



117

**Mejora de la Gestión
Pública**



Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 2008-2010

**José R. Castelazo
Presidente**

**Manuel Quijano Torres
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**

**Ricardo Basurto Cortés
Secretario Ejecutivo**

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

© 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. 4319
<http://www.inap.org.mx>
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

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

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente
responsabilidad 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.

Miembros Fundadores

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

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época

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

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**

Mejora de la Gestión Pública

- Presentación 11
José R. Castelazo, Presidente

- Análisis**
La reconversión de los procesos gubernamentales en México 13
con un enfoque hacia la mejora, el desempeño y los resultados
Sergio Penagos García

- La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el ámbito internacional: ¿Qué hacer? ¿Hacia dónde ir?
¿Cómo actuar?
Javier González Gómez

- El control y la evaluación en el Sistema Integral de Administración del Gasto Público en México 49
José Manuel Flores Ramos

- Mejora y/o modernización del proceso de gestión 63
Alejandro Briones Hernández

- Un marco conceptual de la mejora en la Administración Pública. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 75
María Eugenia Sánchez

- Las nuevas reglas de la competencia electoral mexicana 89
Rosío Calzada Cárdenas

Observatorio de las administraciones públicas estatales de México			
E-Democracia y oportunidades de participación en los portales estatales mexicanos	107	New rules for mexican electoral competence <i>Rosio Calzada Cárdenas</i>	213
<i>Fernando González y J. Ramón Gil García</i>			
Transparencia, rendición de cuentas y ciudadanía: el caso mexicano	117	Observatory of the state public administrations of Mexico	
<i>Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño y Gerardo Hernández Chacón</i>		E-Democracy and opportunities for engagement in mexican states portals <i>Fernando González & J. Ramón Gil-García</i>	231
Reseñas		Transparency, accountability and citizenship: the mexican case <i>Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño and Gerardo Hernández Chacón</i>	241
Alejandro Romero Gudiño, <i>Innovación judicial Profesionalización, rendición de cuentas y ética</i> , Porrúa-Universidad Panamericana, México, 2007	135	Highlights	
<i>Verónica García Cisneros Flores</i>		Alejandro Romero Gudiño, <i>Judicial Innovation. Professionalization, accountability and ethics</i> Porrúa-Universidad Panamericana, México, 2007 <i>Verónica García Cisneros Flores</i>	257
Improvement of Public Management			
Presentation <i>José R. Castelazo, President</i>	143	Resúmenes / Abstracts	263
Analysis		Instrucciones para el Colaborador	269
Governmental Processes Reconversion in Mexico with an improvement in performance and results <i>Sergio Penagos García</i>	145	Instructions for the Collaborator	273
Managing improvement and Approach Towards results in International Scope: What to do? Where to go? How to act? <i>Javier González Gómez</i>	161		
Control and evaluation of the public Expenditure Administration Integral System in Mexico <i>José Manuel Flores Ramos</i>	177		
Improvement and/or Modernization of the Managing Process <i>Alejandro Briones Hernández</i>	189		
A Conceptual Framework of the Public Administration Enhacement. National Development Plan 2007-2012 and Special Program for Enhancing Federal Public Administration Management 2008-2012 <i>María Eugenia Sánchez</i>	201		

Revista de Administración Pública



Presentación

Todo gobierno responsable debe insertarse en procesos constantes de mejora institucional. En este sentido, se pueden identificar esfuerzos en los sucesivos programas implantados por las administraciones federales por lo menos durante las últimas tres décadas: “Reforma Administrativa”, “Planeación Democrática”, “Simplificación Administrativa”, “Modernización Administrativa”, “Agenda del Buen Gobierno”, a las cuales, se suma el **Programa Especial de Mejora de la Gestión** (PMG), cuya observancia tendrá lugar en el sexenio del Licenciado Felipe Calderón Hinojosa como Presidente de la República.

La mejora se define como el cambio de un estadio a otro más ventajoso respecto del que se tenía. Por otra parte, entendemos la gestión pública como el conjunto de acciones o diligencias para el logro de objetivos y metas previamente definidos en torno a los asuntos concernientes al espacio público, al interés general: el de todos.

Esto significa que cada nueva propuesta de mejora de la gestión pública debe contener elementos que induzcan avances, a fin de posibilitar un servicio más eficiente y eficaz, más cercano a las expectativas de la ciudadanía. Por ello, en un ámbito democrático, la mejora de la gestión debe estar fundada en la corresponsabilidad gobierno-sociedad.

Corresponde a la Secretaría de la Función Pública ejecutar las acciones medulares del Programa, tales como: definir la política y los objetivos de mejora de la gestión pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; emitir la normatividad necesaria para la operación del Programa; establecer incentivos no económicos y promover ante la SHCP los incentivos de carácter económico para compensar y estimular el buen desempeño de las

instituciones y de los servidores públicos; informar periódicamente al Titular del Ejecutivo Federal sobre los avances y resultados de la ejecución de este Programa, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados, para efectos del Sistema de Evaluación del Desempeño; coordinar la implementación del Programa. Aprobar los Proyectos Integrales de Mejora de la Gestión de las instituciones y la integración de los Grupos Técnicos; evaluar, el desempeño institucional, emitir los reportes institucionales anuales, y realizar las mejoras y ajustes periódicos a los módulos, componentes, áreas y sistemas del PMG.

En las funciones descritas es posible identificar propósito, normas, programa, estructura, procedimientos de ejecución y evaluación, que son los componentes de una política pública; la cual, si bien es de aplicación al interior de las instituciones del Gobierno Federal, para considerarla exitosa, sus resultados deberán impactar en el cumplimiento de los fines del Estado: la estabilidad y paz social, expresada en libertades, seguridad y soberanía; el bienestar general, caracterizado por posibilitar a cada individuo la consecución de sus satisfactores para una vida digna, y el desarrollo sustentable, que habrá de dar viabilidad del país, a favor de la sociedad.

El Instituto Nacional de Administración Pública, en cumplimiento de su función de impulsar la mejora constante de la Administración Pública, con visión de futuro, comprometida y coadyuvante con los fines del Estado y el desempeño administrativo del gobierno; así como fortalecer y apoyar técnicamente a las acciones y programas de competitividad en los tres órdenes de gobierno, edita el presente número de la Revista de Administración Pública en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, como una contribución a la difusión de este Programa que contribuirá a reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas; a facilitar la mejora de la gestión de las instituciones, mediante reformas al marco regulatorio de aplicación obligatoria a toda la Administración Pública Federal; a la toma de decisiones presupuestales informada; y a mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.

JOSÉ R. CASTELAZO
Presidente

Revista de Administración Pública



La reconversión de los procesos gubernamentales en México con un enfoque hacia la mejora, el desempeño y los resultados*

Sergio Penagos García**

Presentación

Una tendencia común en la aplicación de las ideas de la Nueva Gestión Pública es que el control político de los líderes ejecutivos políticos está disminuyendo mientras los líderes administrativos y técnicos están fortaleciendo su posición. Esto se debe principalmente a todos los fenómenos propios de la mayor autonomía gerencial que ha tenido en países por igual desarrollados que en vías de desarrollo. Usando una perspectiva amplia, este trabajo analiza los elementos políticos y técnicos que han permitido que el control del líder político haya disminuido. Se exploran también las formas en que se arreglan entonces los dilemas y desafíos de la responsabilidad y la pérdida de control cuando las situaciones se vuelven críticas. Todo ello, adoptando la visión de que la orientación a la mejora y la búsqueda de resultados concretos han reemplazado el trabajo intuitivo y formador de consensos que los viejos líderes políticos realizaban.

* Una primera versión de este documento fue expuesta en el panel “La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados como elementos indispensables en la Administración Pública de México”, del XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, realizado en Buenos Aires, Argentina del 4 al 7 de noviembre del 2008.

**Sergio Penagos es licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de Puebla, y ha cursado estudios político-electORALES y una especialización notarial. Ha sido catedrático en la Universidad de las Américas, Cholula, Puebla. En el ámbito laboral ha fungido como servidor público en los tres órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal). Fue Oficial Mayor y Secretario del H. Ayuntamiento de Córdoba, Diputado en el Congreso del Estado de Veracruz, en el H. Congreso de la Unión y Titular del Órgano Interno de Control de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Actualmente es Subsecretario de la Función Pública.

Los líderes políticos en muchos países, particularmente aquellos influenciados por la Nueva Gestión Pública (NGP) y por las reformas orientadas a resultados, parecen estar interesados en hacer frente a los desafíos de la disminución del control político en los aparatos administrativos locales. Aunque la NGP tiene muchas dimensiones, la relativa a la autonomía gerencial parece uno de los problemas y dilemas más importantes que los funcionarios políticos enfrentan para ejercer control en el Estado contemporáneo.

Por más de 15 años parece haber existido una fuerte moda por reformas de autonomía gerencial. De un lado, parece existir una amplia creencia de que la autonomía gerencial puede reforzar la actuación, la responsabilidad y el control político. De otro lado, es necesario reconocer que la autonomía gerencial puede tomar muchas formas, aunque la idea principal sea fortalecer el poder discrecional de los gerentes y brindar a los niveles subordinados, organismos y empresas paraestatales, más libertad de acción. Esto trae consigo una transferencia de poder hacia los gerentes, un fortalecimiento de su responsabilidad directiva, una separación de funciones políticas y administrativas y una transmisión descendente de autoridad en la jerarquía hacia organismos autónomos o empresas paraestatales.

Sin embargo, hay una tensión en la NGP, entre la necesidad de una mayor discrecionalidad directiva y la necesidad de una mayor rendición de cuentas (Laegreid, 2005). Dada una serie de problemas de legitimidad y eficiencia, interna y externa, los líderes políticos han participado en la reestructuración de los aparatos públicos brindando una mayor autonomía a los organismos y empresas paraestatales y ahora intentan manejar los efectos e implicaciones de la desarticulación del Estado. Han comprendido que los esquemas más orientados a un control político típico para los organismos autónomos pueden llevar, de hecho, a minar el control político y la rendición de cuentas. Ahí reside su principal fortaleza y su principal debilidad, como se discute a continuación.

