispanic-Latin American Letter) understands civil service (SC) –which is identified with public function here–, as a public employment and human resource management system assigned to the public organizations service, existing in a determined national reality.

In a more restricted sense, we can properly talk about SC when such system incorporates specific institutional arrangements, somehow away from those characterizing regular employment, with the purpose of guaranteeing the existence of professional public administrations (Longo, 2003).

⁴ In the points that follow what was proposed by: Longo Martínez Francisco. VIII International Congress of CLAD on State reform and Public Administration, Panama, 28-31 Oct. 2003 “The system quality of civil service in Latin American and the Caribbean: an evaluation methodology” was taken as reference and source.

In the public field, the aims of an employment management and human resource system should settle the efficacy and efficiency objectives with the equity, merit and neutrality requirements that pertain to professional administrations in democratic contexts.

SC is understood to be constituted as the set of institutional arrangements through which public employment and people integrating it are articulated and managed. Such arrangements comprise written or informal regulations, structures, cultural guidelines, implicit and explicit policies, diverse practices and activities whose finality is to guarantee the appropriate handling of human resources, in a professional and affective public administration framework serving general interest.

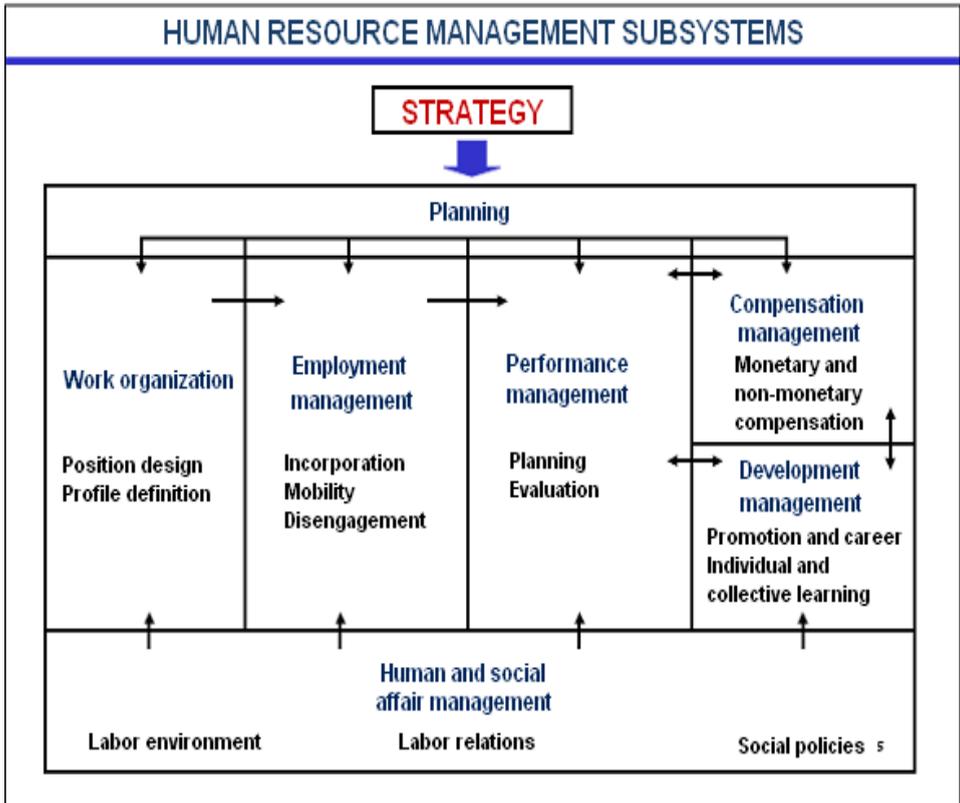
The normative framework is not enough to define a public function or SC system. That orders are not accomplished is always a risk. The interpretation frameworks can also be very wide, allowing disperse or opposed practices. Therefore, the set of practices that are produced in the public employment appear to have significance.

For the understanding of a SC system, we start from the following premises:

- Human resource management (HRM) should be understood as a management integrated system.
- HRM's rationale optimization of people to an organization strategy or multiorganizational system, in order to produce results according to the objectives sought.
- HRM should insist on the optimization of the qualitative and quantitative sizing from human resources and the objectives sought. An on the behaviors observed by the people in their work. This measure affects the goals to reach.

We emphasize the following element highlighted by Longo: The strategic coherence is a fundamental feature from the model. This means that the HRM quality, from each policy or practice as well as from the management system in its integrity, cannot be judged at the margin of its connection with the organization strategy (mission, priorities, and objectives). HRM does not create value but in so far as this results coherent along with organizational priorities and objectives."

Based on the proposal from Longo, the following diagram that integrates the main dimensions of a HR system:



A detailed observation of the integrating components allows inferring the following included dimensions in human management:

- The “strategy” is the essential foundation of a human management model. The situation is that HRM should be aligned with the development plans and programs and public intervention priorities.⁵
- The planning of human resources is the one in charge of defining coherent policies for all subsystems with which it is connected. These subsystems have to do with.
- Work organization. It implies the employment organization in coherent systems and employment functions and competencies.

⁵ All public function system needs to articulate planning instrumental through which the organization performs the study of quantitative and qualitative needs of human resources in a short, mid and long term, contrasts the detected needs with its internal capacities and identifies the actions that should be taken to fulfill the differences. The planning constitutes the obliged link between the organizational strategy and the set of employment management policies and practices and the people. (CIFP, November de 2003)

- Employment management. It is defined as the income, continuance, “mobility” and retirement rules in the public service.
- Performance management. It implies the definition of work performance evaluation systems.
- Compensation management. It is an essential component in whenever employment assessment and its expression in a work compensation system is supposed, expressed in an income scale.
- The development management is present in topics pertaining training, incentives and social welfare.
- The human
- And social relationships are related to the labor environment and are important part for the public employment structure sheltering facets such as the OIT agreements, collective negotiations, and public union relations, among others.

For the Longo model, it is expected that all subsystems be operating at least; there should be real interconnection among all subsystems; and again, as an already emphasized essential element, all of the subsystems should appear as applications of a new human resource perspective, according to the public intervention strategy–development plans and programs.

With this in mind, it is important to mention that public function is extended in different processes that are being redesigned. An example of this is the human management system renewal based on labor competencies, which are supposed to have a new focus in the connection, position organization, performance evaluation, training and development and compensation processes.

Longo proposes as parameters to evaluate the Civil Service national realities, the following measures:

PROPOSED MEASURES TO EVALUATE CIVIL SERVI IN THE COUNTRIES
Efficiency: It evaluates the investment optimization degree in human capital, as well as the relationship with the fiscal policy and its reference markets.
Merit: It evaluates the professionalism guaranty levels in civil service functioning and effective protection degree facing arbitrary actions and politicization and the rent search.
Structural consistency: It evaluates civil service systemic integration and strength, paying attention to basic structural elements that should be part of the same. It is displayed in three subsections:

- <i>Strategic coherence</i> : It measures the employment and human resource management practices and processes to strategic priorities of governments.
- <i>Directive coherence</i> : It measures the development degree of direction function, how it affects people management.
- <i>Process consistency</i> : It measures the employment management and people basic development as well as the appropriate relations among them.
Functional capacity : It evaluates the civil service system to positively influence in the public employees behavior. It displays three subsections:
- <i>Competency</i> : It measures the efficacy with which the adequate professional qualification levels are assured.
- <i>Motivational efficacy</i> : It measures the degree in which the HR management practices and policies withhold incentives to productivity, learning and service quality.
- <i>Flexibility</i> : It measures the degree in which policies and practices facilitate the adapting to changes and execution of innovations.
Integrative Capacity : It evaluates the efficacy with which the civil service system is able to ensure the interest and expectations harmonization of different actors, increasing the sense of belonging in employees and reducing conflicts.

IV. The capacity problems

The United Nations from some time ago have given special importance to the question of the ability to guarantee an appropriate performance of the public sector. When resuming the topic of such capacities for public function the organization proposes the following criteria:

- A politically impartial, professional and based on merit civil service;
- A “guarding” agency exercising leadership;
- Concentration in management oriented to results through the use of performance standards, indicators, measurements and reports, as well as criteria for promotion giving priority to efficiency
- Demanding norms and agencies focused to anti-corruption
- Laws and norms that ease open civil service to external scrutiny
- Institutional frame work for employee-manager relations.

To develop these criteria, motivating a consensus relatively generalized, reform processes in countries from different parts of the world have been generated. It is obliged that, however in its implementation process there are different obstacles.

The reform application that makes explicit good indicators in terms of public function is not expected to happen without damage. Such is the conclusion that is obtained in the critical facets of the same in different countries.⁶ It is expected that reforms in terms of public function influence in a capacity improvement.

In the first place, this resistance to change pertaining any reform process. The desire to win with no consideration of cost. The threat perceived better for the ones who feel are affected, than for the benefited people who can be potential winners. And lastly, emotional balance rupture and stress by the ones who fell hurt by this.

In concrete and in relation to the public employment reform, the progress in direction of the Carta Iberoamericana de Función Pública –CIFP– generates political resistance, since public employment is a power resource. For the employees that are vindicated to the system, for some unions and for employment associations, it is perceived as balance risk. For the employees vindicated in extraordinary conditions to public employment is the risk to lose their work position and increase the number of unemployed people. Because of that the reform incentive role should be strong enough to neutralize these power reserves of the actors at play.

Adverse factors of these reforms to low technical capacity or organizational and institutional nature deficit are pointed out as well.

For success in a reform, Longo emphasizes as implanting strategies the following:

- Recognize the usable pressure elements, disseminate them, and promote them through the right channels,
- Go into depth and stimulate them (e.g. Promoting or using polls of different types, strengthening external groups capable of putting pressure for changes),
- Associate all this to the internal and external opinion creators to the public system.
- Above all, relate the critical factor with the purpose for the reforms, i.e., the need to professionalize public employment and concentrate such focus all existing pressures.

⁶ Review: Longo, Francisco. Foro Iberoamericano: Renewal of Public Administration. "IMPLANTING OF CARTA IBEROAMERICANA (HISPANIC-LATIN AMERICAN LETTER) OF PUBLIC FUNCTION: OBSTACLES AND STRATEGIES FOR REFORM". "Strategies for the implanting of Carta Iberoamericana de la Función Pública (Hispanic-Latin American letter of Public Function)." Mexico City, May 5th and 6th, 2005 <http://www.clad.org.ve>

- The manifest presence of the current change coalition will result especially important in early stages, whenever credibility conquest becomes necessary.
- The alliance of reformers with the people responsible of budgetary policies.
- Multilateral organizations are actors of great importance. To count on them in the reforming coalition tends to reinforce it, not only in resources but also in credibility and political weight.
- Political opposition should be associated to the reforming coalition whenever the reform is vindicated to a consensus strategy which will not always be viable.
- Widen coalitions to external groups and actors to the administrative political system: civil society organizations, opinion creators, media, and academic centers.

In regard of internal technical obstacles, the following chart shows the most critical facets that are identified according to what Longo has proposed, in the international experience:

Internal capacity shortcomings
The unavailability or weakness of some infrastructures or elements based on: information elemental systems, etc.
Technical qualification shortcomings in the basic employment and people management areas.
The hyperfragmentation of public employment that could deter the start up or a reform of global reach.
The hypercentralization of personnel basic procedures and structures could seriously deter the start up of innovations in the Letter that demand a minimum decentralization of capacities.
The directive capacity deficits to properly promote and manage change implementation.

In technical topics Longo proposes to have special care with the following elements:

- The planning of human resources, understood as the capacity to approximate previsions of employment management to the policy planning and budgetary management, with a purpose of human active optimization.
- The evaluation, which demands to have people able to impulse and give support to the start up of competencies appreciation instruments and de performance of people adapted to the different organizational surroundings needs.

- People development or the capacity for defining and stimulating effective policies of training and professional promotion, oriented to a personnel qualitative improvement.
- Compensation and incentive policies that demand capacities exceeding simple salary administration and enable to define and impulse equitable, competitive and incentive income practices.

V. Conclusions

The public function in the world has oscillated from the radical perspective of the eighties from the last century in which great structural reforms were emphasized that implied large employment and entity reductions towards a new emphasis oriented to a capable State and set to new challenges heights and solutions to the population needs such as, among others, the consecution of the millennium objectives, the crisis overcoming, the postconflict handling, the handling of natural catastrophes.

The experience in sixty eight country from 1987 to 1996 supported by the World Bank in which a reform with emphasis in employment cut downs teaches the poor results obtained in terms of cost savings and the few achievements in administrative capacity acquired in the long term.⁷

As can be observed, the new realities of the administrative reform of the State imply considering new approaches in public management, such as the emphasis in results and the capacity acquisition. There is an emphasis in quality that assumes designing and thinking the institutions based on real needs, and the own sustainability without a previous prejudice on the size of the Administration.

Recently, the need to give special importance to public function has been observed, as a crucial element in the institutions destiny and performance, and through this, in its impact on development objectives.

However, these new approaches are not exempt from problems, since multiple residences are generated in the reform processes. It is necessary to develop then preactive and carefully calculated strategies to direct successfully a change achievement of public function.

⁷ A great part of the initial reduction was achieved through the elimination of "ghost" and temporary employees; – Voluntary reduction through and incentive plan; Savings were very little since most of the fired personnel had a very low salary. The reforms moved on with no proportioned redefinition of vision and mission from the governments and consequently, did not face the root of the problem. UNPA, 2005.

It is interesting to observe that the adjustment tendencies to public function are considered as central axis, technical strength, its result orientation, its professionalization, its results and its integrity in terms of ethics.

Besides the mentioned elements, there are global measures to evaluate an integral system civil service or public function system. These measures have to do with, among other facets, the identification degree or the civil service in regard of its role in the performance of institutions and the public intervention model, with the added results of performance from officials and the optimization of associated to salary payments, in search of rational balance.

In summary, there is no doubt that the public function and its transformations continue being central aspects in the agenda in search of an ideal performance of public institutions.



Gender Budgets: A Support for Gender Equality

Oscar E. Laguna*

Background

Throughout the seventies and eighties, the national states suffered several legitimacy crises (since their attributions have increased expansively and excessively, something that hindered or prevented from responding to the citizen's requirements and their distributive functions, development and poverty combat). Because of all this and along with difficult economical problems, which in some cases result in deep economical crises, the functions of the State, the public administration and the troubleshooting that had to be taken care of by the State had to be raised again as a consequence.

The Mexican government was not exempt from these problems and the subsequent changes. Thus, from the nineties on, a transformation process was triggered, and it boosted the State resizing, its competency redefinition and the search mechanism and tools of to improve the political development and government programs in order to have the ability to attend to the population needs more effectively and efficiently. Successful experiences from other countries or areas in the world were taken into account to improve the decision making process and the public service performance and professionalization in order to adequate the national reality.