Un claroscuro: el incremento de la autonomía gerencial

Desde mediados de los años noventa, con la creación de más organismos especializados, una mayor autonomía gerencial ha sido el componente principal de la NGP en México, como en casi todo el mundo. La delegación estructural ha traído consigo un

traslado de autoridad hacia abajo en la jerarquía subordinada de las dependencias gubernamentales o de la Administración Pública Federal hacia otros ámbitos de actuación pública. Las unidades y tareas han sido movidas a formas organizativas que van más allá del liderazgo político, implicando formalmente más libertad para los organismos y empresas paraestatales desarrolladas y menos potencial para el control y escrutinio por parte del gobierno y el parlamento, aunque también implican la necesidad de nuevas formas de control y regulación.

Uno puede distinguir entre la delegación externa (descentralización), donde los organismos administrativos gubernamentales se transforman en empresas paraestatales, y la delegación interior (desconcentración), con la que se reorganizan los cuerpos de administración públicos de una subcategoría a otra, dándoles más autonomía de liderazgo e influencia políticas. El objetivo principal de este proceso es distanciar la distribución y el control de una actividad o servicio de los políticos y asegurar la autonomía profesional. Esto se hace transfiriendo un poco de poder formal a un organismo o a un liderazgo profesionalizado, de modo que se pueda actuar con un cierto grado de autonomía, sin que el responsable político no abandone su autoridad completamente. Por tanto, se dice que el papel del político está cambiando de un control detallado a un control y dirección que se enmarca en una actuación más general y estratégica.

El proceso de reforma mexicano ha consistido en una combinación de desconcentración de autoridad hacia distintos organismos. Sin embargo, ha adolecido de elementos claves de medición del desempeño, tales como un régimen de evaluación de los rendimientos más formalizado. Durante los últimos 14 años, un número importante de unidades administrativas han cambiado su status organizativo en un sentido descentralizador, y muchas de ellas ahora representan nuevas formas de empresas paraestatales, orientadas más hacia la competencia en el mercado y el libre mercado y menos sujetas al control político (CONACULTA, Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Electricidad, etc.).

Hasta 1982 dominaba lo público: los ferrocarriles, las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el servicio postal y la agricultura eran organizados como organismos centrales o a través de empresas administrativas, gubernamentales e

integradas. Desde entonces, las partes comerciales de estas empresas han sido privatizadas y las partes regulatorias las ha retenido el gobierno, estableciendo nuevos y variados tipos de empresas paraestatales y comisiones. Los últimos ejemplos de estos desarrollos son la construcción de carreteras.

Como resultado, más organismos autónomos y reguladores de control se han establecido. Algunas viejas empresas gubernamentales también han ganado una mayor autonomía para la provisión de sus servicios y la misma tendencia también es evidente para algunos otros organismos tradicionales. Hasta mediados de los años noventa no había ninguna opinión sobre los organismos reguladores. Sin embargo, durante los últimos diez años, las críticas sobre estos organismos han sido de varios tipos.

Ahora la opinión general es que hay demasiados y que no todos ofrecen valor público a los ciudadanos y al gobierno mismo que los creó. Las respuestas a estas críticas consisten en fusionar organismos de modo racional por líneas funcionales, grupos de clientes o áreas profesionales; moviendo los cuerpos reguladores a dependencias específicas; y estableciendo autoridades intersectoriales con mayor autonomía.

La política del gobierno del Presidente Calderón, apoyada por el Banco Mundial, es la de poner en práctica mejores prácticas y mecanismos de gestión. Sin negar los avances generados por las políticas de competencia, aplicadas en el sexenio anterior, en el nuevo gobierno se está poniendo en práctica el modelo de mejora de la gestión plasmado en el Programa de Mejora de la Gestión 2007-2012. El programa se centrará en asegurar mejoras en los diferentes sistemas de gestión institucional.

Desde este modelo, la intención de los ejecutivos políticos de descentralizar las decisiones e individualizarlas, contribuirá también a fortalecer la coordinación central de las políticas regulatorias en materias como la mejora regulatoria, las adquisiciones, los recursos humanos y la planeación estratégica. Esto se logrará a través de una mayor delegación, haciendo formalmente más difícil para el gobierno interferir en los casos individuales.

En segundo lugar, el gobierno quiere definir los papeles con mayor claridad, por divisiones organizativas que separen los papeles de

inspector, comprador, proveedor, dueño, regulador y consultor. Las autoridades deberán especializarse como directoras, supervisoras e inspectoras. En tercer lugar, el gobierno quiere fortalecer la competencia profesional y la especialización dentro de las autoridades de supervisión y cambiar en sus direcciones la filosofía de vigilancia con una regulación menos detallada pero mejorando la coordinación horizontal.

Para resumir: México ha adoptado un sendero de reformas moderado, tratando de balancear ciertas medidas de delegación con un control político central y realizando cambios moderados en la ejecución de sus funciones políticas y administrativas centrales. Sin embargo, este equilibrio está cada vez bajo mayor presión por las fuerzas de delegación estructural.

Las implicaciones de una mayor autonomía

La forma más limitada de descentralización y fortalecimiento de la gestión institucional es utilizando la revisión de procesos, que no es otra cosa más que un traslado de autoridad de las unidades centrales a organismos, autoridades reguladoras o consejos de administración. Esto les da más autonomía, responsabilidad y un marco de actuación para usar los recursos asignados mientras sigan una ruta de mejora. Antes del anuncio del programa, la autonomía gerencial se aplicaba mediante instrumentos como las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC) y los Centros Integrales de Servicios (CIS). El nuevo sistema complementa los contactos informales con la introducción de una nueva regulación financiera gubernamental en la forma de un Presupuesto basado en Resultados, que habrá de consistir –cuando se concrete– en una carta anual casi contractual que incluye metas, objetivos, indicadores de desempeño, reportes en reuniones formales y asignaciones presupuestales a los organismos.

Otro tipo de delegación interna es el establecimiento de nuevos organismos reguladores o autoridades supervisoras. Mientras la función reguladora siempre ha existido, combinada con las tareas administrativas y comerciales, se localiza hoy en cuerpos reguladores específicos junto al estatuto formal de los organismos. Este desarrollo ha demostrado ser más polémico por varias razones. Un problema central, por ejemplo, es si estos organismos reguladores deben tener más autonomía que otros organismos. Un

problema que reportan muchos organismos es la reticencia de la dirección política para tomar responsabilidad hasta que accidentes o crisis ocurren.

En otras palabras, es a menudo difícil tomar acciones preventivas. Mientras los políticos tienden a expresar después de los accidentes que ellos no eran de hecho conscientes de la necesidad de recursos adicionales para garantizar la seguridad, las autoridades reguladoras se quejan de que sus demandas por recursos no se tomaron en consideración en el presupuesto. Las autoridades reguladoras a menudo toman distintas medidas de acercamiento al liderazgo político, dependiendo que tanto están politizados los problemas (Laegreid, 2005; p. 708).

Otra dimensión conflictiva del proceso de mayor autonomía de gestión tiene que ver con si la propiedad y la regulación de las empresas paraestatales deben localizarse ambas dentro de la secretaría o dependencia que posee las facultades de control.

Un argumento a favor de concentrar ambas funciones señala que esta unión mantiene y fortalece la competencia en el sector. Esto va a menudo de la mano con el argumento de que diferentes roles pueden todavía separarse estructuralmente, aun cuando estén en la misma dependencia (Laegreid, 2005; p. 708). Por otro lado, la mayoría de los líderes de organismos prefiere mantener las funciones reguladoras y de propiedad separadas.

Tras de lo cual se puede afirmar que mientras las organizaciones públicas aumentan su autonomía de gestión, la cuestión del control político tiende a cobrar importancia, especialmente por los problemas que derivan de la falta de resultados tangibles que puedan ser presentados a la población como beneficios, pero también como logros políticos de los dirigentes electos. Es decir, la autonomía de gestión se convierte en un asunto de gobernabilidad (Aguilar V., 2001; p. 15).

Gobernabilidad y autonomía en la gestión pública

Hasta ahora, las preocupaciones sobre la gobernabilidad habían conocido dos etapas. La primera, entre 1975 y 1990, momento en que la gobernabilidad se identifica con uno de los atributos necesarios para la existencia de los regímenes democráticos.

Durante esta etapa el concepto de gobernabilidad adquiere una connotación negativa, señalando la ausencia de regímenes democráticos. La segunda, abarca aproximadamente desde la puesta en marcha y consolidación de los procesos de transición a la democracia en América Latina hasta nuestros días, y se caracteriza porque el concepto de gobernabilidad adquiere un contenido mucho más positivo.

Se entiende como la consecuencia de alianzas y pactos que son necesarios construir para mantener la democracia. En los inicios de la década de los noventa la invocación de la gobernabilidad llegó a adquirir una connotación tan positiva que se plantea como el camino más corto para conectar el sistema democrático con la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Los deficientes resultados obtenidos por el Banco Mundial en sus procesos de ajuste y la caída del muro de Berlín modificaron el curso de la discusión sobre la gobernabilidad. Por una parte, queda claro que sin instituciones y sin capacidad de gobierno los proyectos están expuestos al fracaso. El Banco Mundial emprende entonces un esfuerzo sin precedentes en la búsqueda del desarrollo institucional y de las capacidades de gobierno en aquellos países en los que tenía proyectos en curso.

Bajo el rótulo de la “gobernabilidad” el Banco pone en marcha una serie de programas que van desde la promoción de la modernización de la justicia hasta la mejora de la capacidad de la gestión municipal. Por otra parte, la transición hacia la democracia en los países de Europa del Este, plantea la necesidad de impulsar procesos que contribuyan a la generación de una mayor capacidad de gobierno en estos países y un desarrollo de sus instituciones acorde a las exigencias del cambio. Se había generalizado la creencia de que así como las economías de estos países se revelan pesadas e incompetentes, los sistemas políticos son cada vez más pequeños y cerrados a la acción de las mayorías. La tarea de la apertura y la modernización del sistema político y de las instituciones que lo soportan se plantea como la tarea de la gobernabilidad (Carrillo, 1998).

El viraje es evidente. El tema de la gobernabilidad deja de centrarse en los atributos que confieren el carácter democrático a los regímenes políticos, para desplazarse hacia los problemas del funcionamiento de las administraciones públicas. El funcionamiento

de las administraciones conlleva el mejor manejo del sector público, la racionalización de la gestión del gasto público y la promoción y el reforzamiento del papel de la sociedad civil en la fiscalización y el control del gobierno. Este último componente permite establecer una estrecha relación entre los procesos de redefinición del Estado y los procesos de redefinición de la sociedad.

De esta manera, se plantea que a un Estado fuerte debe corresponderle una sociedad fuerte. Un gobierno eficiente debe estar correspondido con una sociedad que lo controle. Los funcionarios que asumen responsabilidades y rinden cuentas a los ciudadanos emergen como los nuevos símbolos de la gobernabilidad. La gobernabilidad se plantea, entonces, como la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la transparencia pública.