In addition to these transformations and along with the structural changes, the proposal development to develop more equitable socie

* Oscar Laguna is currently working as a consultant in gender issues and public policies. He has a MSC in Management Public Sector from The London School of Economics and a majored in International Relations at Universidad de las Américas Puebla. Has been government official for the Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) Women's National Institute; and for the Academia Nacional de Seguridad Pública, Public Security National Academy; just to mention some institutions.

ties by international events¹ as well as by the national demands which impulse the opportunity equity for women and men. Those international events have been boosted by social movements that promote women and men equity, and the women equitable development in society has been promoted. As a matter of fact, these conferences have proposed practices that promote the generation gap narrowing and the women's discrimination reduction through the implementation of the genre perspective in policies, projects and public budget.

Starting from the International Women Conferences (Mexico 1975; Copenhagen 1980; Nairobi, 1985; Beijing, 1995; Beijing+ 5, New York, 2000; Beijing + 10, New York, 2005) and others that are relate to the reproductive health, action platforms have been developed to promote a set of ideas, tools and principles which promote action development with the purpose of incorporating women to the development and boost their access to decision making, power and wealth. Likewise, there have been international movements to decrease discrimination against women, one of them was what promoted the CEDAM (Woman Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women).²

Mexico has endorsed almost all the international rules and regulations in favor of women's development. Our governments (national, state and municipal) have set it upon themselves to comply with these rules and regulations. In order to do this, they have developed investigations, studies speeches and tools that promote the visualization of the problems and the discrimination women have to confront in the environments (social, cultural, economic, political and religious) where they work and live. Public policies have been promoted and created taking into account the differences of gender.

In Mexico's case, these two movements have coincided in order to give the state the tools which allow them to be more efficient, effective, and transparent and with an administration which complies with the rendering of accounts. It also counts with support for the programs, plans, projects, policies and government actions that are sensitive to the needs generated by the differences of women, men, girls and boys in society.

¹ Mainly in regard of the Women International Conferences (Conferencias Internacionales de la Mujer), organized by the United Nations Organization.

² This perspective is a "planning focus with which the policies, programs and projects are pretended to promote in their action men and women equity" Marta Lamas, *La Perspectiva de Género: una herramienta para construir equidad entre mujeres y hombres – Gender Perspective: a tool to build equity among women and men*, pp 94.

II. Gender issues, policies and public budgets

Gender is a fundamental representative element which intervenes in our development as persons. Through it the sexual characteristics of men and women of the human race are transformed and are given a determined identity in conformity to what a man or a woman should be as well as the forms of correlation among them.

By gender we can understand the group of characteristics, roles and patterns of behavior that distinguish women from men. These differences are not biological. The differences are based on social issues and cultures. The sex of an individual is determined biologically while the characteristics of gender are built into the society by social cultural rules and expectations. These characteristics change with time, geography and from one culture to another. The concept of gender does not refer only to women and men, but also to the relationships of power between them. [In fact] the relationships of gender are being constantly renegotiated in the context of political, economical, social and environment changes, at local, national and international levels.³

The relationships of gender are based on inequality, because certain jobs are determined as naturally done by women and men. They can be fortified and encouraged by other types of inequalities such as those that are fomented by race, age, religion, social groups and sexual orientation. Given that this inequality is not natural, it should be identified and fought through by gender analysis and the development of practices, which do not ease its continuity.

Effectively because of reasons related to gender, work and use of time of men and women have been different, conforming to the roles and activities which are considered “appropriate for each sex”. The roles of women and men have been divided into three parts: productive, reproductive and communitarian roles and they are related to the activities that are done in each of these parts.

The **productive role** as its name indicates is done to produce goods and/or services to be exchanged or consumed. It is a paid work and it is included in the national accounts.

The **reproductive role** is that which is related to the labors required for the reproduction of the species and the care given, socialization and formation of the children. It also implies taking care of the elderly or the sick and supporting the home. This work is not paid, which also is not included in the national accounts. Given that women have the biological characteristics for the reproduction of the species, it has been considered that all the work related to the reproduction

³ Gita Sen. Gender Mainstreaming in Finance. A Reference Manual for Government and other stakeholders. pp. 9.

depends on them, and for that reason these activities are cataloged as “women things”.

The **communitarian role** is that that is related to the activities or jobs which are done to attain goods or services which will be useful for the Community. Usually this work has been associated with women, because they are the ones who are in charge of “taking care of the home”. Likewise the reproductive work is not paid and neither is it taken into account by the national accounts. However, several studies have proven that they have a cost and if it were paid it would have a repercussion on the amounts of the budget spent on public programs.

Chart 1⁴

Women roles		
Reproductive role	Productive role	Communitarian role
<ul style="list-style-type: none"> -Service receptor -Transference receptor (kids benefits, unemployment insurance) -Domestic infrastructure user -Consumer -Indirect taxpayer -Technology user -Sexual being 	<ul style="list-style-type: none"> -Income generation and “economical citizen” -Salary receptor -Receptor of direct, indirect incentives and refund -Person who requires access to the capital -Beneficiary of affirmative actions, restitutions -Direct taxpayer -Worker of a public work program -Agricultural worker -Technology User 	<ul style="list-style-type: none"> -“Politic citizen” -Service receptor -Parent committee member -Violence victim or survivor -Capability of making use and control government generated resources -Unequal space occupant (farm and rural spaces inhabitant)

Starting from the social division of work and the roles carried out by the sexes, according to the gender, women have been maintained in what is known as a private sphere (which implies environments related to the reproductive and communitarian labor, including the home). At the same time men have developed in the public sphere (which is identified in the social environment, that is to say outside of the home and that it is related with productive activities).

With this social division of work, the majority of times, the prevalent point of view in the decision, taking processes and the focuses of development is that of men. A masculine patriarchy vision has been developed as a parameter for the identification of the general needs of the society. For said reason, the basic necessities⁵ and the strategic strategies⁶ of the men have been identified as the ones universally valid. By doing this, other groups have been excluded and silenced

⁴ Elson, Diane, “Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options”, en *Journal of International Development*, november, 1998.

⁵ Practical or Basic Needs (as food, access to water and resources, etc) can be solved in the short term.

⁶ Strategic necessities require a long term change, which necessarily implies a transformation of the concept of power and those who hold it.

which necessary implies their exclusion of their necessities in the definition of the agendas of politics, in the taking of decision making, and in the development of public policies.

In order to decrease and eradicate discrimination, a set of theories has been promoted, with the work of both men and women. They have developed theories, tools and models which allow them to visualize the necessities of women and children, other groups have been excluded as well (those which are in condition of vulnerability). They have also incorporated the vision of these groups in the political agenda. Policies with Gender Perspective have been developed, that is to say that policies that are sensitive to the necessities generated by women, men, boys and girls like the differentiated impact that these population groups will have.

To incorporate the gender perspective implies eradicating the development of “blind” policies, that is to say policies which only take into account men as the actors in the development. The policies are considered blind to gender when they ignore the difference between men and women and use apparent neutral languages (the ones which do not take into account the differences of gender). Language has a cultural load. If it is not taken into account it has a tendency to give continuity to inequality and discrimination of the gender. This is because a language tends to reinforce the male dominance, because the interests and needs of the men stand out over the rest of the population.

That is how the development of policies and tools sensitive to the necessities differentiated by the sexes has been promoted. One of these tools is the utilization of the Perspective of Gender which “permits the understanding of the social relations between men and women and between people of the same sex, private and public, personal and collective, intimate, secret, political”⁷ etcetera.

With the support of this focus, policies and budgets have been created with the perspective of gender which is the tools that facilitate the decrease in the differences between gender and the discrimination of the women. Be it through actions of positive discrimination (actions or measures which foment the potentiality of the women or which try to diminish the differences between power, riches, and access to services that women have) or through the knowledge of the resources which are destined to the programs and those which are directly focused at women.

⁷ Daniel Cazés. *La Perspectiva del Género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas civiles*, pp. 48.

III. Gender budgets

Public budgets for a long time were considered as mere administrative tools, however their study and analysis has shown that in the budget the true priorities of the policies can be observed, just like the groups of people that result benefited by this. Because public resources are limited, they tend to be distributed in the areas that governments consider with priority or where the problems have been visualized by interest groups. Conforming to the definition of the Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a public budget is an annual anticipated financial estimate necessary for the Federal Public Sector. This is done to comply with the goals of the established programs. Likewise, it constitutes the basic operative instrument which expresses the decisions of the political economy and planning.⁸

The budget has a direct effect on the population even though in a different form because it is the medium through which the governments try to assign resources to strengthen those groups of interest and/or in a disadvantage to secure their well being. For this it is important to know the priorities of the government and evaluate the budgets from the perspective of gender.

As Elena Hofbauer and Claudia Vinay mention, the public budget "has three principal economic functions which are:

1. Distribution of resources: This function is related to the provision of goods and public services. The government designs how the resources are divided.

Public on the diverse functions, Policies and programs which perform based on the identified priority.

2. Income and wealthy distribution: One of the public expense essential functions is to integrate government policies that favor the gap income decreasing and wealthy among different population groups.

3. Stabilization of the Economics: Budget is a tool to promote certain employment level, prices stability, prices standard, economical growth, environmental sustainability and external balance. At the end, the budget is not more than a "Financial Calculus"⁹ according to the Definition of Budget could resemble that public budgets are neutral.¹⁰ Nevertheless, to evidence the charge

⁸ www.shcp.com.mx

⁹ Helena Hofbauer & Claudia Vinay. Gender sensitive budget: Methodological Tools. International and Mexico Experiences, pp. 9.

¹⁰ To say that politics are not designed specifically for women or men and that assume that sexes are affected in the same way. However, could be what is known as gender blindness, which means to ignore the role differences, responsibilities,

or tilt that they have is necessary the use of the budget with gender perspective these are: Analysis tools in which the Government Budget is not added and the effect of the expense and income policies is analyzed, specially on women¹¹ and vulnerable groups and of short resources in order to decrease the gender inequality and support the women, men, boys and girls opportunities equality.

Diane Elson describes some parameters in order to recognize a blind gender Budget and another with a gender approach.

Chart 2
Budget without and with Gender approach

Without approach	With approach
<ul style="list-style-type: none"> • Underestimate the women contribution to Macroeconomics • Do not recognize the non paid labor performed by women and that contributes to maintain the social structure and the labor force. • The added data about production, savings, investment, imports and exports are not sensitive to gender relationships differences and to resources distribution. 	<ul style="list-style-type: none"> • Measure the women contribution to Economics. • Provide with a gender to Macroeconomics models. • Incorporate the gender perspective on Budgetary strategy operations.

Performed internally based on the Diane Elson works, "Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", en *Journal of International Development*, November, 1998.

Gender budgets have been promoted through initiatives that promote the collection analysis, the assignment, execution and evaluation of the differenced impact that Public budget have on the different groups that integrate the Society.

Questions like: who is going to be beneficiary? Or which groups are benefited? is giving continuity to gender gap, decreasing it or increasing it? Does it promote the equality among men and women? These are useful to identify if a Budget is sensitive or not to gender dimension. In fact these questions can be approached to the Government Income or Expenses Policies (on expense distribution and managing).

It has been necessary to promote the Gender Perspective budget development and use since are considered an Economical administrative tool, is not taking into consideration the possible implicit emotive or cultural charge that may carry (giving continuity to gender

abilities that women and men, boys and girls have, and which are determined socially and culturally.

¹¹ Emakunde. Public budget in Gender Key. Informative Dossier. pp 1. <http://www.emakunde.es>

gap and women discrimination).¹² However, when making a more detailed study we found that on Public budget is identifiable:

- The true Government priorities beyond the politics speech. Many times the Government speech settles as priority some projects. Nevertheless; if not enough resources are canalized it will be difficult to accomplish the goals. Likewise, an expense can be omitted in the speech (for example, the military expenses or the External Debts payment) and have a substantial budget allocation to be executed.
- The priority policies and groups, depending on the Budget is assigned to. Groups that affect Government agendas and; therefore, on public policies that can be known through the allocated Budget. For example, determined corporative Groups (workers, countrymen) for the Expenses Budget case. Regarding to Income matters can be evaluated which population segment has more tax charges regarding to their incomes (deductions possibilities, direct supports, etc.)
- The groups and policies that have been excluded. Since the groups can be known when in a given moment resources are granted and in other occasion stop being priority.
- If women and vulnerable groups were taken into consideration when Planning and Programs and Projects were estimated or in the contrary case tend to give continuity to gender discrimination.

III.1 Budget analysis: budget development with gender perspective

The Gender Perspective budget goes back to the 80's decade when the Australian Government started using them as a mean to assess the Budget impacts on women and girls. As first approach evaluation for dependence were performed, where every one of them studied the allocated sum specifically for women and girls; that destined to promoter opportunities equality and lastly that representing the General Expenses. With this they found out that the percentage destined to women and girls and the opportunities equality was very poor, therefore, these assessments were taken as means to improve their projects and Government programs.

¹² This occurs due to the way the gender conformation is structured and tends to give continuity to the Society patriarchal division where women are completely excluded of the decisions takings and the access to resources and power. For this; if is not taken into account that all gender formation tends to give this continuity and practices for avoiding this are not developed, the most probable is that the gap among men and women perpetuates.

At the same time, around the world some Civil Society organizations, for example, on the United States and Canada, are in the task of studying the public budget, and developing tools to ease the study and the budget comprehension to approach them to the Population knowledge and their differenced impact on women and men.

In fact some Civil Society organizations have focused to analyze and compare the expenses in areas as Defense and compare them with the expenses destined to Development.

III. 2 Gender budgets utility

To give answer to gender matters is a pre requirement and an essential component to human development and can support the development of a good Government, since promote the participation, the Government Accounting and Transparency. Initiatives for budget development with gender perspective ease the open government since promote the joint work with the Civil Society, especially with women organizations; promotes the not added data for sex and planning and evaluation, so improves the social impact report and the Government actions results.¹³

The budget with gender perspective can support the Policies assessment and development. Several mechanisms that contribute in order to know can be used, in one hand if exists a Budget pointed expressly to women and men and in the other hand if the politics implemented by the Government are blind or not to the gender.

The government action can be seen benefited by the Gender Perspective budget use since:

It improves the government transparency

- Supports the participative budget development: can promote the citizens' participation when allowing the citizens to express their opinions about which programs or projects must be priority and be developed.
- Democratize the Budget allocation: to facilitate the information access and the studies performance that makes more accessible the information related to Public budget. This make possible to a higher people number and groups to issue observations about the Public Expense impact.
- Ease the groups' priority and needs: the Public budget analysis helps to approach the public resources to population areas or groups that require more public attention.

¹³ Debbie, Budlender; Diane Elson y Guy Hewitt. *Gender budget make cents: Understanding gender responsive budgets*, pp. 15.

- Resources identification: ease the public resources identification destined to women and men, such as boys and girls, since allows knowing the money or resources destined to such groups, and the politics that promote the opportunities equality and the gender gap decrement.
- Supports the decrement of the gender discrimination; when promoting the resources allocation to favor the gender gap decrement and the equal development of women and men, as in the actions and practices eradication that give continuity to gender discrimination.
- Supports the public policies assessment. Ease the public policies evaluation when allows knowing their impact on social groups, such as efficiency, efficacy, impact and opportunity.
- Stimulate the affirmative action development. (Directly) when knowing the Expense differences directed to women and men. (Indirectly) when favoring the training of civil servants on Planning with gender perspective in order to be in the possibility of developing sensitive policies to gender.

Improves the government performance

The Gender Perspective budget support the government work since:

- Promote the Gender Perspective Policies. The budget with Gender Perspective favor the sensitive policies development to women, men, boys and girls differenced needs.
- Tend to decrease the “Neutral” Gender budget: the gender blind budget, since they do not take into consideration the cultural charge and the social and cultural impediments avoid women and groups, in vulnerability conditions, to access the Development and therefore decrease the gender gap.
- Strength the Government capacity to incorporate the gender perspective on planning, programming, assessment, and policies audit.
- To channel and support the strategies to women participation in the economical decisions taking.
- Improve the used mechanisms by the countries to count the actions taken under the gender and development compromises including the [CEDM],¹⁴ the International conferences and Agreements subscribed by Mexico.
- Support the Governance, since this improves their opportunities of offering goods and services to population in a fair, responsible, and effective way.

¹⁴ Ibid, pp. 12.

As we have seen the Gender Perspective budget, ease the objectives redefinition and Government priorities when supporting the groups with more priority needs identification.

III. 3 Tools for developing Gender Sensitive budget

Some Analysts and Economists have developed various tools¹⁵ to develop the Gender Sensitive budget. Next are described the most used tools:

1. Gender approach policies assessment

As we have mentioned above the Public Policies are not neutral to gender, for this reason, is necessary to assess their pertinence by using the gender Approach. This assessment makes easy to recognize if the Policies have gender perspective and therefore, help to improve the women condition¹⁶ and situation¹⁷ or in the contrary case they give continuity to the gender discrimination and the inequality gap among women and men. This tool eases the Policies gender content comprehension, for example:

- 1) Helps to visualize the gender matters concerning to Policies.
- 2) Eases the women and childhood specific resources destined identification.
- 3) Eases the Policy impact knowledge on women and men and if the Policy gives continuity or will change the gender inequality.

Some suggested techniques for this approach are:

1. Through a structured batch of questions, to contrast the linked suppositions with the gender relationships that underlie to stated Policies and the concrete evidence regarding of them.
2. Upon the base of such answers, discuss regarding the activities and budgetary allocations derived from Policies.
3. Finally, check if the Policies have consistence with their stated objectives.¹⁸

¹⁵ Budlender, Debbie, Diane Elson y Guy Hewitt. *Gender budget make cents: Understanding gender responsive budgets*. pp. 44.

¹⁶ The condition of this term describes the immediate circumstances and materials in which women and men live, such as the concerning to their job loads and responsibilities. Their needs can be solved in a short term and are described as basic needs.

¹⁷ The situation refers to the place the women occupy in the Society regarding to men. Implies taking into account the access to the decisions taking and the power, such as the resources. The needs are from the strategic type since require a change in a long term, that necessarily implies a transformation concerning to the power concept and who executes the power.

¹⁸ Arlette Beltrán & Bethsabé Andía Pérez. *Methodological Document about the Public Budget. Analysis with Gender approach. Experiences Systematization of*

2. Beneficiaries Unadded Assessment:

This tool looks to promote the participative budgets development, by requesting the projects and programs Beneficiaries opinion. Through the Public consult is expected that the Beneficiaries assess the utility, impact, pertinence and the way the promoted projects by the government satisfy their needs.

This kind of consults may be performed through polls, interviews, studies, works teams and other consult instruments (direct or indirect) that allow getting utility information for Policies improvement.

3. Public Disbursement impact not added Analysis:

This Gender Perspective Budget analysis tool performs the differenced impact analysis of determined Government Programs on women and men.

Through the knowledge of the resources sum destined to determined projects and the unaddition by the corresponding sex, the analyst or the government civil servant may take into account if the Budget is blind to gender or on the contrary takes into account the gender inequality and the need for developing discrimination positive practices¹⁹ that promote the gender gap decrement.

For example, when analyzing a scholarships program for children and teenagers, if a sum of this program is destined but is not taken into account the gender perspective is very likely that the men be more beneficiated for this program than girls and teenagers.

Sometimes happens that this kind of programs come across with a cultural practice that is to discriminate the women's access to education. Since women usually are granted reproductive and communitarian roles, the most likely is that the situation carries on without any change; if it does not exist an incentive in order the women to continue their studies. Nevertheless, if this practice is recognized from the budgeting moment, positive discrimination policies can be implemented, for example, a greater scholarship could be granted for women, with this an incentive would be given to the families in order to break these discriminative practices.²⁰

Andes Region. Preliminary Version. July 2003

(http://www.idrcca/uploads/user_S/

11000383911Documento_metodologico_Final_enviado_por_AyB.pdf)

¹⁹ These are activities that tend to decrease the gender gap, taking into consideration the abilities and the women and men condition. It is called Positive Discrimination because implies a limitation to men in order to allow women to access to resources, decisions taking or development.

²⁰ For example, the program "Oportunidades" the scholarship sum granted to women is greater to men in order to break the cultural discriminative practices and avoid the female desertion. Women from their junior high school studies on are superior from men to tackle discriminatory cultural practices and to avoid female desertion.

So, the sex differentiated programs Budget knowledge allows the destined resources to women and men and allows assess if the Policies break or give continuity to discrimination based on gender.

4. Tax Impact not added Analysis:

This tool is related to resources obtaining assessment through taxes (as direct as indirect) to Government. Means to analyze and ponder the tax charge onto women and men, such as on homes.

This practice eases the differentiated impacts knowledge that a given tax may have on women and men, since the consumer habits may be conditioned for the gender construction, such as social, cultural, religious and/or age referents.

5. Budget impact Analysis on time usage:

Through this tool the impact study is promoted that have the Budget distribution in time usage of women and men at home. From the polls taken in several places around the world about the time usage at home (in Mexico usage polls have been taken about time usage in 2002) is has been possible to see that when exists a government budget downsizing, the work time not paid is which increases being women who perform the greater percentage of this work type, necessarily, this Budget downsizing will affect, in increment the women work load.

This is because that women perform the job two third parts developed in the world, however, the greatest part of this job is not paid, since is linked to roles performed in the Society (productive, reproductive and communitarian role), for example when exist downsizing on the Health minister is likely that on the waiting times and recover of the ill's are shortened so is probable that a woman is who will be performing the ill's care labors that the State is not providing, so the women's work load will tend to increase.

6. Budget downsizing with gender approach:

This report is a tool used to identify the resource that every Public Management Dependence grant to programs that promote the gender equality,²¹ non discrimination against women and that promote the gender gap closure.

Could be considered as an "internal" Institutions Document and Government Dependences, which may have a double objective, in one hand, may support the performance of a radiography of women's situation on the organization and in the other hand eases the identifi-

²¹ According to CEPAL the equality is the "equality of opportunities in order to participate in goods collection and social positions and possessions"

cation of the resources destined to women and their development on projects, programs and organization Policies.

Actually two downsizing types may be executed that allow knowing the support offered to women in order to decrease the gender discrimination and promote the opportunities equality and the sexes equal development.

A first report may study the organization, its culture, its Hierarchic structure, such as the way the decisions are taken, with this information the problems the women face within the Dependence. This report may identify and compare the number of women and men that work; the position they occupy; identify the women number in command positions and decisions taking, such as if exist wages differences for the same positions. In addition this information will allow knowing if the command positions are equally distributed by sex or by the contrary women are in the lower positions of the organization occupational pyramid. This knowledge will allow implementing positive discrimination policies that promote the women potential on the organization and makes possible the gender sensitive practices development.

Likewise, is important to recognize the training courses number given to civil servants in charge of the Policies elaboration for gender perspective sensitize and instrumentation, with the objective that the Policies and Projects designed and implemented have the gender perspective.

The other report, we can call it external, is focused in knowing the programs, projects and actions tending to decrease the gender gap and discrimination against women, such as promote the sex equality. This knowledge will facilitate the Budget percentage knowledge that is neutral to gender and that which avoids giving continuity to gender discrimination and inequality. In order to value what is these actions' impact in improving women's life.

7. Middle term Policies with gender perspective:

The Public budget have a tendency to be developed based on Middle term development planning (in the case of Mexico for a 6 years period), however the projects, programs and budgets are performed based on annual budgetary bases.

This has imposed a limit to mid and long term projects development, since multiple operations must be performed in the case of a project goes beyond a year. An example is the related to matters regarding to the Budget of Federal Disbursements, which goes beyond a year and the resources approval is segmented, a project or program may be stopped if does not find the proper forces correlation during its

approval by the Congress. To avoid that kind of situations the Middle term economic frames development with gender perspective, which are next:

“Instruments [which with] is possible to settle clear links among Policies strategic decisions and necessary budgetary to perform them”.

The Economics Politics Frame of Midterm [have with]:

- a process that involve a series of actors and interest groups;
- a Format that allows having a long term vision of the public disbursement;
- a tool for planning: since demands that along with the budgetary allocation the expected results be detailed.
- a bridge among the Policies and the Budget, that allows analyze and prioritize the Government actions in midterm, according to resources availability;
- a Fiscal Projections Package, which includes growth variables, deficit, inflation, rates of interest and employment and the Budget allocations details for several years, as the project is in progress.²²

The resources are not annually approved, actually those are only reviewed, which allows knowing the disbursement; promotes the transparency, efficiency and resources efficacy use, this makes them more flexible and do not run the risk of being downsized. To incorporate them the gender perspective to Mid Term budget does not exist the risk that on Budget approval procedures or redefinition resources are limited or directed to other programs.

8. Audit and public budget analysis.

Another used mechanism to study the Public budget, which Civil Organizations use at all but may be useful for Budget approval work, is the Government General Budget Analysis in the previous stage to its approval. In the case of Mexico the Federal Disbursement Budget (FDB), the Federal Government Projects and Programs budgetary parties are identified approached to women and children, such as specific destined programs for discrimination elimination and decrement of inequality in which women live. Allows evaluating if are direct or indirect supports or by means of the recognizing of the resources destined to sensitize and training on gender perspective of the Civil Servants, in charge of the Different Government matters of Planning, Operation and/or Assessment.

In Fact though the FDB is much added is yet possible to follow the programs and projects the Government identifies as priority, by

²² Helena Hofbauer and Claudia Vinay. *Op. Cit.* pp.22.

identifying the resources granted. Likewise is possible to recognize the resources percentage that is destined specifically to women and childhood.

Another used instrument, after the Budgetary Projection, is the Gender Perspective Audit, which can be used by the Budget auditors in the Union Congress, or by Civil Society persons or groups. Is used to assess if the compromises with the equality were accomplished and if the destined resources to women and childhood were expensed in an efficient way, with this comparisons can be performed among the pointed objectives and the obtained goals after the Budget Projection.

IV. The gender perspective budget and the budgetary procedure

The Budget can be analyzed as a procedure, which includes:

- The studies, info collection and data collection,
- The strategic Planning,
- The Resources Programming,
- The Allocation,
- The resources execution,
- The Projects and Programs Assessment, and
- The accomplished objectives and the used resources.

In order that the studies, info collection and data collection can be useful to incorporate the gender perspective in the Public Policies, is necessary to have not added information by sex, this will allow knowing the programs differenced impact and in order to plan in a differenced way.

- The strategic Planning, when subject to politics matters and for the lack of training for the policies architects in gender perspective, may imply that blind politics to gender are formulated.
- The allocation: during this procedure part the necessary resources are distributed for the projects or programs development.
- The resources execution is the part where the specified activities are made on Planning for the Objectives conclusion.
- The audit is for comparing the reached objectives and the used resources, which can be performed with gender perspective.

The ideal World is that all Planning procedure and Budget parts had Gender Perspective. However the budget with Gender Perspective can be useful when a non Gender Perspective Planning is performed, since the population groups segments can be identified easily that have been excluded or if the budget are Gender blind and therefore

are nor making easy the opportunities equality, nor decrease the discrimination against the woman.

V. Where can be the GPB budget used?

This kind of budget can be used in the three Government levels, to say, municipal, state and Federal, such as enterprises and organizations related to Public matter. Since their objective is to know the resources destined to different population groups and for recognize the possible practices that provide continuity to gender discrimination.

However these budget can support to other kind of organizations, not necessarily related with Government, because can also help the Civil Organizations works, International Organisms and Organizations, such as Institutions that promote the opportunities equality and non discrimination against women, cooperatives, etc.

The Gender Perspective budget analyzes on the one hand the resources, and on the other hand the objectives for which such resources are destined, ease the Resources Planning, Execution and Audit labor. Likewise support on Budget systems democratizing, since make them more accessible to groups and persons interested on those procedures.

V.1 Gender perspective budget as support to civil servants and Legislators

As seen above, the public budgets are not only an Economic administrative tool, but can be used as a mean to ease the Government distributive functions and promote a equal development among women and men that makes easy the decrement of the inequality gap existing among sexes and favor the discrimination eradication against the women.

The GPBs ease the Civil Servants the Programming and Budgeting labor, since allows knowing the resources that will be destined to promote the gender equality and non discrimination. Likewise, support the country's international compromises fulfillment and strength the institutional performance and the response to citizens' demands. Nowadays, the government consign is to develop efficient programs and projects, developed within a transparency and counts rendition.

The GPB supports the programs efficacy and efficiency when approaching the resources to the population levels with more necessity and the objective obtaining with a rational resource administration. When supporting on gender tools, the civil servants strength the

transparency, since a higher number interested on the matter can analyze and assess the public budget, such as their objectives.

These analysis tools allow to legislators to know the budget and identify the resources destined to women empowerment, to the promotion for their development and the gender inequality decrement. In fact the Equity and Gender Commission have supported in the budget analysis of the resources destined to women and men in order to support the women empowerment. Likewise have developed comparative studies of different years in order to avoid that the women's destined disbursement decrease, but on the contrary increase and be approached to women's condition and situation improvement.

Within the FDB specific resources for women have been incorporated. If well this is a disbursement labeling is good progress to support the gender perspective transversalization on budget of all government areas.

V.2 The budget with gender perspective and the Mexican case

Some Dependences of Public Federal Management and States' Governments, as the Federal Deputies Chamber have promoted the incorporation of the gender perspective on public budget. Next some examples are mentioned about the progress on this matter.

Deputies Chamber: On the LVIII and LIX legislature, the women legislators of the Equity and Gender Commission were in the task of studying the public budget and visualize the budget percentage destined to women or the promotion of the opportunities equality.

Likewise the legislators accorded as a goal to promote the incorporation of gender perspective budget during the budget approval. In addition, conferences about the matter with personalities as Diane Elson were promoted.

If well the progresses supported by the Commission have been wide, the resources labeling must not be the final objective, but a mean to support the transversalization and institutionalization of the gender perspective on policies and Public budget.

Besides the resources labeling must be created audit mechanisms to assess the specific impact of the programmed and executed resources. In addition, the resources execution must be assessed according to the direct impact on population, not regarding to programs or institutional performance. I.e. instead of assessing the development of a program to combat the violence against the women, the number of attended attacked women and violent men that go to therapy must be evaluated.