En el estudio de la gobernabilidad, la preocupación por el funcionamiento de las instituciones democráticas se ha planteado desde una doble perspectiva. Por una parte, están quienes consideran agotado el momento del diseño de las instituciones democráticas y que por lo tanto hay que concentrarse en su funcionamiento. Por otra, están quienes consideran que hay una inadecuación entre los procesos de diseño de las instituciones y su puesta en marcha como tales. El énfasis en el funcionamiento de las instituciones se expone como la alternativa que permitirá identificar los problemas de la inadecuación y resolverlos como es debido (Carrillo, 1998).

La doble perspectiva conduce a una escisión. Por un camino van las fórmulas de la gestión pública que se asocian a la visión de la gobernabilidad como la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la transparencia pública. Se trata de aquellas fórmulas en las que la gobernabilidad es un problema referido al funcionamiento del Estado y la sociedad civil, su interacción y los procesos, normas e instituciones por medio de las cuales los mismos operan a varios niveles. Y por otro, completamente distinto, van las fórmulas de la calidad democrática. Es decir aquellas que se plantean que no basta con que existan instituciones, ni procedimientos democráticos (Aguilar V., 2001). Lo que importa es el contenido democrático de esas instituciones y esos procedimientos. En este frente los

desarrollos más novedosos provienen de aquellas discusiones que plantean la necesidad de diferenciar las democracias en las que predominan las instituciones formales de las democracias regidas por instituciones informales, como condición para estudiar y comprender los problemas de la transición y consolidación democrática.

Pese a la profundidad de la escisión, las dos opciones también se encuentran. Para unos y otros las preocupaciones se fundamentan en dos pilares claves: legitimidad y eficacia. El problema se origina en la adscripción de los pilares. En unos casos los pilares se asignan al gobierno. Allí se pueden construir afirmaciones tales como para tener gobernabilidad, los gobiernos deben ser legítimos y eficaces. En otros, los pilares se asignan al sistema político. Allí se pueden hacer afirmaciones del tipo: para tener gobernabilidad los sistemas políticos deben ser legítimos y además eficaces.

Las preocupaciones en torno al problema de la gobernabilidad enfrentan un nuevo desafío: el estudio de sus contribuciones a la estabilidad de la democracia. Pero el reto no reside precisamente en abordar los problemas del funcionamiento de las organizaciones públicas, tal y como venía ocurriendo, sino en estudiar los elementos a través de los cuales se establece y desarrolla –y en qué dirección– la relación entre gobernabilidad y estabilidad democrática.

Los estudiosos del problema de la estabilidad, como los de la gobernabilidad, hacen depender éstas de la legitimidad y la eficacia del sistema político. En realidad ambas dimensiones, aunque son útiles desde un punto de vista analítico, están entremezcladas. De hecho, la eficacia es uno de los elementos que permiten justificar las reglas de acceso y ejercicio de una relación de poder. Dicho de otra manera, podría simplificarse la ecuación y afirmar que la estabilidad y la gobernabilidad de los régimen políticos dependen de su legitimidad. La legitimidad es pues, un elemento o requisito básico tanto para la estabilidad como para la gobernabilidad del régimen político.

Los conceptos de legitimidad y cultura política mantienen una estrecha interacción tanto para la estabilidad como para

la gobernabilidad de los regímenes políticos. El concepto de legitimidad es más amplio que el de cultura política. Alude a la validez legal de las reglas de acceso y ejercicio del poder, la justificación de las reglas en términos de creencias y valores compartidos por subordinados y dominadores, y el desarrollo de acciones a través de las cuales los subordinados expresan su consentimiento.

Desde esta perspectiva, podríamos afirmar que la estabilidad de un sistema político dependerá de en qué medida su estructura tenga validez legal, sea justificable en términos de valores y creencias y se observen acciones en las que se exprese el consentimiento. Por su parte, la gobernabilidad dependerá de en qué medida su acción tenga validez legal, sea justificable en términos de valores y creencias y se observen acciones en las que se exprese el consentimiento. El reconstruir la evolución de la gestión pública en México durante un período de casi dos décadas permite poder avanzar algunas respuestas a los problemas de legitimidad y de control político, discutidos someramente en este trabajo.

Para interpretar la evolución de la gestión, en conjunto, hay que hacer una mezcla de factores políticos y administrativos. Así, los temas de la vieja administración –altamente politizada– tienden a bajar en prioridad y los de la nueva gestión –la de mayor autonomía– a subir. El resultado final es una agenda pública más grande, integrada por viejos temas que siguen concentrando el grueso de la atención pública pero que van perdiendo prioridad, y por temas de la nueva agenda que se unen a aquellos y tienden a ser cada vez más importantes.

Finalmente, otra de las conclusiones que se pueden extraer del caso mexicano es la de la relevancia de la elección del lapso temporal con el que se analiza la evolución de la gestión pública, pues para cada lapso temporal son de aplicación distintas prioridades y enfoques. Así, para interpretar los cambios a corto plazo, las prioridades políticas o de la así llamada agenda de desarrollo son las de mayor relevancia. A largo plazo, las interpretaciones sobre el cambio estructural son las más adecuadas.

Situación actual de la gestión pública mexicana

A lo largo de las últimas décadas, y a raíz de los cambios provocados por la Era de la Globalización, la gestión pública mexicana se ha visto envuelta en procesos de cambio profundo que han afectado su perfil y su funcionamiento interno. A estas presiones y ajustes se añaden además las tendencias y problemas históricos que durante décadas dominaron la actitud y orientación de funcionarios y dependencias públicas.

El resultado neto de todos estos factores es una gestión pública compleja y diversa que requiere de ajustes de fondo y de una nueva orientación, de forma que se garantice tanto el cumplimiento de los principios generales del Estado de derecho democrático consagrado en la Constitución Política Mexicana, como la atención expedita de las necesidades y demandas de los grupos sociales y los sectores productivos en todas las regiones del país.

Un entendimiento claro y preciso de la situación que caracteriza a la gestión pública del Gobierno Federal y su aparato administrativo asociado pasa por analizar sus dilemas y necesidades más agudas. Esto implica reconocer, en primer lugar, que al día de hoy el marco jurídico-administrativo cuenta con bases generales amplias que posibilitan la realización de ejercicios de planeación y proyección de objetivos y metas. Sin embargo, el desarrollo de estos instrumentos no ha alcanzado aún la debida integralidad para establecer pautas y mecanismos claros de articulación entre la adopción de objetivos estratégicos y la realización de rutinas y procesos de carácter cotidiano. Las dependencias y programas federales tampoco cuentan con las capacidades institucionales necesarias para hacer de los ejercicios programático-presupuestales instrumentos de articulación virtuosa y flexible para la distribución de los recursos humanos, financieros y materiales.

Se mantienen vigentes pautas de carácter incremental en las que la agregación de metas anuales es simplemente un ejercicio de adición de recursos, sin que medien evaluaciones de resultados y adecuaciones que reconozcan en toda su dimensión y alcance las desviaciones que resultan de la fase de implementación. Derivado

de ello, la gestión del capital humano y de los diversos recursos disponibles en las dependencias y entidades no se encuentra vinculada a la planeación estratégica y a la evaluación del desempeño.

En segundo lugar, como producto de una tendencia histórica de ofrecer bienes y servicios públicos sobre bases enteramente de cumplimiento de normas de orientación general, la calidad y oportunidad de los trámites y procedimientos de la Administración Pública Federal muestran niveles muy bajos de cobertura y satisfacción entre los usuarios individuales y colectivos.

Aún cuando una parte importante de las instancias productoras de bienes y proveedoras de servicios han aplicado, en el pasado reciente, estrategias de mejora y de búsqueda de ampliación de la satisfacción ciudadana, se mantienen vigentes pautas de organización y de provisión que otorgan un mayor peso a la reproducción de esquemas clientelares, al manejo selectivo de la oferta y la distribución de los bienes y servicios, al uso de criterios que privilegian y protegen los intereses de los prestadores por encima de los usuarios o consumidores, y al mantenimiento de un marco regulatorio centrado en las instituciones y no en las demandas y necesidades ciudadanas.

En este contexto, el estímulo a una mayor satisfacción de la población, el fomento a la inversión productiva, y la promoción de actividades sociales y económicas favorables a la diversificación de opciones de consumo y a la protección de los derechos sociales y ambientales ocupan un lugar secundario y poco relevante.

El alcance de estos efectos negativos no se limita únicamente a los sectores sociales y económicos, sino que también afecta al propio Sector Público Mexicano; el cual sufre de niveles de productividad escasamente vinculados a las demandas y retos que derivan de su agenda estratégica. Esta situación constituye un agudo contraste con respecto a algunos de los logros más significativos de la Administración Pública.

De un lado, en las últimas décadas se han registrado avances de consideración y relevancia en cuanto a la puesta en operación de

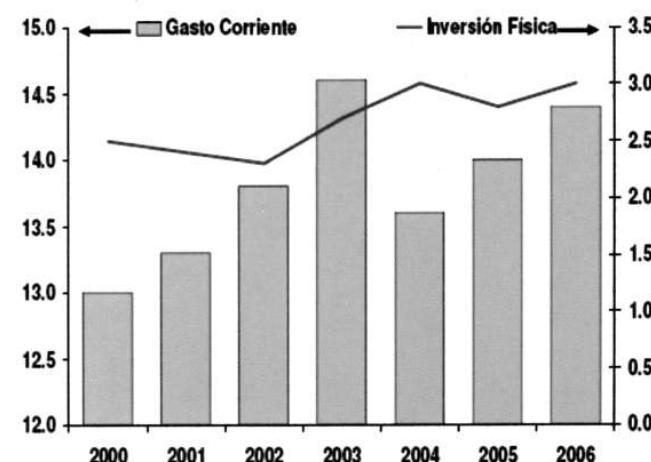
políticas y programas encaminados a medir y combatir de forma efectiva fenómenos como la pobreza, la exclusión, la corrupción y la destrucción del medio ambiente. Así también, se han puesto en práctica sistemas de protección y defensa de los derechos humanos y sociales, se han establecido vínculos comerciales y de cooperación firmes con países y economías cercanas y distantes, al tiempo que se ha consolidado un manejo macroeconómico que ha dado estabilidad a empresas y consumidores (Sosa, 2000).