Health Ministry: with the support of FUNDAR developed a manual to “illustrate the logic of the sensitive budget to gender [in health matter], two interventions are described of the Amplification and Coverage Program (ACP): Familiar Planning and Diabetes Mellitus Prevention and Control, taking as a study unit the State of Queretaro. This is an Official issue of the Health Ministry, resulting from the efforts that FUNDAR and other civil organizations have developed to introduce the budget matter with gender perspective to the Public Sector”.²³

Since this experience is necessary to evaluate the impact of such manual on the Health Ministry, such as knowing if is in use or is not in force due to the period of six years change.

National Women’s Institute: Through the stated parameters by the “Oportunidades National Equity Program No Discrimination against women”, the Program for the Gender Perspective Institutionalization and the issue of a *Conceptual Guide for elaborating institutional budget with Gender Perspective* for Government Dependences the “Inmujeres” tried to promote the GPBs. However by the lack of political experience of its leadings heads and the inability to maintain a clear approach about the objectives and means to promote the GPBs, the work of this Institute has been invisibilized and has resulted useless for the incorporation of the GPBs on Public budget.

Actually the Inmujeres, through a speech the President Patricia Espinosa Torres compromised to “watch that all programs and public budget guarantee an equal and not discriminatory access of women to benefits since is one of the ways of changing the culture”. However this watching does not promote the GPBs, because the assessment done at the interior to the Budgetary Cycle, when is not possible to do anything, only issue recommendations which do not promote the gender equity.

In the new Federal Administration, the Inmujeres President changed taking the position a professional with wide experience, Rocío García Gaytán.

This shift provides a new opportunity for from the Federal ambit the GPBs are promoted the implementation on public administration.

Oaxaca State Government: During the government of the Mr. José Murat, Norma Reyes Terán, Oaxacan Woman Institute Director promoted the Administration civil servants training on administration on GP and public gender PBS.

²³ <http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/manuales.htm>

“In November 2002 the OWI concluded the formulation of an initiative project to reform, addition and abolish several items about the Oaxaca State Executive Power Organic Law; Public Disbursement Budget Law; Planning Law of the Oaxaca State and the Law which creates the Public Organism of State Character, named *Planning State Committee for Oaxaca Development*.

This project had as a purpose to incorporate the gender perspective transversally on Public Policies Planning.

Such initiative was approved by the Local Congress, which incorporates the gender perspective on development and public budget financial year.”²⁴

Norma Terán is still the OWI Director have had a continuity on her job in budget matter with GP. In addition the Gender Equity and Public Budget book was issued. The Oaxaca innovative experience continues to promote the works about the subject; therefore, the implementation process will continue and settle solidly on the State.

Government of Zacatecas: In the State 58th Legislature the Agreement 27 was approved so the allocation and the public disbursement financial year could be performed with gender perspective.

To analyze will be important if measures were instituted in order to accomplish such Agreement or if only was used the Agreement as an advertising means to such legislature works.

VI. Conclusions

If well the gov's utilization are part of the government institutions, have had and significant progress, is yet mandatory to promote their use in all government areas, programs and government projects. pending tasks exists like:

- Promote the support and compromise to promote the tools utilization which help in the women life quality improvement (in this case the policies and budget with gender perspective).
- Promote that the Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP-Treasury and Public Credit Ministry) incorporate programmatic categories that ease the expense identification aimed to women.
- Sensitize and train the SChP staff and finance and government secretariats in order to help the gender perspective incorporation in the budgetary planning.

²⁴ <http://www.imo.org.mx/documentos/legislacion.pdf>

- Promote that all policies, programs and projects are planned, executed and audited from a gender's point of view.
- Develop statistics and not added data by sex in order to know the policies differenced impact, above all in areas which are not easy to identify like roads construction, agricultural and industry production support, etc.
- Promote the universal training of the civil servants on gender matter.
- Support the studies realization which measure the direct and indirect tax impact on women and men.
- The incorporation of a greater number of women on command positions on public administration must be promoted in order so it eases the transformation process.

BIBLIOGRAPHY

- Budlender, Debbie, Diane Elson y Guy Hewitt. *Gender budget make cents: Understanding gender responsive budgets*. London: Commonwealth Publications, 2002, pp. 180.
- Cazés, Daniel. *La Perspectiva de Género Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas civiles*. Mexico: PRONAM CONAPO, 1998.
- Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género*, en Hofbauer, Helena y Claudia Vinay. *Presupuestos sensibles al género: Herramientas metodológicas. Experiencias Internacionales y de México*. Mexico: FUNDAR, 2002.
- Lamas, Marta. *La Perspectiva de Género: una herramienta para construir equidad entre mujeres y hombres*. Mexico: DIFUNICEF, 1997, p.142.
- Sen, Gita. *Gender Mainstreaming in Finance. A Reference Manual for Government and other stakeholders*. London: Commonwealth Secretariat, 1999.

Documents

- Arlette Beltrán y Bethsabé Andía Pérez. Documento Metodológico sobre el Análisis del Presupuesto Público con Enfoque de Género. Sistematización de las experiencias de la Región Andina. Preliminary Version. July 2003.

(http://www.idrc.ca/uploads/user/11000383911Documento_metodologico_Final_enviado_por_AyB.pdf)

Elson, Diane, "Integrating Gender Issues into National Budgetary Policies and Procedures: Some Policy Options", from *Journal of International Development*, November, 1998.

Emakunde. Presupuestos públicos en clave de género. Informative Dossier. pp 1. <http://www.emakunde.es>

Revista de Administración Pública



Fiscal Federalism and Performance Evaluation

Javier Guzmán*

Preface

In México taxes are only collected in an amount equivalent to as little as 13% of Gross Internal Product (PIB), whereas in other countries, mainly in the most developed, the rate of collection with regard to the GIP fluctuates between 25% and 40%.¹ This is a truth that many know but a few conceive. A few people understand the relevance of low fiscal collection, it seems foreign to daily tasks of population. Most citizens think that this subject is exclusively a governmental issue and the results will only affect the government.

A serious problem in our country is the lack of financial resources that make possible a sustainable and viable development. If there are not resources, there is no possibility to have expenses, that is to say, lack of income results in no expense or the expenses only can be as much as the amount of this income.

In such technical, specialized and controversial matter, like is fiscal area, it is necessary to answer some questions to picture our situation, such as: Who should be in charge of collecting taxes? Who should collect resources that others spend? Who should contribute those resources? Who has the constitutional faculties to collect taxes? Who should design the expenses plan? And who evaluates the expense effectiveness and transparency?

* Javier Guzmán is Teacher en Government and Public Affairs for the Latin-American Faculty of Social Sciences (FLACSO), Political Sciences and Public Administration Graduate for UNAM's Faculty of Political Sciences of which he is a candidate for PhD and Professor of Economic Politics. He has been a public officer in the National Geography and Statistics Institute (INEGI) and the Security and Social Services for Workers of the State Institute. At the moment, he is a consultant for the Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa (Iztapalapa Metropolitan Autonomous University) in Systems and Quality Models for PEMEX.

¹ *El Financiero*, note from Felipe Gazcón, "México, victim of fiscal violence", an interview with Carlos Elizondo Mayer-Serra, CIDE academic. February 13th, 2007.

México as a federation has members that subscribed a federal pact, which theoretically, should be take care of the subjects affecting all citizens, wherever they could be geographically. Usually, the States, members of a federal pact yield part of their rights and share responsibilities with the representing power of the federation, reason why in this work it is exposed briefly what fiscal federalism is, and its evaluation in the expense performance.

Problematic situation

One problem in Mexican Fiscal Policy is its regressivity in taxing matter, “big companies contribute with one percent of GIP, and whereas micro, small and medium size companies, landlords, professionals working in a freelance capacity and employees contribute with ten percent”.²

Based on the information from Secretaría de Hacienda (Treasury Ministry) “at the end of the nineties taxpayers with income lower than 18 thousand pesos contributed 65% tax for individuals, while the people who earned income above 190 thousand pesos only contributed 8% form this tax”.³ In addition to this, a high level of fiscal evasion and a culture of nonpayment of taxes, some media which has published that fiscal evasion reaches up to 40% from the collected amount, which means that the country can count on 40% of additional resources, only with making its collection more efficient. As far as the level of collection in the recent years is concerned, “96 pesos are acquired by the Federal Government from each 100 pesos collected, two by state governments and two by municipal ones”.⁴

From the previous situation it is deducted that the federalist system of fiscal coordination is not working, reason why it cannot be spoken about federalism when a tributary joint responsibility between states, municipalities and federation does not exist; that is to say, a real commitment from the members that integrate the federal pact does not exist to take resources to the treasury of governments. The result is that, the Federal Government assumes the responsibility, almost exclusive, to collect taxes, whereas states and municipalities expecting patiently (sometimes not as much) participation from the corresponding income. Along with the previous situation, for some years an expense performance evaluation is being developed, reason why its translation into successful results in public policies and work effectiveness carried out by different public organizations is precarious.

² *Institute of Legislative Investigations of the Senate of the Republic (IILSEN). Mexican federalism (elements for its study and analysis). Edited by LVI legislature of the Senate of the Republic. Third edition. Mexico, 1998.*

³ *idem.*

⁴ *idem.*

The main subjects

The three orders of government (federal, state and municipal) and the powers that conform the first two, Executive, Legislative and Judicial, reintegrate taxes to the population in goods and public services by means of the execution of programs and projects contemplated in the public budget. Thus, the public sector becomes an intermediary of the society to redistribute the resources that contribute the taxpayers.

The allocations of the public expense are fundamental to reduce the restrictions of the economic development and the breaches of economic inequality between the population, by means of public policies for the development and the provision of goods and services that mitigate the disadvantage and inequality between the citizens; reason why the public expense becomes a tool of redistribution and creation of opportunities.⁵ But to have resources for the governmental expense it is necessary to have income. Here is where the Tributary Right plays an important role, in which exists a single active subject of the fiscal obligation: the State, because only it, as a sovereign being, is invested with the tributary power. In the States organized politically as federations, not only the Federal State owns sovereignty, but also federal organizations and they exert it with total independence from the central power (with the limitations imposed by the federal pact).⁶

In the Mexican Federal System, both the Federation and the states can exert the function of tax collection. This is the answer to one of the questions initially posed: Who should collect taxes? One of the main challenges is the low fiscal collection of the federal organizations and the municipalities that have the faculties and powers to do it.

Nevertheless, this is not done, so it can be that it is not subject of rights, but rather political one.

Fiscal federalism in theory helps to achieve a greater fairness in the fiscal aspect of transferences, the subsidies and participations. Through the balance in the limitations that some state and local governments can have, mainly in terms of technical capacity and infrastructure, with others that have a better position about it. Therefore, it is important, that members of the Federation joint and coordinate in the collection as well as in the expense approach. In regard of expense budget, we have more participation in states and municipalities, this,

⁵ Jorge A. Chávez Presa, *To Recover the Confidence in the Government*, F.C.E., 2000, pp. 25-26.

⁶ *Second Encounter of the Congresses in México: The Professional Legislator; Tuesday, March 11th, 2003, Legislative Palace in Saint Lazarus; Round Table: "Participation of Legislative Power in the conformation of fiscal Federalism", Speaker: Federal Deputy Jorge Alejandro Chávez Presa; Moderator: Representative Bernardo Borbón Vilches.*

from the political point of view, is more profitable. Resources can be required, say that there is not enough money and establish the appropriate formulas for the redistribution of fiscal income, the issue is to know who brings those resources.

The economical and political power of the government has been increased, at the decision and action capacity has been limited in the state and municipal governments. The same situation takes place between states and municipalities, where the state concentrates resources and power. Although there is reluctance of the states and municipalities to participate in tax collecting activities, the point is complicated and rejected by society, mainly by political issues. All this has distorted the operation of the federal pact, particularly the fiscal federalism, leaving behind the true collecting system and expense application development, under the principles of joint participation of all government orders.

The process toward a real fiscal federalism must necessarily go through some actions that guarantee results. Fortifying the attributions of the states and municipalities, but at the same time, generating the control, monitoring and evaluating mechanisms in all government orders. Only in this way they will be able to develop and consolidate effective tributary administration and transparent expense systems.

One more issue to consider in the federal federalism is the expense report that is transparent to citizens, enterprise organisms, and universities and, in general, the source of resources, size and application. In order to get population to be conscious of the financial situation of its government, specially the closest - the municipality, which makes a greater diffusion necessary of what its government has, source and application. It is not just enough to know how much and in what, the fiscal federalism should necessarily go through the transparency, in how much, from where and what for. We could begin to evaluate the financial efficiency and effectiveness of the governments, mainly, making them responsible when they don't fulfill a minimum effort to increase their financial capacity through the tax collection.

In current federalism necessary incentives do not exist, so that governments and taxpayers fulfill their respective responsibilities. There are no incentives, but there are no political, economic or legal punishments to help to invert the situation, it is easier to avoid collecting and avoid paying than fulfilling the obligation. A vitiated process that has to do with the institutional scaffolding.

Expense and the application of resources.

A part of fiscal federalism has to do with expenses and the application of resources, based on this, here come the question: who should spend, the Federal Government, the states or the municipalities? And who should pay the bills? They are subjects that have to take care, in parallel, with the achievement of resources. In the item of expense, Constitution assigns broad residual powers to entities, nevertheless their expense functions are not clearly defined. This is because the main powers are exerted along with the federation and sometimes with the municipalities, without delimiting the participation of each order of government.⁷

In regard of expense, the federation tends to dominate because of its greater control over public resources or simply thanks to the greater politic and economic capacity. In most of the cases, the specialization and professionalization of the government happened in the federal field. In the case of Mexico, there is a deeply rooted financial and political culture that consists of asking to a superior body: "Daddy government". The Federal Government and its faculties to administer the expense, even in the municipal level, was a factor inherited from the old PRI regime, where resources were used to apply political control over their different sectors. It was only enough with restricting the expense in certain community or state, to sensitize and align the governor o mayor in turn, leaving abandoned its population financial and politically.

"The lack of clarity in the allocation of powers has effect over the effectiveness of expense and the rendering of public services. Public politics are no defined, nor the public services are necessarily rendered, by whom has better information about the local preferences and needs. Also it turns more difficult to assume responsibilities for the performing in the rendering of services between the relevant authorities. That is to say, it is not clear which order of the government that is responsible at a certain time for the deficiencies in the services. Additionally, the definition of policies and planning becomes more complex by the uncertainty about the actions that will take the different orders of government".⁸

It is a fact that whoever can spend in the best way is the one that has the best information, since information causes that the best decisions can be taken. Although it happens, in many occasions, the one who knows the immediate needs of population is not the one who

⁷ *An agenda for public finances in Mexico; Fiscal federalism: diagnosis and proposals. Gustavo Merino, Director of the Research Center in Public Policies of ITAM.*

⁸ *idem*

can make decisions on the way to spend the resources. The municipalities are the closest bodies of government to daily problems of people, nevertheless, sometimes, the state or the federation are the ones that decide priorities and the items of expenses.

The federal and state expense

As of 1998 and as a result of the processes of decentralization, the local governments now exert greater resources than what the federation does, through the transferences that receive to finance multiple services. Previously, the federal expense was significantly superior to the one of the local governments. Nevertheless, although the transferences are greater it does not imply that these are necessarily translated into bigger power of decision of the local governments on regard of the expense".⁹

Ways the federation exert the expense of federation in the entities:¹⁰

- Directly through federal public investment or in the rendering of some services. Its allocation is defined in a relatively independent way of the expense that the organizations consider high priority at a certain time, obeying rather to the plans and programs of the federal secretariats of state and to political factors.
- A bipartite expense is the one that make states and federation jointly. An example is the expense in the state universities, where the federation and each state grant resources in a proportion previously decree.
- Decentralized expense, which forms the major component of the federal expense in the states. It is made through the transference of the resources to the state authorities for the spent in specific areas. Normally they are areas that took care of in a time the Federal Government and during the decentralization processes responsibilities has been assigned to states and municipalities.

The big challenge before defining what the order of government that should make the expenses is, should be to know who is responsible for the activities that require resources. It is a hard task, after having lived so many years in a political centralism, reason why it is difficult to begin to decentralize activities and assign responsibilities.

The tributary powers

The Federal Government has powers on the main taxes, such as: income tax (ISR), value added tax (IVA), company assets (IMPAC),

⁹ *idem.*

¹⁰ *idem.*

foreign trade, hydrocarbon rights, specials on production and services and on new automobiles. In opposition, the tributary faculties of the municipalities are limited, since the taxes that can be collected are relatively low and, in some cases, hard to collect. The main tax that municipalities can receive is the property one and some rights. For the case of the states is the tax on the payroll (not all collect it), the taxes on public entertainment, and the tax on alcoholic beverages sale.¹¹

The result is an important imbalance among the tax collected by the federation, the states and municipalities. It is enough to see the numbers to demonstrate the comment above, “around 80% of public income is collected by the federation, whereas 14% is collected by the states, 2.4% by the municipalities and the remaining by Mexico City (D.F.), in comparison to other federal systems, the local governments collect the larger proportion of the public income.¹²

Chart 1¹³

	COLLECTION	\$	%
A	FEDERAL GOVERNMENT INCOME:	1,511,815.70	66.9%
I	TAXES	1,003,841.00	44.4%
II	IMPROVEMENT CONTRIBUTIONS	17.60	0.0%
III	RIGHTS	471,353.20	20.9%
IV	OTHER TAXES	1,473.30	0.1%
V	PRODUCTS	7,721.80	0.3%
VI	LEVERAGINGS	27,408.80	1.2%
B	INCOME OF ORGANIZATIONS AND COMPANIES	726,596.80	32.1%
VII	ORGANIZATION AND COMPANY INCOME	589,663.80	26.1%
VIII	CONTRIBUTIONS OF SOCIAL SECURITY	136,933.00	6.1%
C	INCOME DERIVED FROM FINANCINGS	22,000.00	1.0%
IX	INCOME DERIVED FROM FINANCINGS	22,000.00	1.0%
	TOTAL INCOME	2,260,412.50	100.0%

Source: Internal with data obtained from article 1 of the Federation Income Law for the Fiscal Year 2007. Published in *Diario Oficial de la Federación (Official Journal of Federation)* on December 27th 2006.

To have a clearer idea of the prices that represent taxes under the federation control, in the following chart, the items integrating the total income of the federation for the fiscal year 2007 and the percentage that represents every one of them in the total sum of the budget. In the second chart, the items and the main taxes are shown; and they are 44.4% from the income total in the same concept.

	TAXES	\$	%
1	Income Tax	440,405.00	43.9%
2	Asset Tax	11,734.00	1.2%
3	Value Added Tax	428,710.00	42.7%
4	Special tax over goods and service production	59,995.00	6.0%
5	New Automobile Road Tax s.	17,286.00	1.7%
6	Foreign Trade Tax	27,585.00	2.7%
	Others	18,126.00	1.8%
	Total income because of taxes	1,003,841.00	100.0%

Source: Internal with data obtained from 1st article of the Law of Incomes of Federation for the Fiscal Year 2007. Publication of the *Official Journal of Federation* on December 27th 2006.

It can be observed that the Tax on the Rent and the Tax to the Added Value are the most important two sources to financing for the Federal Government.

It is necessary to mention that the high degree of centralization in the matter of income in Mexico is product of the National System of Fiscal Coordination (SNCF), which date from 1980. In the means of SNCF, the states were yielding tributary powers, including the capacity to modify the rates of some taxes that they still control, in exchange for greater federals transfers, specially, participations of the fiscal collection of certain taxes. "With the SNCF it was managed to eliminate the double taxation and other inefficient practices, at the same time as the collection was increased. Nevertheless, it derived in a high degree of fiscal centralism".¹⁴

¹¹ With data from SAT webpage, Offices of state treasury and *Diario Oficial (Official Journal)*, on December 27th, 2006, in which the Law of Income of the Federation for year 2007 was published.

¹² *An agenda for the Mexico's public finances; Fiscal Federalism: diagnosis and proposals*. Gustavo Merino, Director of the Center of Research.

¹³ Charts developed internally with data obtained from article 1 of the Law of In-

Participations and income of the States

At first, the participation system worked as a compensatory function for the states, for the income that would stop perceiving because of being part of the SNCF, nevertheless, as time went by the allocation criteria began evolving, although there is a slant in favor of the entities that perceive more since they are oil producers. The Fondo General de Participaciones (The General Fund of Participations) is the main component of the system of participations; in 1998 it represented 84% from the total. At present, the 45.17% from this fund is distributed based on the population of each entity, as a measure to promote more fairness. An equivalent proportion is distributed under the criterion of territoriality based on the assignable taxes, that is to say, those that are assigned to the place where they are generated independently of where they are collected. The rest is based in the inverse proportion to the participations by inhabitant".¹⁵

Elements considered for the General Fund of Participations:

- Population (measure to promote the fairness)
- Territoriality (where taxes are generated, independent of the place they be collected)
- Participation by inhabitant (inverse proportion)

The assignable taxes are:

- New automobile road taxes
- Special tax on production and services (gasoline, diesel and natural gas, alcoholic beverages and carved tobaccos).

In our participation system, the population element is an important measure to promote the fairness in the allocation of federal resources. The rule is: the bigger the population the bigger the resources, although is not definitive that this one is the best way to promote a more equitable development, since the criterion of distribution of resources does not consider the differences that exist between the entities in regard of their needs, public service cost, their fiscal capacity, the expense application efficiency. In fact, it does not give an incentive to the tax collection in the entities and on the contrary, it generates a vicious circle by "awarding" the states of larger population.

Within the total of participations, the amount of these represents around the 3% of PIB. If participations are considered part of the own income, the proportion of the public resources whereupon states and

comes of the Federation for the Fiscal Year 2007. Publication of the *Official Journey of the Federation* on December 27th 2006.

¹⁴ *Op.cit.*, Gustavo Merino.

¹⁵ *Federalism and fiscal coordination*. Amabilia Terrazas Solís. PRD fiscal coordination.

municipalities count is 25.8 and 5.23% respectively. At the same time, participation income represent an average around 80% of the total income of the entities (own income plus participations, excluding the Mexico City - Distrito Federal); what reflects that the entities have a high degree of dependency of the federal resources, that is to say, that the vertical breach in Mexico is elevated. "In many other federations, the dependency of federal transfers tend to be lower. Even so, the entities would exploit in an optimal way their tributary faculties, the fiscal breach would continue being ample, but could mitigate this problem with a better collection and the use of all the tax faculties available. Only five states and Mexico City (Distrito Federal) tax all the activities and services allowed by legislation (Coahuila, Mexico, Guerrero, Nayarit and Puebla). The tax to the payroll, for example, is applied only by 22 states".¹⁶

Municipal income

In the case of the municipalities, their main sources of income are the federal participations allocated by the state legislatures and the income tax. Although that the income tax has a high potential as a source of resources, at present its operation is not optimal, since many municipalities do not count on a suitable and updated property value system or simply they lack of an enough technical capacity. "At present the land value tax collection in Mexico represents the 0.2% of PIB. Even in years of high collection, this one has not managed to reach 0.3% of PIB and in some years it has been near or smaller to 0.1%. These numbers are compared in an incomparable way with the observed ones in other countries. The collection of income tax for other countries of OCDE represents in average 1% of PIB. In Argentina a similar relation is observed, meanwhile in Chile is almost 0.7% of PIB".¹⁷

The income tax is very clear and easy to collect, reason why is necessary to put order in the system of property registry. The taxpayer in Mexico is very clear in this tax and although is always uncomfortable to pay it, there is a good disposition to do it. Perhaps it has to do whereupon it is a tax that is related to the main patrimony of a family, their housing. This tax is a good source of resources for the municipalities; nevertheless, this is a tax in which the tributary base does not grow at the same rate of the needs of expense.

The municipalities obtain, in addition, income for rights, licenses and other concepts, nevertheless, in these sources of financing inefficiency in the collection appears. The prices of the services sometimes do not reflect the costs of providing them or the collection is

¹⁶ *Op.cit.*, Gustavo Merino.

¹⁷ *Op.cit.*, *El Financiero (The Financial)*, note from Felipe Gazcón.

irregular. This situation could be solved through the concession of the administration of collection to the individuals, although there are little municipalities that make use of the private sector for these aims. In Mexico, is very difficult that certain activities are transferred for their administration to the individuals because of corruption scandals that have appeared. Also, “between the obstacles to encourage a greater collection to municipal level are the short duration of the municipal administrations and the restrictions to legislate directly in fiscal matter. These institutional factors discourage the introduction of fiscal reforms, which can have immediate high political costs, but whose benefits in terms of greater collections are not obtained until many years later”¹⁸ as a result of the game of reputation of the politicians, that is to say, !that other do it and pay the political cost!

Better efforts

Which incentives it has to work in more efficient systems of collection if a significant variation between the states concerning to the proportion of the income exists that represent the participations. “Whereas in Nuevo León and Chihuahua, participation they represent in average 66% and 69% respectively of the state income, in Colima, Tabasco, San Luis Potosí and South Baja California, these come, during the same period, between 89% and 92% of the income of the state”,¹⁹ Which has given rise to a discussion, that is promoted by the more efficient states in terms of collections, about the efficiency of the system of participations.

The approach is that, the current system does not incentive the state governments to become more efficient in the collection, is more, adverse incentives. The causes of, why not all the entities make the same tax collecting effort are varied. From cultural aspects to technological problems can be mentioned. It is not strange, from the cultural point of view, that states of the north are more efficient in the collecting effort that the states of the south. Nuevo León has a different culture from Chiapas or Oaxaca, combined to this, it has a higher education level and the technical development is outstanding.

The differences in the level of collection among entities are the result of diverse factors, between which are the capacity to generate income, because of differences in the taxable basis as a result of the degree of economic development and the productive activities, as well as the differences in the public administration of each state. In both cases the political development of the entity has an influence, that is to say, where a culture of provide accountability of the authorities to the

¹⁸ *Op. cit.*, Gustavo Merino.

¹⁹ *Fiscal Federalism*. José Gamas Torruco

citizens is more rooted and where there is a greater political alternation or a greater party competition, the public administration tends to be more efficient and to have a greater economic development.

Also, the present system of coordination generally creates a series of adverse incentives to the tax collection effort. Considering that fiscal bases that the states can exploit directly are generally narrow and sometimes poor, the political and administrative costs to raise this collection can be too high compared to the additional income obtained, mainly in comparison with the received by concept of participations and other federal transfers.

Conclusion

The Mexican Fiscal Federal System has brought about a big concentration of attributions in the Federal Government, leaving in a very comfortable situation, respect to the collecting activity, to the states and municipalities. In addition, of which the collection of taxes is an activity that politicians prefer to omit, deviate or transfer to someone else. Which originates a big concentration in the Federation, in comparison with the collected by states and municipalities. Between the diverse entities of the country there are differences. Thus, that under the same fiscal system some states is more efficient in the obtaining of the resources, when some states or municipalities present a greater political competition and a frequent alternating, which force them to make their collection and perform evaluation systems more effective. The competition for the power brings benefits, by improving the application of the expense and the accounting providing.

It is necessary to generate mechanisms, legislations and processes that try to transfer collecting responsibilities to the states and municipalities, beginning with making efficient the collection of the already established taxes, such as the income tax, to advance in the decentralization of other taxes. Also, to promote taxes of easy collection that at the same time fulfills the principle of fairness and proportionality, as is the case of IVA to foods where all would pay, and pay according to their level of consumption. At the same time, the governments would have to raise the necessary mechanisms to compensate the negative economic effects to the population with less resources.

Another important matter is to put incentives to the states and municipalities to make them more efficient and effective in the collection of taxes, because the reality, where the states that give more receive less resources is inefficient and promote the conformism in the states of low collection. It is necessary to implement a measure of

punishment for the states and municipalities that do not reach a minimum collection according to their demographic and economic profile

BIBLIOGRAPHY

- Chávez Presa, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno (To Recover the Confidence in the Government)*, México, F.C.E., 2000.
- México, Legislative Power, *Segundo encuentro de los congresos en México: El legislador profesional (Second Encounter of the Congresses in Mexico: The Professional Legislator)*, Tuesday, March 11th 2003, Legislative Palace in San Lázaro; Round Table: "Participación del Poder Legislativo en la conformación del federalismo fiscal", (Participation of the Legislative Power based on the Fiscal Federalism); Speaker: Federal Representative Jorge Alejandro Chávez Presa; Moderator: Representative Bernardo Borbón Vilches.
- México, Law of Incomes of the Federation for the Fiscal Year 2007. México, *Diario Oficial de la Federación (Official Journal)* on December 27th 2006.
- Merino, Gustavo, "Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas" (Fiscal Federalism: Diagnostic and Proposals) in *Gaceta de Economía (Economics Gazette)*, Special Number, México, ITAM, 2000.
- Gamas Torruco, José, "Federalismo fiscal" (Fiscal Federalism), in Valadés, Diego, *Economy and Constitution. Memory of the IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional, (National Congress of Constitutional Law, Volume IV)*, México, IJ-UNAM, 2001, pp. 157-176.
- Institute of Legislative Investigations of the Senate of the Republic (IILSEN). *The Mexican federalism (elements for its study and analysis)*. Edited by LVI legislature of the Senate of the Republic. Third edition. Mexico, 1998.
- Sobarzo Fimbres, Horacio, Fiscal federalism in México, in *Economy, Society and Territory, Special Dossier*, Toluca, The Mexico State College, pp. 103-121.
- El Financiero (The Financial)*, a note from Felipe Gazcón, "México, víctima de la violencia fiscal" (Mexico victim of fiscal violence), in interview with Carlos Elizondo Mayer-Serra, academic of the CIDE. February 13th 2007.