Pero, por otro lado, las mismas dependencias y entidades que aplican estos instrumentos no han logrado implantar en su ámbito interno sistemas estables de medición de los resultados de su acción que hagan factible la aplicación de estrategias de ajuste, control y mejora de los diversos recursos que administran y que son la base de su desempeño. Así, los valiosos recursos humanos que conforman al Gobierno Federal y sus instituciones mantienen una situación paradójica en la que los elementos más dinámicos no cuentan con condiciones plenas de seguridad y desarrollo profesional. El Servicio Profesional de Carrera no ha logrado adecuarse totalmente a la naturaleza de cada dependencia o entidad.

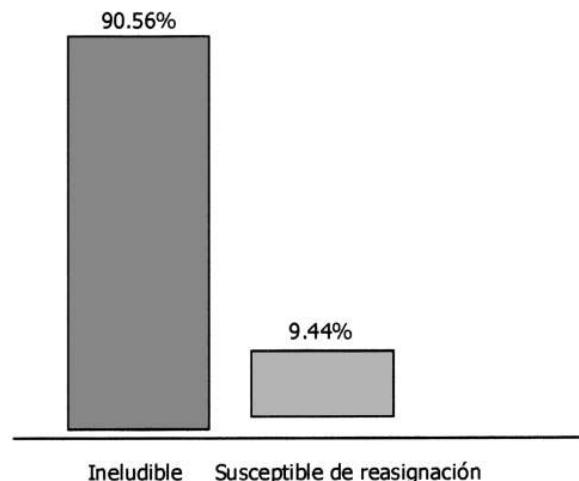
En el caso de los recursos financieros y materiales, se presenta una desarticulación entre los requisitos y plazos que marca el proceso de presupuestación y ejercicio del gasto, y las temporalidades que existen en cada uno de los sectores de la administración. Se tiene así que la planeación financiero-presupuestal no es todo lo acorde y concurrente que demandan las necesidades de procesos sociales, productivos y ambientales como los ciclos agrícolas, los ciclos de reproducción de la vida silvestre y de recursos naturales como el agua y los bosques; las oportunidades comerciales que provienen directamente de los mercados internacionales, y las necesidades que derivan de procesos de maduración de largo plazo como los que caracterizan la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Hay pues una baja eficiencia institucional evidenciada por problemas como el subejercicio presupuestal o la frecuente improvisación y adaptación de las decisiones de gasto e inversión a situaciones específicas de los sectores de la administración.

En México el gasto público es bajo comparado con otros países de la OCDE y Latinoamérica. Se debe mejorar la composición del gasto: mientras que la inversión pública aumentó en 0.5% del PIB de 2000 a 2006, el gasto corriente se incrementó en 1.4% (gráfica 1). Además, existe muy poco margen de maniobra: solo 9.44% del gasto es susceptible de reasignación (gráfica 2).

Gráfica 1
Gasto del Sector Público
(% del PIB)



Gráfica 2
Estructura del gasto público en México



Finalmente, y como resultado de las tensiones y problemas anteriores, el Gobierno Federal de México sufre una sobre regulación de sus actividades y principios, debida a una acumulación de nuevos cuerpos normativos y a una baja sustitución de leyes y reglamentos preexistentes. Esto lleva con frecuencia a que la gestión pública federal se centre demasiado en la observación de normas, antes que en el cumplimiento de objetivos y la medición de sus resultados.

La respuesta a esta situación se ha planteado como un proceso de mejora continua, tal y como lo señala el Programa de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal 2007-2012. Su aplicación permitirá valorar avances y atrasos y, eventualmente, establecer los nuevos términos de la gobernanza mexicana del siglo XXI.

Conclusiones

Las sucesivas transformaciones de la Administración Pública de México en las últimas décadas se refieren a evoluciones e involuciones en las que las relaciones políticas, sea cual fuere el mecanismo por el que éstas se definen, atribuye a los órganos de gobierno funciones y responsabilidades sobre las que no es posible saber de antemano los efectos que producirán y las magnitudes de recursos que involucrarán. La administración no responde, por ello, a "leyes sociales" o a principios conformadores que puedan asegurar que su actuación tendrá implicaciones solamente en aquellos aspectos considerados al momento de adoptarse cualquier decisión.

La administración, pese a su notable avance tecnológico y a su cada vez mayor capacidad de diagnóstico y previsión, no ha dejado de ser un conjunto de expresiones prácticas y de nociones intangibles de carácter instrumental. Si la política continúa siendo el arte de conciliar e integrar intereses sobre una base de cambio continuo, luego entonces la administración reflejará la dependencia que tiene hacia ese arte y hacia su carácter inestable. Ahora bien, es necesario señalar que en la evolución de la Administración Pública —asociada a las nociones de Estado descritas— el paso de una visión a otra no significó el abandono total de las categorías y objetos de la etapa anterior; sino más bien su refinamiento, adaptación y complementación. Cada etapa retoma de las anteriores algunos objetos e ideas para luego refinarlos y aplicarlos a la nueva

realidad. Se puede afirmar, por tanto, que la administración pública se integra como disciplina por cada uno de los temas abordados en este trabajo.

Después de considerar los cambios en la evolución de la Administración Pública, se puede concluir parcialmente que los esquemas dominantes en la práctica administrativa han alcanzado un grado de particularismo no conocido hasta ahora. Este particularismo hace que sea necesario considerar un universo más amplio y más complejo de objetos político-administrativos que requieren ser explicados por sí mismos antes de poder ser valorados en el contexto más amplio del gobierno y la administración. Se tiene así que la discusión sobre la función pública, la autonomía de gestión y las capacidades fiscales de cada nivel de gobierno ya no pueden explicarse a partir de nociones generales o de la mayor o menor distancia que guarde un caso particular respecto a una definición promedio o a una regla que se considera de carácter universal (Sosa, 2000).

La Administración Pública se define, consecuentemente, más como un fenómeno social antes que como uno de naturaleza jurídica o técnica. De igual forma, el enfoque de la Administración Pública tiende a ser particularista. Prueba de ello es la multiplicidad de enfoques que hoy caracteriza la realización de casi cualquier estudio administrativo. No es posible identificar a partir de un sólo enfoque o de un sólo objeto el perfil de las administraciones públicas contemporáneas. El continuo movimiento de posiciones y la propia naturaleza multifacética de los fenómenos analizados obligan a incorporar conceptos y herramientas analíticas en combinaciones cada vez menos reiteradas. Esto significa también que la Administración Pública tiende a ser dominada por una noción de multiplicidad de enfoques para su gestión y su mejora.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Los perfiles de la gobernanza y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en *Revista Enlace*, No. 51, Nueva Época (enero-marzo 2001); pp. 11-30;
- Carrillo, Ernesto. "Estrategias para la investigación de la legitimidad y la gobernabilidad". Ponencia presentada al panel "Legitimidad democrática y gobernabilidad en América Latina y Europa" del III

- Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid 14-17 de octubre de 1998.
- Laegreid, Per, "Los políticos y la reforma de la administración pública en la era de la nueva gestión pública: el caso noruego", en *Foro Internacional* No. 182, Vol. XLV, 2005 (4), pp. 705-733.
- Sosa, José, "Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta", en *Foro Internacional* no. 161, Vol. XL, No. 3 (julio-septiembre 2000); pp. 522-551.
- Villoria Mendieta, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid, INAP, 1996.

Revista de Administración Pública



**La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados en el
ámbito internacional:
¿Qué hacer? ¿Hacia dónde ir? ¿Cómo actuar?**¹

Javier González Gómez*

Introducción

Hace aproximadamente 20 años se inició, primero a nivel académico y después en términos del ejercicio de la política económica, un amplio debate sobre el tamaño de la estructura de gestión de los Estados. Sin embargo, lo que realmente estaba en el centro de la discusión era el cuestionamiento implícito a la intervención del Estado en las actividades económicas. Desde ese momento se empezaron a realizar diagnósticos sobre el “tamaño” del Estado y se determinó que el mismo debía reducirse.

El Estado que surgió de la Revolución Mexicana se encontró con un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática financiera y donde los problemas agrarios no estaban ni con mucho resueltos. Ante esa situación los gobiernos post-revolucionarios se dieron a la tarea de construir una estructura social y económica sobre la cual apoyar un Estado que iba a ser el eje y el motor del desarrollo nacional. En ese sentido, con la reforma agraria y la

¹ Una primera versión de este documento fue expuesta en el panel “La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados como elementos indispensables en la Administración Pública de México”, del XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, realizado en Buenos Aires, Argentina del 4 al 7 de noviembre del 2008.

* Javier González es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y Maestro en Políticas Públicas y Administración Pública por The London School of Economics and Political Science (Reino Unido). También realizó estudios en el Instituto de Estudios Políticos de París, en la Universidad Central Europea de Budapest y en la Universidad de Gotinga. Ha sido docente en El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, y en el Instituto Nacional de Administración Pública de México. Actualmente es Director General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno de la Secretaría de la Función Pública.

nacionalización petrolera el Estado Mexicano obtuvo un capital político que le posibilitó legitimar la posterior instrumentación de una política de tipo reformista, que implicaba su creciente participación en la economía. Acciones como esas representaron, junto a una ley del trabajo en la que se incorporaron derechos laborales innovadores, el triunfo y el compromiso popular con el gobierno.

De esa manera el Estado Mexicano construyó la base social de apoyo que le permitía, por una parte, ser identificado como el punto de conjunción de interés privado y del interés colectivo y, por otra, convertirse en el núcleo conductor del proceso de acumulación y de industrialización del país. Paralelamente, y con el fin de articular orgánicamente las interrelaciones entre los distintos agentes económicos, se fue creando un cuerpo normativo en el que quedaran establecidos los lineamientos para regular, por ejemplo, las actividades productivas, las cuestiones agrarias, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas, las relaciones del país con el exterior y del Estado con la iglesia. De esa manera se conformó la estructura jurídica que habría de regir la intervención directa del Estado. Sin embargo, esa misma intervención suponía tener un soporte administrativo especial; es decir, se requeriría de un cuerpo de gestión pública que sirviera no sólo como puente de comunicación entre el poder estatal y las demandas de los diferentes grupos sociales, sino también como el centro de ejecución de las tareas públicas.

Esa forma de funcionamiento estatal, donde lo esencial era mantener los equilibrios económicos, políticos y sociales, empujaba a la Administración Pública a adquirir características estructurales y formas de gestión cada vez más complejas. Y mientras más compromisos asumía el Estado más complicada, en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa. De esa forma, al mismo tiempo que se iban creando nuevos órganos de la Administración Pública, también se emitían normas jurídicas para regular su funcionamiento. Así, surgió una Administración Pública que abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales.

Conforme se suscitaban cambios económicos, políticos o sociales, la estructura de gestión del Estado –la Administración Pública– también sufrió modificaciones organizacionales. Ya sea por la incorporación al catálogo de actividades públicas de alguna nueva

función o encomienda, que traían como resultado el surgimiento de nuevas dependencias y entidades; por la supresión de alguna unidad administrativa ya existente (secretarías, departamentos de Estado, organismos semiautónomos, autónomos y empresas públicas); o, bien por la modificación de los cometidos que a cada elemento de la misma le correspondía atender.

De ahí que en la evolución organizativa de la Administración Pública se crearon organismos públicos cuyas facultades iban desde la intervención en la política interna (la Secretaría de Gobernación), la asesoría a las comunidades ejidales y a colonias agrícolas (Secretaría de Agricultura y Ganadería), hasta aquellas relacionadas con la atención a los problemas educativos y de salud pública (Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública). No sólo el sector central fue creciendo, sino también el sector público paraestatal. Se diversificó la participación del Estado en los distintos sectores económicos y el número de empresas públicas creció aceleradamente.

La evolución organizacional y numérica de la Administración Pública fue también el reflejo de una visión positiva a nivel mundial del papel que el Estado debía cumplir en las sociedades. Se asumía que si éste tenía la obligación de fomentar el desarrollo, también debía crear los medios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante transformación. Por ello, el despliegue de acciones públicas para promover el desarrollo económico iba acompañado de programas de asistencia social que aparecían vestidos de una connotación progresista. El supuesto implícito en esta idea era que las actividades públicas servían para reducir la explotación de la fuerza de trabajo. Por una parte, si el Estado se encargaba de la asistencia social y de la distribución bienes de consumo popular a precios reducidos contribuía a mejorar la distribución del ingreso y, por otra, con la creación estatal de marcos de regulación económica además de favorecer la acumulación privada podía atenuar las desigualdades sociales provocadas por el funcionamiento del mercado.

Tomando en cuenta lo anterior y en contexto económico favorable, caracterizado por la estabilidad financiera y el acelerado crecimiento económico, fue que desde la década de los treinta y hasta fines de la década de los sesentas el Estado Mexicano pudo ser el elemento dinamizador de la estrategia de crecimiento económico.

En la que una parte importante de los esfuerzos públicos estuvieron encaminados a promover la satisfacción de las demandas populares. Sin embargo, la crisis económica provocó una importante reducción en los flujos de recursos hacia el país, lo que creó las condiciones ideológicas propicias para que las estrategias de tipo neoliberal también se aplicaran localmente. Y con ello se inició una de las reformas de la Administración Pública más radicales.

En 1982, se empezó la redefinición cuantitativa y cualitativa tanto de la naturaleza del Estado como de la Administración Pública. Se propuso que la satisfacción de las demandas sociales y las tareas orientadas a mantener la cohesión social deberían realizarse en función de ciertas políticas públicas. En las cuales, por lo menos en teoría, la intervención estatal estaría limitada a los instrumentos y mecanismos que a sus ingresos correspondan. Y con el claro objetivo de participar en proyectos y servicios que incrementen la productividad y la rentabilidad social como un todo. Es decir, en lo consecutivo la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas.

La modernización económica y la reestructuración de las funciones de la Administración Pública, se enmarcaron dentro de otra reforma del Estado y de su nueva ideología: *el liberalismo social* cuya tesis central era la de alcanzar un desarrollo económico viable, en el que debería existir una clara complementariedad entre el quehacer público y el privado. Nuestra versión del neoliberalismo, el liberalismo social, proponía que para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo se requería de la complementariedad entre un *Estado reformado* y un *mercado eficiente*. El primero debería asumir sus funciones limitando su campo de acción, es decir, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando a los agentes económicos privados la mayor contribución directa a la inversión global. En tanto que los mecanismos de regulación automática del mercado aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social.

En términos de esa propuesta, el Estado Mexicano debería encargar a su administración pública lo relacionado con el desarrollo regional y urbano, la impartición de justicia y la prestación de los apoyos necesarios para el fomento a la inversión privada. Los cuales estaban enfocados, como en los viejos tiempos, al financiamiento de las actividades privadas y a la desregulación económica.

La evolución hacia la mejora y la medición de resultados

El tema de la mejora gubernamental y la medición de resultados no fue un tema prioritario en México hasta hace unas tres décadas. La conformación hegemónica del sistema político mexicano, la estructuración de un sistema burocrático en la que el ejecutivo en turno tenía un amplio margen de discrecionalidad para el nombramiento de funcionarios públicos dentro de la administración pública, y la relativa disponibilidad de recursos fiscales, favorecieron un esquema gubernamental cuya importancia no radicaba en ofrecer rendimientos o tener un desempeño eficiente, sino implantar aquellos programas y políticas acordes con la agenda política del gobierno en turno.

Si bien se pueden enumerar algunas iniciativas de evaluación durante los años sesenta y setenta –como los intentos de controlar y evaluar las empresas paraestatales, así como ciertos indicios de evaluación de programas con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto durante la administración del Presidente José López Portillo– no fue sino hasta principios de los años ochenta cuando este tema comienza a cobrar relevancia en el ámbito gubernamental.

La principal razón que motivó este cambio fue la crisis financiera que redujo rápidamente la disponibilidad de recursos gubernamentales, lo cual obligaba a emprender medidas de racionalización del gasto público (entendido esto como un incremento de la eficiencia gubernamental) y que lo orientara hacia áreas prioritarias. A pesar de esto, los primeros pasos de evaluación emprendidos por el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid (dentro de su política de la renovación moral) se centraron principalmente en el control de la burocracia y en la adecuación del comportamiento de ésta a la ley. La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que, en principio tenía como misión la evaluación y vigilancia del sector público, se limitó al control legal-administrativo de las organizaciones del Gobierno Federal.

Durante las administraciones de los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, el tema de la modernización de la gestión y la evaluación mantuvo un lugar importante dentro de las medidas de reforma del sector público, pero prácticamente sólo a un nivel discursivo. En estos años, más allá de ciertas adecuaciones

menores al sistema presupuestario y un incipiente desarrollo de evaluaciones externas a ciertos programas insignia, no se instauró propiamente una estrategia global de evaluación y se mantuvo el énfasis en el control desde la Secretaría de la Contraloría.

No fue hasta la administración del Presidente Vicente Fox (2000-2006) en la que por diversos medios se abandonó la perspectiva de la evaluación centrada exclusivamente en el control normativo y se implementaron algunas iniciativas para estructurar una política de evaluación y mejora del Gobierno Federal. Dicho cambio favoreció un esquema multidimensional y fragmentado, en el que distintos actores entraron en el proceso de evaluación desde ópticas y justificaciones diversas. Una primera medida instrumentada fue la creación del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEF). Dicho mecanismo consistía en la concertación de metas y objetivos de cada dependencia de la Administración Pública Federal (APF) directamente con el Presidente. Con base en dichas metas, cada titular establecía una serie de compromisos de mediano plazo que serían evaluados con base en una serie de indicadores de desempeño.

El SIMEF contaba con tres vertientes de evaluación principales: de resultados de operación (en el que se medían los avances en los principales programas y actividades realizadas por cada una de las dependencias), de Buen Gobierno (por medio del cual se evaluaban los esfuerzos realizados por cada Secretaría para alcanzar los objetivos de la Agenda de Buen Gobierno de la administración Fox) y, finalmente, una evaluación del cliente que servía para reconocer la satisfacción de la ciudadanía con relación a los bienes y servicios proporcionados por cada dependencia. Una segunda medida relevante en materia de evaluación implementada durante este periodo fue el paulatino viraje en el paradigma del control legal emprendido por la Secretaría de la Función Pública (SFP). Sin abandonar su papel tradicional de instancia de control normativo de la gestión, se propuso una transformación de los órganos internos de control (OIC) de cada dependencia de gobierno por medio del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO).

Este modelo pretendía transformar los mecanismos de control jurídico empleados por los OIC en cada organismo gubernamental, por un esquema más amplio en el que dichas instancias se

convirtieran en corresponsables del desempeño de cada dependencia. Asimismo, la SFP evaluaría el desempeño de cada órgano no con base en los mecanismos de control aplicados sino en relación a indicadores de desempeño asociados con temas como la reducción de la corrupción, el desempeño operativo de los OIC y los resultados estratégicos de cada dependencia y entidad.

Otro sistema de evaluación desarrollado durante este periodo vino aparejado con la creación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la APF. Dentro de este sistema –que busca transformar la lógica discrecional de nombramiento de funcionarios públicos por uno basado en mecanismos meritocráticos– se ha desarrollado el Subsistema de Evaluación del Desempeño que consiste en la valoración de la actuación individual de cada funcionario público por medio de una serie de indicadores particulares asociados a la consecución de las metas y objetivos de la dependencia a la que se encuentra adscrito.

En términos operativos, este subsistema aplica a distintos niveles jerárquicos de la administración pública aunque, en última instancia, la valoración del desempeño individual se agrega a nivel de Directores Generales. La mecánica de evaluación de este subsistema consiste en un esquema tripartito en el que participa el mismo evaluado, el superior jerárquico y un tercero. Para el caso de evaluaciones globales de una unidad determinada también participa el titular de dicha área.

Si bien esta iniciativa pareciera perfilar la articulación de un esquema de evaluación *micro* dentro del subsistema de evaluación del desempeño del SPC existen una serie de restricciones que han limitado su éxito: es un mecanismo endógeno que sólo nutre los objetivos del SPC y no se vincula con otros instrumentos de evaluación, su alcance es relativamente limitado a los diferentes puestos sujetos a la lógica meritocrática del sistema (mandos medios) y, finalmente, ha tenido problemas de medición debido a que no se ha logrado definir si el desempeño radica en la funciones formales de cada servidor público o en los objetivos agregados de cada unidad administrativa.

En otro orden de ideas, en el ámbito sectorial se destaca la creación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) en 2002. Dicho organismo fue creado con la intención de diseñar

herramientas y aplicar evaluaciones integrales del sector educativo nacional. Debido a esto, el Instituto ha desarrollado una serie de metodologías e indicadores de desempeño que han permitido diagnosticar de mejor forma la situación general de la educación en México y desagregar indicadores de calidad y desempeño por centro educativo.