Internet web pages:

[Http://www.ricomade.org/pais_antecedentes.php](http://www.ricomade.org/pais_antecedentes.php)

Citizen briefcase, Technologic of Monterrey. [Http://www.ruv.itesm.mx/portales/maletin/contenidos/informacion/federativas/homedoc.htm](http://www.ruv.itesm.mx/portales/maletin/contenidos/informacion/federativas/homedoc.htm)

Revista de Administración Pública



**The modernization of the Mexican Government
from its Management Improvement:
Interview to Salvador Vega Casillas,
Secretario de la Función Pública
(Secretary of Public Function)**

Interviewer: José Sosa

José Sosa: Appreciated Secretary, thank you for the opportunity that you give us of transmitting to the Public Administration Review (*Revista de Administración Pública*) readers' community, the actions that Public Function Secretary (Secretaría de la función Pública) have developed in order to improve the management of the Mexican Federal Public Administration (Administración Pública Federal Mexicana).

Salvador Vega Casillas: Good morning. Thank you for the invitation to participate in this reflective space, from which I allow myself to send a fraternal greeting to academics and civil servants. As well my recognition, since are researchers and civil servants the main actors of the Government tasks and who develop the construction of a better public function.

I also wish to tell before starting properly with this interview, taking advantage of the forum that *Public Administration Review (Revista de Administración Pública)* is giving me, for me, it represents big relevance the task of impulse and promotion of Public Administration that your magazine is doing, ordered and systematic study, and specially the promotion of quality research, upon the administrative development and government management opportunity areas. Tasks which represent spaces of convergence, interaction and debate along with the social performers in the time Mexico goes through.

Civil Society along with its educative and research institutions such as INAP, are acquiring paramount relevance every day on Government actions and projects. We are ruling with more participation of society every moment in the search of effective, consensused, viable and of long term and impact results to country's priorities.

José Sosa: Mr. Secretary, first of all I would like you to comment to us on which the main elements that guide the modernization of our Public Administration are.

Salvador Vega Casillas: To start with, I have to recognize the work of my predecessors in this Secretary, since when I was nominated Secretary; I realized that we had already advanced a long way.

In August 2006, the Mexican Government signed the Ibero-American Code for Good Government, and with this, we compromised to respect and promote fundamental principles of management improvement, among which I would like to enhance the government austerity, accessibility in public services, transparency, efficiency and efficacy. All of these related to administrative modernization.

We have to point out remarkably that in Mexico the democratic opening has allowed the incursion of social demands of all kind, and specially a more Public Resources efficient and rational usage in order to satisfy the citizens' demands.

We know that it is a reality in all World Public Administrations, that resources always result insufficient in order to answer our growing citizens needs, as from the quantitative and qualitative point of view, so it is imperative to ensure that the resources that the Government use is advantaged in the best possible way and without space for waste, corruption or inefficacy on society resources management. A recent document of the Organization for Economic Cooperation and Development points that the performance management is settled and is a key piece to strength the State, thus to increase the public confidence on their Governments and Institutions.

Today's Societies are too complex to be handled only for relative rules to goods, processes and internal control. It is necessary to measure now not only those parts concerning to internal control, not only goods, not only processes inside administration, but to measure the impact on their activity from the Society's point of view. That is why the Modern National States are forced to deliver value results to citizens.

That is to say, products that equal or overpass their expectations. This means to raise the efficiency and orientation to impact on organizations and public services. In addition to the viability and permanence of Governments depend more on their capacity to deliver

results with the maximum utilization of the available resources. This implies to found the legitimacy on votes, but also on performance and capacity as Govern.

José Sosa: Which is the situation, within the global reference that you comment, that the Mexican Public Administration is situated?

Salvador Vega Casillas: The Public Administration in our country is, as I see, in the crossroad of different administrative paradigms. The complexity of our government apparatus allows that live together, in one hand the administration bureaucratic model, with its controls, hierarchic organizational structure, closure to laws and rules; and on the other hand, the modern management system, that is known for the import of techniques from the Private Sector, standards definition and performance measures, budget control based on results, competence mechanisms on public sector and a big autonomy and flexibility on daily operation of dependences and entities.

This double approach should not confuse us or impede us from identifying the structural elements that condition the possibilities of administrative reform in Mexico. It is indispensable to act with pragmatism and recognize that not everything is applicable to the reality of our Administration. Neither quick nor simple victories can be reached; this is not a subject to be solved in an immediate and easy manner.

Nevertheless, we are fully aware that electoral democracy that we have achieved should be complemented with second generation reforms, targeting to the citizens' life quality improvement and opportunities, such as poverty combat and social inequality.

These reforms are part of an indissoluble link among Politics and administration, and are, as we see, the only track to avoid democratic disappointing and reverse temptations back to authoritarian government systems.

José Sosa: From your privileged point of view in matter of Public Administration; which are these reforms that will allow us to continue with the strength of our democracy?

Salvador Vega Casillas: The National Development Plan settles a clear and viable strategy to go ahead on the Government Apparatus transformation, which will allow us to fulfill with the citizen mandate, about having Governments with more capacity, which answer with efficiency and sufficiency to their growing necessities and demands, but above all support the growth and eradicate social asymmetries and generate wellbeing. The National Development Plan settles among

its objectives the Federal Public Administration obligation of improving the regulation, management, processes and results regarding to goods providing and public services.

Our purpose should be in order to consolidate a Public Administration which provide results, sensitive to citizen demands, transparent and professional, avoiding the dispend and corruption. A minds' transformation to a Public Service culture where the Government is the best citizens allied.

This approach shows our responsibility in orientating the public resources toward results, for reaching the results with more efficiency and in order to have as a fundamental principle on performance the transparency and counts rendition.

In the Public Function Secretary in order to fulfill with the National Development Plan and improve the Federal Public Administration, we have proposed ourselves practical strategies that we consider are contributing in a significant way to modernization.

Next I will mention the most important:

One, raise the efficiency standards and government efficacy, through administrative steps systematization and digitalization and utilization of information and communication technologies.

Two, continue with the Civil Officials professionalizing process and necessary adjustments for the optimal management.

Three, adopt a budget model based on results that ease the counts rendition and generate incentives in order that Federal Public Administration fulfills with the planned goals: and measure the efficiency and efficacy of the expenses on federal dependences and entities. In today's Mexico, is not enough measure how occupied has been the government but what have achieved and with which resources this has been achieved.

José Sosa: Mr. Secretary, one of the matters that more expectancy and discussions has generated in the *RAP* community readers is the Carrier Professional Service; could you tell us which are the actions taken regarding to Civil servants professionalizing?

Salvador Vega Casillas: We are renewing the Carrier Professional Service (CPS), in order to give more width; this means capture to young college students with the best academic merits to enter the Federal Government and improve the organic structures performance of Federal Public Administration. At the end of the last year a new CPS regulation was issued. This new regulation comes four years after beginning the CPS operation and after performing a deep evaluation

of its functionality, through National and International Institutions recommendations and proposals the result is the reform and strength of the Service on its whole with this law renewed that allow us to equilibrate, as Francisco Longo said, the “merit and flexibility”.

This equilibrium is a truly hard to conciliate subject on CPS. The decentralization of the CPS operation to dependences is searched with the new regulation, within a normative background that flexibilizes its implementation and that eases the information for analysis and evaluation.

We had a fully centralized process that made that all CPS processes passed for a Subsecretary Unit, on the Subsecretary; this meant not only a enormous delay, besides with filter processes within the Subsecretary; to say this processes in no way were ensuring what we wanted from a CPS; that the best men and women had access to public service, in order to form quality civil officials.

This system was not ensuring it, since they were filtered in a series of examinations that had anything to do with technical and in many occasions those who passed the examinations did not have the technical requirements, this is something we are changing and we are allowing the Institutions to define the technical requirements and afterwards another evaluation could be performed that allows among the best technicians, evaluate who is who have the best aptitude, best features and not on the contrary.

This allow us to count on also with a income sub system more effective that privilege the experience with selection modes that allow us to fill the positions in less time; this is also important. Settle a performance evaluation sub system as basis for the Professional Civil Officer development.

This allows us to impulse the career of civil servants professional development through training that allows the mobility on the system, based on merits. In the same fashion contributes to increase the participation of control internal organs on system functioning observance, this is, in one hand, we decentralize, but in the other hand we watch that no abuse exist on CPS.

We hope that this new regulation be a lever that in a synergic way, with the above measures, allow to our civil servants contribute in a important way to satisfaction of citizens' needs.

José Sosa: Another of the strategies of the Public Function Secretary, that you commented is modernize and improve the management by means of the use of Information technologies and raise the government efficiency and efficacy, which are the actions to be taken in this matter?

Salvador Vega Casillas: In matter of use and utilization of information and communication technologies we should be able to use these tools to promote the Government efficiency, efficacy and transparency by creating remote channels for public services access, easing the citizen to go to unique attention offices and decreasing their interaction with Government offices. Is not tolerable that the citizen has to deliver 4 or 5 times the same documents for the same process, and technologies are for revert it.

We are working hardly. Despite that exist a big gap in internet usage and information technologies, actually if we go through the country we will find that even in the smallest village there is an establishment with service of internet in which people from the furthest places may access, besides that the other strategies that the government is making in e-Mexico, in order that they have access to public services without many steps.

José Sosa: Regarding to the last point you have mentioned, Mr. Secretary about adopting a budget based on results and measure the expenses efficiency and efficacy, which are the measures to be followed.

Salvador Vega Casillas: Precisely, another measure that has been taken is to adopt a budget model based on results that ease the counts rendition and generate incentives in order that Federal Public Administration fulfills with planned goals and evaluate the performance of Government programs and their impact on population, under the transparency, impartiality, efficacy, competence and sustenance.

In the beginning I have to admit that during the last years the Budget process has been improved on federal ambit. On the late 90's the Federal Government assumed the budget model by programs by means of this these have been evolving the Budget practices of Public Administration toward a result oriented management; this is toward the efficiency of public funded politics, measured in terms of its competence to solve the social problems.

Nevertheless this orientation change is not accompanied of mechanisms to assess in a systematic way the programs impact and public politics, by far no right tools exist to allow feedback the Expense decisions.

In our country many tracking indicators and instruments exist, such as institutional performers, even international performers, which perform the assessments in different levels, but all these partial assessment efforts have not been translated, until today, in tangible improvements, in government programs efficiency.

The indicators that are handled in Government are not generally final results, but from activities and intermediate management, to say tasks are measured, not results; this is a very important matter in assessment matter.

Assessment or indicators are not linked with the improvements to the Management, nor Budget decisions; the assessments' resulting information is not used fully by Budget execution or control agents. That is why we need to impulse a coherent and coordinated politics from different performers and stratus of public management assessment.

The Federal Public Administration Organic Law forces us to enhance the control and assessment system and we want to walk toward that drift; fully tuned on International tendencies.

In that context, the Federal Government has determined to face the efficiency and efficacy improvement on the public resources use through three linked components:

First: a Budget System based on results for Federal Public Administration that consists in a whole of processes and instruments that will allow that involved decisions on budget gather, systematically, considerations on public resources usage.

Second, a performance assessment system that allows performing a performance objective evaluation, under the principles of goals and objectives fulfillment stage verification, based on strategic and management indicators that allow knowing the programs' social impact and projects.

And third: a Management Improvement Program that will be called MIP.

José Sosa: Could you talk us widely about the MIP?

Salvador Vega Casillas: This MIP has for scope promote the management modernization on public institutions, through interrelated actions on human resources matter, regulations simplicity, processes quality and public services, electronic government, austerity and discipline on expenses.

This program is intended to reduce expenses, from resource optimization and efficient processes operation; increase the productivity and provide more and better services to citizens. Particularly, the MIP should contribute to saving goals and operative expenses reduction and operation on management.

In budget terms, in order to give us an idea the net total expense raises up to, in a global way, to 2.2 billion pesos, from which only 10% of the programmable expenses is susceptible of reassignment, the

remaining 90% is unavoidable expense and is designated to personal services, or subsidies, transfers to States and Provinces, among others.

This program looks for improve these numbers; to say have more money for social programs which are those that truly impact the society and less money designated to bureaucracy management. This program looks for improve these numbers by means of real state and goods transfers, the rationalization of structures, regarding to public administration, the elimination of unnecessary steps, the services fusion with a common objective, the installation of multi steps attention centers and the hiring consolidation, among other topics and elements we have to improve.

José Sosa: Mr. Minister, what are, according to your judgment, the main problems to instrument the strategies?

Salvador Vega Casillas: The challenges to implement the modernization strategies are truly enormous, as enormous as the Public Administration. In first place we have to ensure the efforts coordination that allows us to increase substantially the services quality that the State provides us.

The processes improvement besides cannot be isolated from regulatory simplification, the adoption of information technologies is not understood without a restructuring of areas and processes and this is not possible without the necessary economical resources in order to fulfill it. In the same fashion the development of the human resources cannot be unlinked from the institutional planning and assessment systems evolution. In synthesis; persons, resources, norms, processes and technologies should be part of the same management improvement circle.

However, the services quality cannot increase working onto nothing, without the authentic citizen participation in the control of those. Today is not enough producing high quality public services, but is necessary to consult the citizens about these services and the way these are provided, even can be included on the rights. This is the philosophy that we have to assume.

The next challenge is an increase on our collaboration capability. We have to transit from imposition to negotiation approaches; from a Stated change to change driven by the Institutional experience and wisdom. Our obligation is create the conditions that allow us the innovation, that foment the creativity and impulse intensive systems on information, communication and knowledge.

Another imperative is improving the administration capabilities to plan strategically, in order to guarantee the alignment among the National priorities and Civil Officials.

José Sosa: What is the strategy that, from your point of view, should be adopted to face the modernization challenges?

Salvador Vega Casillas: Administration modernization and improvement begins linking the Institutions' strategic objectives with the National Development Plan goals, strategies and priorities, and the programs derived from this, such as orient government products to efficacy, efficiency and quality.

Improve the internal regulation and toward the citizen, is another action line that should be attended; is essential to reduce the administrative charges and transaction costs for Government benefit holders, de-bureaucratizing the processes that cannot be more important than the services themselves. In many occasions happen that is more important the process than the service that is provided. We should decrease the amount of procedures and improve which are necessary, the indispensable, these should be improved, always thinking and having the citizen as the center of the reforms.

With the MIP implementation is intended to impulse more rational paradigms on government. This is as it is, since we want to transit from an assigned inertial budget and based on the activities accomplishment, toward a system in which the information by results is considered for budget assignment.

I want to highlight that the information about the public management results should form, but not drive the decisions take, and this is very important, the budget control part, that the Deputies Chamber, the political control part, that the Chamber should have, should be respected, but it is also necessary that whomever takes the decisions, should have the right information about if this or that program is working and if is necessary to give more money to it or withdraw it or disappear it when assigning the budget, this last does not happen is made in a inertial fashion.

In the same way, we want to implement a solid System and technically reliable to assess systematically the Federal Public Administration Institutions performance, based on management indicators. We wish to develop the administration common tasks by means of best practices standardization that allow us to decrease the inequality on public organizations, to say, we have public organizations that are not efficient and have much technology and we have others that are

completely lagged behind, in which things are currently performed by hand.

Best practices should be standardized, in a way that citizens have the facility to do all their administrative steps and free at all. We wish to induce a collective and individual performance culture, as a critical attitude and continuous perfecting of our human resources, and for last, we want to generate data about the Institutions and programs productivity; useful and verifiable information about how the Government is acting, that built an additional element for counts rendering. Not only which results the Government got, but how much was invented in order to get it, and how efficient every Institution was, that is other part that we need to develop, is not enough with delivering good results, should be done in economic manner, faster, more agile, that is the part that the MIP develops.

José Sosa: Mr. Secretary, I appreciate much this conversation, I wonder if you wish to send any message to our readers as a conclusion.

Salvador Vega Casillas: As a conclusion, I would like to highlight three concepts that according to me, we will contribute to the success of these our public administration modernization initiatives that as you will see, are not easy task, is a very complex work what we are about to do, nevertheless, I am convinced that these base ideas will help much in the success of these programs:

First: alignment and synergy of processes, norms, technology and human resources is indispensable to generate public value for citizens.

Second: The coordination among the different Federal Government Institutions, as Secretaria de Hacienda and Public Function, such as Union Congress, is fundamental in order to articulate the based on results budget, the MIP and the Performance Assessment System and in this order we are giving historical steps on promoting administrative reforms of enormous willingness.

Third: The flexibility on the implementation of these systems will allow incorporate the proposals, experiences and best practices generated on our Public Institutions.

Alignment, coordination and flexibility are the success conditions that allow us to be optimistic regarding to Public Administration in Mexico. I wish leave you the idea about that this Administration modernization is not achieved by using the resources we have, but spreading the Services quality and coverage and transferring resources of adjective processes to substantive processes. And this is a gradual developing

that requires the intervention of many public, private and social performers.

The quality and savings are result of the progressive and intelligent correction of the Administrative malfunctionalities, not only by the word or political harangue. This is the size of the challenge we have; that we have assumed for the next years, and that all academics, society and government employees have to participate.

I conclude pointing that me, as Jefferson, I believe that when someone assumes a Public Position should consider himself as public property. This is rightly the attitude that we should promote in all civil officials.

Thank you a lot.

Revista de Administración Pública



Salvador Parrado Díez Guide to Make Improvement Plans in the Public Administrations

Salvador Parrado Díez, *Guía para la elaboración de planes de mejora en las administraciones públicas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, pp. 176.

The first attraction of this guide is the recommendations the author makes –even before the introduction- in the brief section “How to read this book”. In this section, he relates why the different chapters exist, their contents and their usefulness. They are useful for many readers, depending on their functions and their professions.

It is refreshing to read a book in which the author has a lot of experience to tell us that his book is not completely indispensable for everybody and that it is not complete neither in the subject at hand nor for the objective public. In the introduction, the author states “Every book defines itself for what it is and for what it is not, for what it has been made and for what and for whom it has been published”.

The author conceives this guideline as a guide for political executives. It is to be used to organize, in one document, “the tools normally used to persuade those, who control resources.” It tells them that their ideas are worthwhile and he focuses on “how to make an improvement plan in one document”.

It discourages those from searching for techniques in thoroughness on data gathering, searching for techniques in placing values and analyzing information, searching for techniques in taking decisions or searching for techniques for proposing evaluations.

The guide is made so that it can be used adequately in a reality in which the ideal world of rational models is continuously assaulted by the intrusion of politics. That is why the reader is expected to identify his particular conditions, looking for his unique definitions.

The first part of this guideline deals with how to establish the improvement plan in a political conception of organizations. In this part,

the author insists strongly, on the importance of identifying public servants as well as identifying the results and impacts, not exclusively on resources and activities. This is a key point in which we face the ones who work in the public sector, *urbi et orbi*.

The second part deals with the essential parts of the improvement plan. The parts are: the format, the stages, and the components to make the document and the way to obtain a product to reinforce an argument. The appendix gives real cases either of public national policies or local corporations.

To start with, in the first part of the guide, one can see the work in making the plan work, or better yet, the didactic achievement. Years of experience are perceived in his writings. First the author shows different interpretations or models of changes in organizations, and then he shows the relationships between goals, problems, solutions and improvement plans.

Also, he shows the difficulties in identifying the problems organizations must solve. He uses complex examples to state the problem and to design indicators that limit their fields of application.

He also warns us about the supposedly impartiality of numbers: "The interpretations that numbers give depends on how they are used and on how they are used in an argument". This phrase did not fall on deaf ears, because when I read it, I remembered multiple occasions in which I have "interpreted" figures to reinforce a position.

Also, he gives us an interesting presentation on what to look for when you want to identify the causes of the situations or problems. The world is divided between the privileged ones that caused the problem, the ones who want to know who is responsible for the problem, the ones who interpret the cause as an assumed risk, etc.

These possibilities are presented with the objective of showing how arguments are constructed to reinforce positions, taking into consideration the interests, the power of relationships and the people who make the decisions.

When considering the solutions, the guideline again sets itself apart from "purity" or theoretical rigidity. It postulates that there are never solutions in the market exclusively, but communitarian or purely from the state. The solutions come from the combination of different interests and there are no optimal solutions.

Another important aspect of the guideline is the attention call about the interrelationships among resources, activities, products and impacts in the cycle of politics and the public administration and the role and the modality of their evaluation.

The last three chapters (diagnosis, the improvement plan, and the document) are essential and practical: the author leads us through

the process and he takes us step by step through the necessary activities and the indispensable components of an improvement plan, including formats. Each of them is properly exemplified and supported. For instance: When and why is it preferable to use a bar graph and not a linear graph? What should the introduction include in the improvement plan? How to write the bibliography?

The appendix allows us to have a real reference of improvement plans and evaluation plans that can lead us to making our own plans.

The conclusion is that this guideline should be a “bible” for all those who make an improvement plan. Considering its recommendations guarantees the identification of the problem, the inclusion of the fundamental aspects to consider and the clearness of the steps to follow.

On the other hand, showing the complexity of the environment of the public policies, showing the lack of stiffness in the consideration of the problems and stating for a fact that there is “a” solution, makes this an extraordinary book for those who are in charge of the improvement of the public administration.

Isabel Siklodi Pérez

Revista de Administración Pública



**Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Cascante y Héctor Sainz,
The approach to the Logical Frame: 10 Practical Cases.
Notebook for the Identification and Design of the
Project to be Developed**

**Hugo Camacho, Luis Cámara, Rafael Cascante y Héctor Sainz,
*El Enfoque del Marco Lógico: 10 Casos Prácticos. Cuaderno
para la Identificación y Diseño del Proyecto de Desarrollo*, Fun-
dación CIDEAL y Acciones de Desarrollo y Cooperación A.D.C.,
Madrid, 2002, pp. 235.**

This manual is an easy-to-read document that allows us to approach the Focus of the Logical Frame (FLF) (Enfoque del Marco Lógico (EML)). It also allows us to see its main attributes, as well as the steps to follow in order to go from theory to practice. It gives very concrete examples analyzing diverse topics in each of its four phases, constructing and designing a matrix to plan the projects and apply the theory to real life. The FLF is used principally in the development of projects financed by the Agencies for Development. However, the authors show the practicality of the method in making any given project.

Manuel Gómez Galán, Director of the Centro de Investigación de Cooperación para el Desarrollo (CIDEAL), is in charge of the presentation of the book. He gives a brief biographical sketch about the work of the authors. He points out that the document is a FLF workbook. It is used with real cases and other cases that are elaborated with didactic goals. Their objective is “to contribute to a better knowledge of the FLF methodology and its techniques and its practical application in the development of projects” (p. 8).

The manual contains an introduction made by the authors, which documents their experiences in the application and teaching of the FLF. It also points out its usefulness as a workbook based on the principle that one learns as one does the exercises. It presents several cases both educational and practical that try to cover most of the groups

that support the organizations of international cooperation. Likewise, it offers suggestions in its application, including a list to test the quality of the project designed according to the FLF. For this reason, the document is structured with an introduction to the FLF. It also presents seven educational cases. It gives ideas and suggestions in the practical application of the logical frame. Finally it presents three real cases and an appendix.

In the introduction to the FLF, a schematic summary of the life cycle of the development projects is presented. The project is defined as “an innovative task that has a definite objective. It must be done in a specific period of time, in a determined geographical zone and for a group of beneficiaries. It thus gives solutions to specific problems or improves a situation” (p.14).

Through an outline, it points out how the project can be run by four articulated phases that interact among themselves. These phases are defined as identification, design, implementation and follow-up and lastly evaluation.

The authors mention that the FLF “is a method of group planning by objectives that is used in an essential way. However it is not exclusive in the projects of cooperation for development. This method offers sequenced discussions for the preparation of the participation in a project and techniques to visualize the agreements achieved” (p. 23).

The identification, as the authors point out, is one of the essential stages of the FLF. The success of the execution of the project depends greatly on it. When the project is started, the idea is related to the context. It takes form with what is wanted and what is necessary to do. It is an analysis in which the identification of the beneficiaries has a basic role, because they are the center of attention and are those who face the problem in reality; i.e. a problem the project wants to solve. The four steps for the identification are: analysis of the participation of the ones involved; analysis of the problems; analysis of the objectives that need to be reached; and finally analysis of alternatives. A crucial recommendation is that during the analysis of participation, it is very important to know who needs to be helped before one knows what has to be done. The beneficiaries must be persons not institutions.

The design consists of drafting and categorizing the desired results during the phase of identification. It is important to point out what time periods need to be specified, what strategies are to be followed, what human resources have to be established, what material and technical resources are required to carry out the project and over all the

cost of the project (not only the material cost but also the one that can affect the beneficiaries). The cost of the project must be established at this point. In order to design a project, it is important to answer the questions: What do we want to do? How do we want to do it? To whom is the action directed? Why and what is one going to do? Who with, where, when and with what resources is one going to work? This phase must be the starting point from which we can define the actions that will be carried out and from which we can establish communication among the ones involved.

Once you have the answers to the questions mentioned above, you are in possibility to build the framework called Planning Matrix of the Project (Matriz de Planificación del Proyecto) (MPP). This matrix is presented graphically in a logical way. It sequences the main elements of the intervention you want to have through the project. This matrix, as the authors indicate, complements the document of the project. It is constructed in four columns: the first one is the descriptive summary, in the second one the indicators are established, in the third one the sources of verification are written down and in the last one the conditions to assure the adequate development of the project are determined.

For the exact determination of a problem, it is recommended that you use a cause-effect diagram. In this diagram, one of the conditions is not to consider the “lack of” as a problem. Once you have established the course to follow, the objectives should be elaborated. From there, an analysis of alternative possibilities should be carried out evaluating the possible solutions. In this stage it is important to establish the viability of the project through questions, for instance: Is there political support? Are there adequate technologies? Does the project imply protecting the environment? Also, the sociocultural transformations should be analyzed, the institutional capacity to make negotiations and the economical and financial factors should be considered.

In the phase of execution and follow-up, as its name indicates, the design of the project should be carried out. It should have a high degree of flexibility so that the information is not distorted. It seems to me due to my experience that this observation has a fundamental significance? How many times have we known projects that take us to the falsification of results? How many projects do not fulfill the proposed expectations because of lack of flexibility. lastly? How many of them do not solve the users problems? The follow-up should be permanent, meaning during all the process of execution so we can make

accurate decisions to reach our goals. To do this, all the elements of the project, activities, costs, and used resources should be considered.

During the evaluation, you should count on, as the authors point out, on the elements that would let you verify the efficiency and the effectiveness, the impact and on the viability, all of them intimately linked to the follow-up.

The theoretical cases refer to the health field, handling and treatment of waste waters and finally, to the economical development and production. It is important to mention that during the presentation of several cases, the authors take us, step by step, through the different phases. Using a very creative writing way the authors let the reader understand the FLF operatively and graphically.

Reading the reflections and suggestions, the authors determine as the main point, the active and representative participation of the groups that take part in the FLF workshops. Therefore this, the discussions are enriched and the different points of view of the participants can be seen. Another recommendation of great importance, is the invitation to the workshops, even if at work it seems trivial. This invitation should have all the pertaining information, such as where the participants work, the objective and the implications, the dynamics and results that are expected. Said workshops should be held outside the workplaces of the participants. It suggests how the opening should be organized, and to know the characteristics and the functions of the organizations they belong to. Brainstorming is suggested to determine what they have. Using such a technique the participants should come up with two to five problems that, according to them, are the most important. The participants make diverse considerations about the necessity to define the problems and their causes correctly. Also, some recommendations for the construction of the Matrix of Projects Planning are pointed out.

The real cases refer to the improvement of the production. The strengthening of the institutions for senior citizens and the strategic planning of an NGO's, which may not represent the complete information of the cases, but it respects the essence of the FLF.

The theoretical cases, the list of verification and the commented bibliography can be found in the attached documents.

From the reading, some important conclusions can be drawn for the duty of the public servers. The FLF is not a matter of fashion and it is not a method to acquire resources. It is a tool that if it is taken into practice, not in a non-flexible way but in a serious flexible one, a clarification in the entrusted projects can be found.

Using the FMF can be very beneficial to the enrichment of our own duty so that we will be able to contribute with actions of impact that really benefit the citizens of our country. The citizen is the reason public institutions exist and that is why the public service exist.

Erika Plata Córdoba

Revista de Administración Pública



Resúmenes/Abstracts

Desafíos de la Administración Pública Contemporánea *Ricardo Uvalle Berrones*

Se analizan los desafíos de la Administración Pública, con base en la complejidad del mundo contemporáneo, con sociedades organizadas e informadas, que exigen eficiencia institucional y aumento de la calidad de vida, participación y corresponsabilidad ciudadana en los procesos de dirección pública y de gobernanza democrática. Para mejorar la capacidad de respuesta de la Administración Pública - ante un contexto con intensa globalización, tecnología ascendente, cambios políticos y ambientales significativos, pobreza lacerante, con mercados, economía y finanzas interdependientes, entre muchos otras- debe orientarse por la premisa de que los gobernados son el objeto y el sujeto principal de su eficiencia política y social. A lo anterior se agrega que también debe ser su norte la conservación del sentido de Estado para lograr un desarrollo equitativo de la sociedad.

Palabras clave: Contexto de la Administración Pública, Estado, participación ciudadana, contexto político, calidad del servicio público.

Contemporary Public Administration Challenges *Ricardo Uvalle Berrones*

Public Administration challenges are analyzed based on the contemporary world complexity, with informed and organized societies who demand institutional efficiency and quality increase, participation and citizen corresponsibility in the public direction and democratic. To improve the response capacity of Public Administration before a context with intense globalization, ascending technology, important political and environmental changes, hurting poverty, with interdependent finance, economics and markets, among others—should be oriented by the premise that, the governed are the objective and main subject of its

social and political efficiency. To all this we also add that the preservation of sense of the State should be its guidance to achieve equitable development for society.

Key words: Public Administration context, State, citizen participation, political context, public service quality.

La Función Pública en Reinención **Edgar Alfonso González Salas**

Las últimas dos décadas del siglo pasado han marcado la transformación del entendimiento del papel del Estado, de lo público, y por consiguiente de la función pública. El contexto generalizado ha sido la globalización y las grandes reformas estructurales orientadas a un Estado capaz y puesto a la altura de los nuevos retos y objetivos del milenio.