Desde el legislativo también se han emprendido algunas medidas para robustecer la estrategia de evaluación gubernamental. En primer lugar, la Auditoría Superior de la Federación (máximo órgano de control legislativo) ha complementado sus instrumentos tradicionales de vigilancia y revisión de la cuenta pública federal por medio de la elaboración de auditorías de desempeño a programas y dependencias federales particulares. Dichas evaluaciones son solicitadas de manera ad hoc por los diputados en aquellas áreas que consideran controversiales o problemáticas. A pesar de esto, el desarrollo incipiente de este tipo de instrumentos ha limitado su alcance, que se ha mantenido en un nivel legal-normativo y no ha profundizado en el análisis del desempeño general de los programas públicos.

Otra iniciativa impulsada desde el Congreso fue la obligatoriedad de las evaluaciones externas a todos los programas sociales sujetos a reglas de operación. Esta iniciativa, además de abrir el juego de la evaluación a actores no gubernamentales (empresas consultoras, centros de investigación, etc.) permitió una mayor adecuación de las evaluaciones a programas dependiendo de la naturaleza de los mismos y de las necesidades específicas para las cuales era requerida la evaluación.

Esta última medida legislativa se reforzó en 2005 con la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en la que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL). Dicha instancia, además de elaborar diagnósticos acerca de la situación de la pobreza en México, se ha encargado de coordinar el proceso de evaluación de los distintos programas del sector en los últimos años.

A pesar de la gran cantidad de instrumentos de evaluación impulsados durante la administración Fox, no se logró la articulación de una política de evaluación, ya que cada estrategia aludía a lógicas distintas, y no se logró una coordinación precisa entre

cada una de ellas y su utilización fue bastante limitada. A pesar de ello, la eclosión de herramientas, metodologías y perspectivas de evaluación ha favorecido que poco a poco se vaya consolidando una estrategia más compacta de evaluación del desempeño en el sector público.

Con el inicio de la administración de Felipe Calderón (2006-2012), y en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria aprobada en 2006, se ha dado un nuevo impulso al tema de evaluación gubernamental en México por medio de la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Este mecanismo tiene por objeto “vincular [...] la planeación, programación, presupuestación, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas, de los programas presupuestarios y del desempeño institucional”. En este sentido, el SED busca vincular, a partir de un esquema de evaluación basado en la metodología de Matriz de Marco Lógico (MML), la planeación gubernamental, el diseño y la implementación de los programas públicos con el proceso presupuestario.

En términos formales el SED se define como “un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas”. Este sistema parte de una lógica en la que se incorpora la evaluación de programas realizada por agentes externos, y coordinadas por el CONEVAL, como elemento fundamental de vinculación con la presupuestación. Adicionalmente, se reconoce, formalmente, una vertiente de evaluación de la gestión pública, la cual se realiza a partir de lo contemplado en el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) coordinado por la SFP. A pesar de que esta doble lógica se identifica normativamente, en términos operativos, ambas vertientes (evaluación de programas y de la gestión) se conciben como elementos diferenciables y que responden a un paradigma de modernización gubernamental que trasciende las premisas de la presupuestación basada en resultados.

Desde la visión de la evaluación de programas, el SED tiene como fundamento lo dispuesto en la Ley de Presupuesto y en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (en adelante

Lineamientos) publicados en 2007. Con base en estos ordenamientos se busca estructurar un esquema de evaluación homogéneo para todos los programas gubernamentales en el que se medirá su éxito sobre la base de una serie de indicadores de desempeño que se encontrarán alineados a los objetivos estratégicos de cada dependencia responsable, así como las prioridades enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

El objetivo final de este tipo de evaluación es favorecer una nueva racionalidad a la asignación del gasto público (por medio de la elaboración de presupuestos basados en resultados) que refleje la efectividad y la eficiencia de cada programa público. Esta justificación también se ha hecho explícita durante la actual administración con la publicación del Decreto que establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto en la APF a finales de 2006, por medio de la cual se busca reducir el gasto *operativo* de las dependencias y redistribuirlo en áreas prioritarias de alto impacto social. Es destacable que, en su horizonte ideal, el SED pretende avanzar hacia una utilización directa de la información sobre resultados en la elaboración del presupuesto, aunque en su primera etapa se ha limitado a la modalidad presentacional de la información (en los términos discutidos en la primera sección de este capítulo).

A partir de lo señalado en los *Lineamientos*, la evaluación de programas se articula a partir de un sistema de competencias compartido entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el CONEVAL. Por una parte, la SHCP y la SFP se encargarán de diseñar las directrices normativas, la coordinación institucional y la transformación final de los resultados de las evaluaciones en asignaciones finales de gasto, mientras que el CONEVAL se encargará de la coordinación técnica y el desarrollo de las metodologías pertinentes para la elaboración de las evaluaciones.

Un último punto a resaltar de este elemento del SED es que se contempla que las evaluaciones de programas realizadas serán elaboradas por agentes externos (universidades, centros de investigación, consultoras, etc.). A pesar de esto, se mantiene un candado metodológico en el que el CONEVAL determina los términos de referencia de los distintos tipos de evaluación posibles, además de que la aprobación de los resultados finales entregados por los evaluadores externos queda sujeta a la aprobación final del

mismo Consejo (cuyo ámbito de competencia son los programas y políticas de corte social). En este sentido, si bien la participación de agentes externos puede considerarse un aspecto favorable que otorga mayor legitimidad a las evaluaciones realizadas, las restricciones metodológicas a la aprobación final de la evaluación pueden, potencialmente, limitar la riqueza multidisciplinaria que un agente externo ofrecería, además de que propiciar dinámicas perversas de ajuste en los resultados para la aprobación de las evaluaciones.

Por su parte, el acercamiento gubernamental a la evaluación de la gestión pública se encuentra coordinado por la SFP, y tiene como instrumento principal el Programa de Mejora de la Gestión (PMG). Esta instrumento tiene como propósito el desarrollo de capacidades gerenciales básicas al interior de las dependencias gubernamentales por medio de tres líneas de acción principales: la simplificación y aligeramiento del marco normativo burocrático (que tradicionalmente impone poca flexibilidad al trabajo administrativo), el desarrollo de *buenas prácticas* de gestión estandarizadas en áreas de gestión comunes a todas las organizaciones y, finalmente, la mejora de trámites y servicios públicos con énfasis en la reducción de costos de cada dependencia o entidad.

Desde esta vertiente de gestión, la evaluación cumple con el propósito de diagnosticar la situación que guarda cada dependencia y, con base en ello, detectar las áreas susceptibles de mejora. Así, el PMG no se concibe como una estrategia homogénea, sino como una herramienta contingente que se ajustará de acuerdo con el nivel de desarrollo de las capacidades gerenciales de cada agencia gubernamental. Con el fin de asegurar esta diversidad, el programa considera la elaboración de Proyectos Integrales de Mejora para cada organismo en el que se estipulen las medidas que ésta implementara durante un año determinado para alcanzar los objetivos generales del PMG.

Por otra parte, este esquema no considera la articulación de un sistema de incentivos negativos en el que si se observa un mal desempeño en la evaluación se puedan fincar responsabilidades o se disminuya el presupuesto; por el contrario, se considera un esquema de incentivos positivos en tres vertientes: 1) una posición más flexible y propositiva de los OIC al interior de las dependencias; 2) la elaboración de rankings de desempeño organizacional; y

3) la entrega de reconocimientos a dependencias o unidades administrativas. Asimismo, en el mediano plazo, se esperaría introducir un esquema de incentivos mucho más amplio en el cual se pudieran incluir elementos como el incremento de autonomía de gestión y financiera o el otorgamiento de estímulos colectivos u organizacionales.

A partir de estas dos lógicas diferentes de evaluación (programas y de gestión) aterrizadas por medio de plataformas de información, se busca articular una estrategia concertada de evaluación del Gobierno Federal por medio de la cual se mejore el desempeño gubernamental, se incremente la racionalidad en la asignación presupuestal e, indirectamente, se fortalezca la rendición de cuentas a la ciudadanía. Este sistema complementaría a otros esfuerzos sectoriales y particulares de evaluación ya existentes y facilitaría la articulación, en el mediano plazo, de un esquema intensivo de evaluación que permita una utilización estratégica de la información generada.

Conclusiones

Al observar la forma en la que se ha articulado en México la estrategia federal de evaluación a luz del marco conceptual propuesto más arriba es posible reconocer algunas de sus fortalezas, así como las debilidades que potencialmente pueden hacer que el sistema no alcance los objetivos planteados. En este apartado se presentará brevemente un balance entre las fortalezas y debilidades identificadas, prestando especial atención al SED, debido a que se reconoce como la estrategia más sólida de la actual administración.

a) *Fortalezas*. Posiblemente, la principal fortaleza de la evaluación en México es que con el paso de los años se ha consolidado una infraestructura amplia (en términos de agencias especializadas y elementos normativos) dedicada a la evaluación gubernamental. Como se señala en la parte descriptiva, actualmente se cuenta con una serie de organizaciones que, de manera sectorial (como el INEE y el CONEVAL) o de manera transversal (como la SFP), concentran sus esfuerzos para instrumentar herramientas de evaluación.

Dicha infraestructura organizacional y normativa no ha limitado el juego de la evaluación exclusivamente a agencias gubernamentales

sino que también se ha favorecido la entrada de actores externos (como consultoras, centros de investigación y universidades), sobre todo a partir de las modificaciones promovidas por el Congreso en 2001 y con la emisión de los *Lineamientos* en 2007. Este aspecto es positivo, ya que podría incrementar el grado de legitimidad de la información generada, además de que puede ofrecer evaluaciones con metodologías diversas y multidisciplinarias que nutran los diagnósticos sobre la situación de los programas y las organizaciones gubernamentales.

Por otra parte, es posible identificar en la experiencia mexicana que buena parte de la estrategia de evaluación se encuentra fundada en instrumentos normativos de aplicación general (ya sea en diversas leyes o lineamientos), lo cual dota de mayor fuerza su implementación. Esta solidez institucional permitirá (sobre todo a aquellos rubros que se encuentran enmarcados en una ley) un cierto grado de institucionalización y persistencia temporal y una mayor resistencia ante cambios políticos futuros.