La reforma administrativa del Estado hizo propicio considerar novedosos enfoques en la gestión pública, como el énfasis en resultados, adquisición de capacidades, profesionalización, e integridad en el servicio público en términos de ética, concediendo especial importancia a la función pública como elemento crucial de las instituciones y su desempeño.

Palabras clave: Función pública, Estado, globalización, reforma administrativa, resultados, profesionalización, ética.

The Public Function is Being Reinvented **Edgar Alfonso González Salas**

The last two decades of the past century have set the transformation of the understanding of the State role, of the public understanding, and as a result, the public function. The generalized context has been globalization and important structural reforms oriented to a State able and set to new challenges and objective heights.

The State administrative reform made favorable to consider innovative approaches in terms of public management, such as the emphasis in results, capacity acquisition, professionalization, and integrity in public service in terms of ethics, giving particular importance to public function as a crucial element in institutions and their performance.

Key words: public function, State, globalization, administrative reform, results, professionalization, and ethics.

Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género: Un apoyo para lograr la equidad de género

Oscar E. Laguna

Las crisis económicas y de legitimidad que sufrieron los Estados nacionales durante las décadas de los años 70 y 80 impulsaron el desarrollo de cambios estructurales y la incorporación de nuevas prácticas en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. A la par de dichas transformaciones las demandas de los grupos de mujeres impulsaron el desarrollo de estrategias, mecanismos y procedimientos para que se visibilizaran y tomaran en cuenta las necesidades diferenciadas de mujeres y niñas al momento de desarrollar las políticas y presupuestos públicos. Por tal motivo, se desarrollaron diversas estrategias para impulsar la equidad de género; inicialmente se utilizó la perspectiva de género y más recientemente se han desarrollado instrumentos para analizar y enfocar el gasto público. Una de esas estrategias innovadoras ha sido la utilización de presupuestos con perspectiva de género en la administración pública, como un mecanismo para identificar el impacto diferenciado del ejercicio presupuestal en las mujeres, hombres, niñas y niños. México no ha estado exento de dichos cambios, por tal motivo, ha habido algunas experiencias en materia de presupuestos con perspectiva de género tanto en el ámbito federal como estatal, así como en el poder legislativo que han impulsado el estudio de los presupuestos y su apoyo a las transformaciones sociales.

Palabras claves: Género, presupuesto, gasto público, grupos vulnerables, Políticas Públicas.

Gender Budgets: A Support for Gender Equality

Oscar E. Laguna

The economic and legitimacy crises that underwent the national States during the 70's and 80's boosted the development of structural changes and the incorporation of new practices in the process of design, implementation and evaluation of public policies. At the same time, the demands of different groups of women boosted the development of strategies, mechanisms and procedures that helped to make

visible and took into account the differentiated needs of women and children, and at the same time developing public policies and budgets. Because of this, diverse strategies were developed to induce gender equity; initially, the gender perspective was used, and more recently new instruments have been developed to analyze and to focus on public budget. One of those innovating strategies has been the use of budgets with gender perspective in the public administration; it is a mechanism that helps to identify the differentiated impact from the budgetary exercise in women, men and children. Mexico has not been exempt from these changes, because of this, there have been some experiences in the matter of gender budget in the federal as well as in the states government, and in the legislatures that have driven the study of the budget and its impact to social transformation.

Key words: Gender, budget, expense evaluation, vulnerable groups, public policies.

Federalismo Fiscal y Evaluación del Desempeño, Javier Guzmán Guzmán

El propósito del artículo es analizar desde la perspectiva del federalismo fiscal uno de los más graves problemas de los órdenes de gobierno mexicanos (federal, estatal y municipal), la falta de recursos financieros, para dirigir el gasto público a reducir las restricciones del desarrollo económico y las brechas de desigualdad entre la población. México como federación tiene miembros que suscribieron un pacto federal, donde los estados miembros ceden parte de sus derechos y comparten responsabilidades con el poder de la federación. El federalismo fiscal no funciona, cuando no existe una corresponsabilidad tributaria para llevar recursos a las arcas de los gobiernos y la federación asume la responsabilidad, casi única, de recaudar impuestos, mientras que estados y municipios esperan las participaciones de los ingresos correspondientes. Este trabajo también hace una breve evaluación, bajo la misma perspectiva, del desempeño del gasto, el por qué es precaria su traducción en resultados exitosos de políticas públicas y del trabajo de las diferentes entidades públicas.

Palabras Clave: Federalismo fiscal, gasto público, política fiscal, coordinación fiscal, evaluación del gasto.

Fiscal Federalism and Performance Evaluation

Javier Guzmán

The purpose of the article is to analyze from the point of view of fiscal federalism one of the most serious problems of the Mexican government (federal, state and municipal): the lack of financial resources to direct the public cost to reduce the restrictions of the economic development and the gaps of inequality among the population. Mexico, as federation, has members that subscribed a federal pact, where the states yield part of their rights and share responsibilities with the power of the federation. Fiscal federalism does not work, when a fiscal responsibility does not exist to take resources to the government's coffers. The federation assumes the responsibility to collect taxes, while states and municipalities wait for participation of the corresponding income. This work also makes a narrow evaluation, under the same perspective, about the expense of performance, the precariousness of successful results on public policies and the unstable work of the different public organizations.

Key words: Fiscal federalism, public expense, fiscal policies, fiscal coordination and expense evaluation.

Revista de Administración Pública



Colaboradores / Collaborators

Ricardo Uvalle Berrones es Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor Titular “C” de tiempo completo y Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, reconocimiento que otorgan la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Expresidente de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas 1998-1999. Autor de diversos libros y artículos sobre Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas.

Ricardo Uvalle Berrones. PhD in Public Administration from Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Full time Associate Professor “C”. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (School of Social and Political Sciences) from UNAM. Center for the Study of Public Administration Coordinator from Facultad de Ciencias Políticas y Sociales from UNAM. Member of the Research National System, recognition granted by Secretaría de Educación Pública (SEP) and Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Former Research Mexican Academy in Policies President 1998-1999. Author of several books and articles on Government, Public Administration and Public Policies.

Edgar González Salas es Administrador Público, Especialista en Finanzas Públicas, Magister en Economía, Ex Director del Departamento Administrativo de la Función Pública., Ex Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Ex Ministro de la Función Pública de Colombia. Miembro del Comité de Expertos en Administración Pública de la ONU.

Edgar González Salas. Public Administrator, Public Finance Specialist, MBA in Economics, Former Administrative Department Director of Public Service. Former Civil Service National Commission President. Former Colombian Public Service Minister. Member of The United Nations Committee of Experts on Public Administration.

Oscar E. Laguna es consultor en cuestiones de género y políticas públicas. Es Maestro en Gerencia Pública por la London School of Economics y licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas-Puebla. Ha sido funcionario público en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y la Academia Nacional de Seguridad Pública, por citar algunas instituciones.

Oscar E. Laguna is currently working as a consultant in gender issues and public policies. He has a MSC in Management Public Sector from The London School of Economics and a majored in International Relations at Universidad de las Américas Puebla. Has been government official for the Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) Women's National Institute; and for the Academia Nacional de Seguridad Pública, Public Security National Academy; just to mention some institutions.

Javier Guzmán Guzmán es Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM de la cual es también candidato a Doctor y profesor de Política Económica. Se ha desempeñado como servidor público en el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por citar algunas instituciones. Actualmente es consultor de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, en materia de Sistemas y Modelos de Calidad.

Javier Guzmán Guzmán. He has an MBA in Government and Public Affairs by the Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Latin American Faculty of Social Sciences - FLACSO). Political Sciences and Public Administration by the Faculty of Political and Social Sciences of the UNAM graduate of which he is also candidate to a PhD and Professor of Economic Policy. He has held a public position in the National Institute of Geography and Statistics (INEGI) and the Social Institute of Security and Services of the Workers of the State (ISSSTE), to mention some institutions. At the moment he is consultant of the Metropolitan Autonomous University, in Systems and Models of Quality.

Revista de Administración Pública



Instrucciones para el Colaborador

1. Exclusividad.

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos.

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos.

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión máxima de 25 cuartillas, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán entregarse impresas en papel tamaño carta por una sola cara y en formato electrónico en Word para Windows, en letra tipo Arial tamaño 12 a un espaciado o interlineado de 1.5.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo y conclusiones, cumpliendo con las siguientes especificaciones mínimas:
 - a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
 - b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
 - c) Las notas deben aparecer numeradas y agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
 - Para libro: nombre, apellido, título, lugar de edición, editorial, Año. (Si no es primera edición, indicar el número de edición)
 - Para capítulo de libro: nombre, apellido, "título del capítulo", título de libro, lugar de edición, editorial, año, pp.
 - Para artículo: nombre, apellido, "título del artículo", nombre de la revista, volumen, número, periodo y año, pp.
 - d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno(s), los autores del trabajo deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha", etc.
 - e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).
 - f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en formato Excel o Word para Windows, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación.

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable. Se comunicará al autor el fallo en un lapso no mayor a 6 semanas posteriores a la fecha de recepción.

5. Resumen y abstract.

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo, tanto en español como en inglés, con una extensión de 60 a 120 palabras.

6. Corrección y edición.

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo que considere pertinentes de acuerdo con los criterios del editor y de la Secretaría de Redacción.

7. Difusión.

El autor concede a la RAP el permiso automático para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios electrónicos y fotográficos.

8. Formas de entrega y número de ejemplares.

- Se entregarán dos ejemplares impresos.
- Los autores deberán enviar sus trabajos al correo electrónico rap@inap.org.mx o en disco compacto debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores.

9. Identificación.

- En la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.

- En una hoja por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
 - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
 - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
 - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o autores.

10. Envío.

Las colaboraciones deberán enviarse a:

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca, Primer Piso
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa, Distrito Federal
MÉXICO Tels. (+52 55) 50 81 26 00 ext. 4333

O enviarse por correo electrónico a la siguiente dirección: rap@inap.org.mx. En los casos de los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas. El envío por correo electrónico no elimina la obligación de presentar posteriormente los dos ejemplares impresos, salvo que la Secretaría de la Revista indique por escrito lo contrario.

11. Envío de originales

- La RAP no se hace responsable por la devolución de originales no solicitados.
- La RAP se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes.

Revista de Administración Pública



Instructions for the Collaborator

1. Exclusivity

The articles sent to the Revista de Administración Pública (RAP) shall be unpublished and not undergone simultaneously to publication in another media.

2. Nature and subject matter of the works

They shall be of an eminently academic character or relating to one or several topics considered interesting for the public administrations of Mexico and other countries.

3. Characteristics of the works

- They shall be able to be given, for their auditing and publication, in Spanish or English.
- They shall be given totally concluded since once the auditing process is initiated, changes shall not be admitted.
- They shall be written using capital and lower case letters and typing errors.
- They shall have a maximum extension of 25 sheets of paper, without considering pictures, graphs and a list of bibliographical references used. In exceptional cases, and based on the judgment of RAP, pieces of work with a different extension will be accepted.
- They shall be given printed in letter size paper of one side and in electronic format in Word for Windows, in Arial type letter size 12 with a spacing of 1.5.
- They shall count on a minimum structure of title, introduction, development and conclusions, fulfilling the following minimum specifications:

- a) The title of the work shall have a clear relation with the content, it shall be brief. It will be possible to accept subtitles if the topic requires it.
- b) The abbreviation used shall have their full equivalence the first time when they use in the text.
- c) Notes shall appear numbered and grouped at the end of the text, using the following order for foot references:
 - For book: name, last name, title, place of edition, publishing company, year (If it is not the first year indicate the number of edition)
 - For chapter of book: name, last name, “title of chapter”, book title, place of edition, publishing company, year, pp.
 - For article: name, last name, “title of the article”, and name of the review, volume, number, period and year, pp.
- d) The final bibliography will be in alphabetical order, following the former format, but reversing the order of the name and last name of the author (last name, name). It is mandatory that all references and quotes contain all the data, If the original source does not mention some, the authors of the work shall become explicit using the expressions “with no foot of printing press”, “with no date”, etc.
- e) Pictures, graphs, figures and diagrams shall mandatorily contain the corresponding full source and be as clear and precise as possible; that is to say, to avoid abbreviations, unless the space does not allow it, and to indicate the units when it is the case. The pictures will be numbered with the Arabic system (picture 1, 2, 3, etc.) and the Roman system for maps, planes, figures, plates and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format of the graphical files shall be indicated, including the collaboration (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc).
- f) Each graph, picture, diagram or figure shall be included in a different file in Excel or Word for Windows format, indicating in the text the place that corresponds to each one.

4. Auditing

The collaborations shall be subjected to a process of anonymous auditing, carried out by a committee of judges, whose decision is unquestionable. The decision shall be communicated to the author in a lapse no longer than 6 weeks after the date of reception.

5. Summary and abstract

In a separated sheet, a summary of the article shall be given, in Spanish as well as in English, with an extension of 60 to 120 words.

6. Correction and edition.

RAP reserves the right to incorporate publishing changes and corrections of style that considers pertinent in agreement with the criteria of the publisher and the Writing Secretary.

7. Diffusion

The author grants RAP the automatic permission so that the material that has been published in its pages spreads in anthologies, electronic and photographic media.

8. Forms of delivery and number of copies.

- Two printed units shall be submitted
- The authors shall send their works to the following email: rap@inap.org.mx or in a compact disc properly labeled with the title of the article and the name of the author or authors.

9. Identification

- In the title page of the work, the title and the date of elaboration shall be indicated. The name of the author shall be omitted to keep its anonymity during the process of auditing.
- In a separate sheet, the following shall be included data:
 - a. Title, which shall be clear and brief.
 - b. Author or authors full name, indicating the highest school level each reached and, if in case, those that they are currently taking (including discipline and institution);
 - c. Send a brief academic resume of each author (mentioning current lines of investigation and the complete bibliography of the last 3 or 4 publications) and professional resume (including the activity and work center where is located at the time of submitting the article to auditing);
 - d. Contact data: address, phone number, fax and email address, to be able to establish direct communication with the author or authors.

10. Sending

The collaborations shall be sent to: REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. , Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca, Primer Piso, Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa, Distrito Federal, MÉXICO. Tel. (+52 55) 50 81 26 00 ext. 4333.

Or send it to the following electronic address:

rap@inap.org.mx. In cases of email communication, it shall be exclusive responsibility of the author or authors to make sure that their proposals are received complete. Communication by email does not eliminate the obligation to present two printed copies later, unless the Secretariat of Magazine indicates the opposite in writing.

11. Sending of originals

- RAP shall not be made responsible for the returning of unsolicited originals.
- RAP reserves the right to make publishing changes that consider convenient.

Revista de Administración Pública

115

**Dimensiones Emergentes
de la Función Pública**

Se terminó de imprimir en Abril de 2008
por Mac Impresos Comerciales, S.A. de C.V.
Montes Urales 425, Lomas de Chapultepec
C.P. 11000, México, D.F.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