Finalmente, se observa que, paulatinamente, se ha trascendido el esquema de evaluación centrado en el control legal-jerárquico de las dependencias de gobierno, y se ha transitado a un esquema más comprehensivo de múltiples objetivos en los que los ejercicios de evaluación sirven a propósitos diversos como la presupuestación, la rendición de cuentas horizontal y vertical, y la mejora de las dependencias gubernamentales. Este abanico más amplio permitirá, en el mediano plazo, aprovechar todas las potencialidades que los instrumentos de evaluación pueden ofrecer al interior del gobierno.

b) *Debilidades: problemas de integración vertical y horizontal*. A pesar de estas fortalezas, el caso mexicano muestra una serie de debilidades potenciales que podrían afectar el éxito futuro de la estrategia de evaluación. Un primer problema identificado es el de la integración vertical (véase Ospina y Cunill, 2004). La descripción antes presentada muestra como la evaluación gubernamental en México se ha centrado principalmente en el fortalecimiento de los programas y organizaciones públicas. Precisamente el foco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), instrumento central de la actual administración, se centra en el análisis de los programas, que se complementan con la evaluación institucional promovida por el Programa de Mejora de la Gestión.

Por otra parte, si bien es cierto que hay algunos instrumentos y organizaciones que se orientan a los niveles *macro* (como es el caso del INEE) o *micro* (como el subsistema de evaluación del desempeño del Servicio Profesional de Carrera), éstos son de alcance limitado o sectorial (como el INEE que solamente se orienta al ámbito de la educación) o no están vinculados con los demás niveles (el subsistema de evaluación del desempeño del SPC es autónomo a las demás estrategias de evaluación y sólo sirve de insumo al sistema al que pertenece).

Como se señalaba antes, una débil integración vertical puede hacer que la evaluación sea limitada y no se reconozca de forma clara el desempeño agregado del gobierno. Asimismo, la falta de concatenación entre niveles de evaluación provoca que no se pueda identificar adecuadamente las causas por las que no se alcanzan los objetivos de gobierno (inadecuada definición de las políticas, problemas en la operación de los programas o en la gestión de las organizaciones, bajo desempeño de los funcionarios públicos).

Algo similar ocurre en términos de la integración horizontal. En el caso específico de la vertiente de evaluación de programas del SED se mantiene una lógica centrada en la organización que opera el programa y no se han robustecido mecanismos de evaluación que incorporen la lógica interorganizacional bajo la cual muchas políticas y programas públicos operan en la realidad, tanto entre dependencias federales como en sus ramificaciones hacia los gobiernos subnacionales. Esta limitación impide un conocimiento claro de los mecanismos *transversales* que facilitan o impiden la implementación de las políticas públicas y, en consecuencia, si se consiguen los resultados y efectos esperados.

Esta lógica poco integrada de la estrategia de evaluación mexicana se debe, en buena medida, a que las atribuciones que los distintos actores participantes tienen en la materia se encuentran dispersas en distintos ordenamientos legales y administrativos. Esto ha propiciado una multiplicidad de enfoques y metodologías que más que articular una política de evaluación sólida, ha favorecido la estructuración de un sistema fragmentado y que pareciera ir en distintas direcciones. Asimismo, esta falta de coherencia interna de la política ha restringido las posibilidades de comunicación entre las distintas dependencias con atribuciones de evaluación.

c) *Debilidades: usos y justificaciones de la evaluación.* Un segundo problema que se identifica es que los objetivos a los que aluden los distintos instrumentos de evaluación pueden tener lógicas contradictorias que producen tensiones de difícil armonización. El caso más representativo al respecto es el SED. Un análisis detallado de la justificación y los objetivos finales de dos organizaciones que participan en este sistema permite observar dos lógicas contrapuestas. Por un lado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene como objetivo fundamental la instrumentación de presupuestos basados en resultados sobre la base de la información generada por la evaluación de programas y de la gestión pública. En términos específicos, y tomando como referencia lo estipulado en la Ley de Presupuesto y en el Decreto de Austeridad, pareciera que el incentivo que guiará la elaboración de dichos presupuestos será el del ahorro y la racionalización del gasto público.

Por su parte, la Secretaría de la Función Pública (por medio del Programa de Mejora de la Gestión) no tiene como propósito fundamental la racionalización del gasto por medio de la modificación presupuestal, sino la mejora de los sistemas de gestión internos de las dependencias gubernamentales. Estos procesos de modernización y mejora administrativa podrían implicar, en un primer momento, un mayor gasto en aquellas organizaciones con niveles más bajos de desempeño que les permita aparejarse a las demás. Esto último entra en clara contradicción con los objetivos de reducción del gasto en aquellas áreas que presentan niveles bajos de desempeño.

De esta forma, a la entrada en operación del Sistema de Evaluación del Desempeño es muy posible esperar que, si no se establecen los mecanismos de coordinación y comunicación adecuados entre las dos dependencias globalizadoras, uno de los objetivos se vea subordinado al otro, restringiendo con esto la capacidad y riqueza de las evaluaciones que se realicen. Una comunicación fluida y la delimitación clara de los productos que se busquen generar (por ejemplo, tipo específico del presupuesto basado en resultados o las características de los instrumentos de mejora organizacional propuestos por el PMG) facilitaría la implementación de las dos vertientes del SED.

d) *Debilidades: utilización de la evaluación para la toma de decisiones.* Un tercer problema identificado, y posiblemente

el más grave de todos, es que los instrumentos de evaluación que se han implementado en México en los últimos años, no han venido acompañados de otro tipo de estrategias (sistemas de incentivos, ordenamientos legales *ad hoc*) que faciliten el proceso de aprendizaje organizacional y político que asegure el uso de la información generada en las evaluaciones por los principales agentes.

En un nivel organizacional se observa cómo las dependencias gubernamentales siguen concibiendo la evaluación como un tema de control legal. Esto se ha hecho particularmente latente en el caso de las evaluaciones externas, en las que los responsables de la operación de los distintos programas sujetos a reglas de operación establecen dos posibles estrategias. Por un lado, bloquean sistemáticamente el acceso a la información a los evaluadores con el fin de evitar que sus programas sean evaluados negativamente y, con esto, puedan recibir un castigo en términos presupuestales o legales. Por otra parte, también pueden tomar una postura de “maquillaje” de la operación del programa con el fin de que los resultados sean satisfactorios y, con esto, eviten algún tipo de sanción.

Esta actitud reacia y, hasta cierto punto, pasiva por parte de los funcionarios públicos puede deberse a que el sistema de incentivos que se ha construido de forma paralela a la infraestructura de evaluación mantenga rasgos punitivos, además de que los funcionarios no encuentren en este tipo de ejercicios algún tipo de utilidad directa. Posiblemente la única estrategia que pretende reorientar el esquema de incentivos sea el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) en el que, por una parte, el cliente principal de las evaluaciones es la misma dependencia gubernamental, que será la encargada de identificar aquellas áreas de gestión interna débiles y en las que puede recibir un paquete de recomendaciones; por otra parte, como ya fue descrito, este programa no establece incentivos negativos directos, sino que conforma un esquema de reconocimientos a organizaciones, áreas o funcionarios que tengan un desempeño sobresaliente, además de mecanismos informativos indirectos que no son de corte legal sino de comparación con otras agencias (elaboración de *rankings de desempeño*, principalmente).

Sin embargo, y como ya se señaló, el problema del uso de la evaluación para la toma de decisiones radica también en un nivel político. En última instancia los responsables de aprobar, por

ejemplo, un presupuesto basado en resultados son los diputados. Si los legisladores no utilizan la información presentada en este tipo de documentos, o si no existe un sistema de incentivos que los induzca a tomar en cuenta los resultados de desempeño, todo el esfuerzo y dinero empleado para alinear los objetivos de gasto a una nueva racionalidad corre el riesgo de ser desperdiciado.

Esto no sugiere que la aprobación presupuestal se sujete solamente a criterios técnicos de desempeño. Una opinión en ese sentido además de ser ingenua sería poco deseable. El presupuesto, más que otro instrumento gubernamental, siempre está sujeto a discusiones políticas y negociaciones de intereses partidistas. Sin embargo, la información generada por la evaluación puede brindar un insumo importante que favorezca un cambio en el proceso deliberativo y en las discusiones parlamentarias.

Este asunto cobra especial relevancia ante la inminencia de la elaboración de presupuestos basados en resultados (que incluso se ha comenzado a introducir tímidamente a partir del presupuesto 2007) en México. Si bien el esquema de elaboración presupuestal en México se perfila en primera instancia hacia un esquema del tipo *presentacional o informado en resultados*, vale la pena preguntarse en qué medida la información sobre desempeño nutrirá tanto al ejecutivo durante las fases de programación presupuestaria como al legislativo durante la aprobación y asignación final de los recursos públicos. De acuerdo a la forma en la que actualmente se estructura el sistema de evaluación y el debate político, se podría suponer que no existen los incentivos necesarios para que los legisladores utilicen la información de las evaluaciones para orientar la discusión parlamentaria y para llegar a la asignación final del gasto.

Finalmente, y en términos del uso que el ciudadano le puede dar a la evaluación, tampoco se han desarrollado los sistemas de transparencia pertinentes que permitan a la ciudadanía un acceso sencillo y ágil a la información generada por las evaluaciones de los diferentes programas. A diferencia del caso mexicano, otros países (como Chile, Reino Unido y Estados Unidos) han establecido políticas explícitas de acercamiento de dicha información a la ciudadanía, no sólo con el fin de fortalecer la rendición de cuentas vertical, sino para que estos agentes puedan tomar decisiones en aquellos aspectos que puedan ser de su interés o para que conozcan el desempeño de ciertos programas de los que son beneficiarios.

Bibliografía

- Grimshaw, David; S. Vincent & H. Willmott, "Going privately: partnership and outsourcing in UK public services", en *Public Administration*; Vol. 80, (2002) No. 3.
- Longo, Francisco y T. Ysa (Eds.), *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007. 322 págs.
- OCDE (1998), *Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics*. Barcelona, Diputación de Barcelona, (Papers de formación municipal, No. 46, mayo 1998).
- Ospina, Sonia, Grau, Nuria Cunill & Zaltsman, Ariel. "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability", en *Public Management Review*, 6 (2), (2004) 229-251.
- Pardo, María del Carmen. "Prólogo", en M.C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004.
- Weiss, Carol H., and Carol H. Weiss. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1998.

Revista de Administración Pública

El control y la evaluación en el Sistema Integral de Administración del Gasto Público en México

José Manuel Flores Ramos*

Introducción

En este ensayo se analizarán los instrumentos de control y evaluación del Sistema Integral de Administración del Gasto Público **SIAGP**, que se encuentran presentes en todo el ciclo de la administración presupuestaria, los cuales, a partir del Sexenio del Lic. Miguel de la Madrid se les ha otorgado una importancia significativa, que inclusive en algunos casos han dificultado la operación de las entidades y dependencias por atender sus requerimientos de información, sobre todo en los procesos que se relacionan con las finanzas públicas, las adquisiciones y la contratación de obra pública.

Las funciones de control y evaluación se sistematizaron a partir del inicio del gobierno del licenciado Miguel de la Madrid en 1983, ante una demanda ciudadana para que el gobierno encabezara

* Maestro en Administración Pública y licenciado en Economía, obtuvo en ambas mención honorífica. También es Especialista en Pensamiento Económico por la UNAM. Ha impartido las materias de Administración Pública, Teoría Económica, Macroeconomía y Microeconomía, Desarrollo Económico, Finanzas Públicas y Presupuesto Público en la Facultad de Economía de la UNAM, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM campus D.F.), en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE); en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social del IMSS (CIESSE) y en el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México (COLMEX). Se ha desempeñado como servidor público en el Gobierno del Distrito Federal, en la Secretaría de Turismo como Director Ejecutivo de Administración; en Secretaría de Salud como Director General de Recursos Materiales; en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Asesor de Normatividad Presupuestal; en la Secretaría de Energía en la Contraloría Interna como Subdirector de Evaluación Sectorial; y ocupó diversos puestos en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), siendo el último el de Coordinador general de importaciones de Bienes de Inversión.

los postulados de la *renovación moral*, que permitieran vigorizar los valores tradicionales del país, con el fin de desterrar conductas ilícitas y prácticas corruptas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal **APF**.

La renovación moral fue entendida como una responsabilidad de la sociedad en su conjunto, pero el gobierno asumió la responsabilidad de impulsarla.

Así, se promulgó la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos LFRSP* y su reglamento, que sistematiza el título cuarto constitucional y cuya finalidad es promover una cultura de la legalidad y combatir acciones ilegales o inmorales de los servidores públicos.

Se reformó el *Código Penal para el Distrito Federal*, en materia de fuero común y para toda la República en materia federal, estableciéndose cinco nuevos tipos de delito: uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, intimidación y enriquecimiento ilícito; además, se ampliaron tres de los tipos penales existentes: abuso de autoridad, cohecho y peculado.

Asimismo, se modificó la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal LOAPF*, incluyendo el artículo 32 bis que dio origen a la entonces Secretaría de la Contraloría de la Federación, quién asumió la responsabilidad de convertir en programas y acciones los postulados de la renovación moral en la **APF**.

Los sexenios siguientes, mantuvieron y fortalecieron estos postulados al modificar, adicionar y fortalecer las funciones de esta Secretaría, al convertirla primero en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo **SECODAM** y en el Año 2003 se transformó en la Secretaría de la Función Pública **SFP**, al adicionársele a las funciones de control y evaluación, las de desarrollo administrativo, gestión pública y servicio civil de carrera.

Asimismo, con la creación de las unidades de contraloría interna de las dependencias y entidades de la administración pública la función y el ciclo del control y evaluación se desarrollan de manera integral.

El control presupuestario

El control es un “mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la administración de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias e incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución, y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que rige, y las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignaciones de recursos.”¹

El Control también se concibe como “un proceso permanente en todo el ciclo del presupuesto, que aunque se presenta como la última etapa del ciclo, está implícita en todas ellas y, comprende: el registro de las operaciones realizadas durante el ejercicio presupuestal, mediante el seguimiento contable y financiero, permite el control del uso de los recursos y el avance de las metas, y proporciona elementos para la evaluación.”²

La evaluación presupuestaria

Por su parte, la evaluación es concebida como “la revisión detallada y sistemática de un plan, programa, proyecto o de un organismo en su totalidad o parcialmente, con el fin de medir de forma objetiva los resultados obtenidos con respecto a los previstos; siguiendo para esta revisión criterios pre establecidos sobre niveles de eficacia, eficiencia, productividad, calidad y congruencia, entre otros.”³

Asimismo, la evaluación de la actividad pública es definida “como un proceso permanente de confrontación de los resultados obtenidos a través de las actividades desarrolladas por el aparato gubernamental, que permite medir selectivamente la eficacia, la eficiencia, la congruencia, la calidad, la productividad entre otros criterios, de los programas de la administración pública en los niveles global, sectorial, regional, e institucional, con un enfoque no sólo comparativo para su corrección, sino fundamentalmente preventivo.”⁴

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos, *Glosario de términos para el proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la administración pública*. SHCP, México, 1999. p.17

² *Ibidem*.

³ *Ibid*, p. 28.

⁴ *Ibid*, p. 28.

A través de la evaluación se busca aumentar la capacidad de respuesta del aparato público a las demandas planteadas por la sociedad.

Existen dos tipos de evaluación, la evaluación *ex ante* y *ex post*, la primera proporciona elementos que permitan prever óptimos resultados; es decir, se trata de determinar si con los elementos con que cuenta el programa operativo y el aporte a los objetivos del desarrollo económico y social justifica su realización, tomando en cuenta los usos alternativos que pueden darse anticipadamente a los mismos recursos.

Algunos de los indicadores usados para este fin son: niveles de rentabilidad para lo cual se utiliza como instrumento el cálculo de la tasa interna de retorno, sensibilidad del proyecto a las variaciones del mercado, calificación y cuantificación de las condicionantes del sistema; costo-beneficio social y efectos del proyecto sobre variables económicas.

La evaluación *ex post* mide los resultados finales del quehacer de las entidades y dependencias y se concretiza en la cuenta pública que anualmente elabora el Gobierno Federal, a la cual de manera paulatina se le han estado incorporando los indicadores estratégicos de gestión.

Con la introducción de la planeación estratégica, la administración pública ha elaborado un sistema de control y la evaluación basado en lo que se ha denominado “Indicadores estratégicos” los cuales son los “parámetros que, integran el sistema de medición para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos, que dan respuesta a la misión de una institución a través de los resultados alcanzados”.⁵

Los indicadores estratégicos como elemento para la evaluación y el control

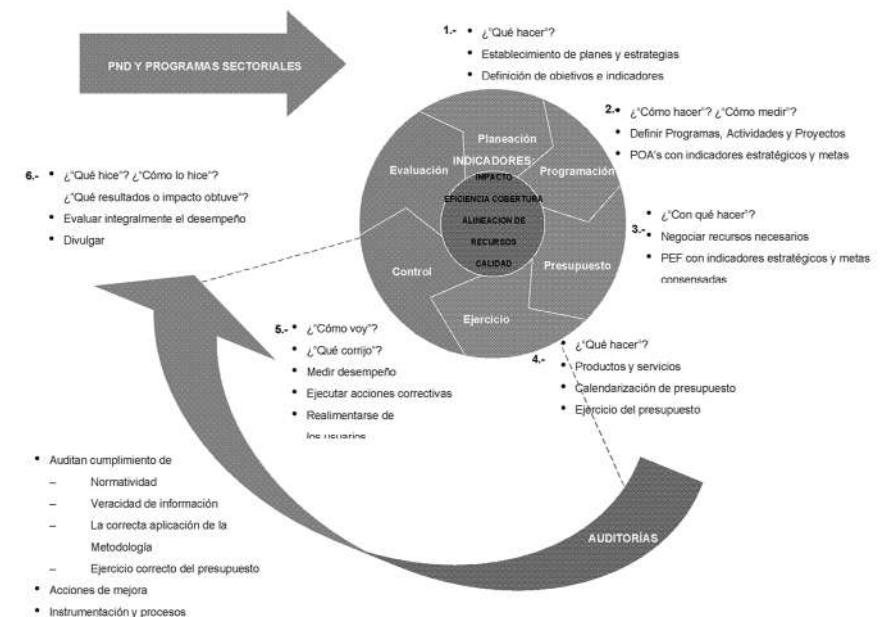
En la lámina 1 se describirán las principales características del sistema y el papel que juegan los indicadores estratégicos, en cada una de las fases del **SIAGP**.

⁵ SHCP y SECODAM, Módulo de Construcción de Indicadores Estratégicos, México, p. 10.

Los indicadores estratégicos permiten a la administración pública medir el desempeño, ejecutar acciones correctivas y retroalimentarse de la opinión que tienen los usuarios acerca de los bienes y servicios que recibe del estado; también le dan los elementos a los órganos de control interno para auditar el cumplimiento de la normatividad en los procesos, verificar la veracidad de la información, la correcta aplicación de la metodología para la elaboración de los indicadores, el correcto ejercicio del presupuesto así como evaluar los resultados, todo ello con la finalidad de proponer acciones de mejora.

Esquema 1

LAS FASES DEL CONTROL Y LA EVALUACIÓN EN EL SIAGP



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Reforma al sistema presupuestario. Módulo. Construcción de indicadores estratégicos. Tomo II, México, septiembre, 1999. p. 14

Bajo esta óptica el **SIAGP**, estableció que los indicadores estratégicos deberán contener las siguientes características:

Confiables. Garantizan que la información que proporcionan sea objetiva.

Diacrónicos. Miden e identifican variaciones a lo largo del tiempo.

Representativos y relevantes. Describen lo que desea medir, miden lo que dicen medir y describen la forma y grado de contribución de las acciones al cumplimiento de los objetivos.

Direccionales y sensibles. Proporcionan información sin ambigüedad para determinar el grado de avance en la consecución de los objetivos.

Los indicadores estratégicos de evaluación permiten medir el impacto de la gestión y divulgar los resultados en forma clara y oportuna.

El **SIAGP** propuso que para la elaboración de indicadores, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal APF, deberían tomar en cuenta los siguientes elementos:

- Que sean factibles en cuanto a tiempo, costo y capacidad técnica para su obtención.
- Que el beneficio de contar con un indicador sea mucho más alto que el costo en generarlo.
- Utilizar información de las fuentes de datos oficiales en la medida de lo posible.
- Que sean aceptables, útiles por su validez, confiabilidad y pertinencia, y estar dirigidos hacia los potenciales usuarios.
- Contar con la participación de todos los responsables de cada uno de los procesos.

El **SIAGP** propuso que para poder evaluar de manera integral el desempeño de la **APF**, cada entidad y dependencia debería elaborar en diferentes etapas, en función de la dificultad de su construcción y de los costos de su elaboración los siguientes tipos de indicadores:

De cobertura

Miden el alcance de la población o universo objetivo. Los indicadores de cobertura son fáciles de construir, basta conocer la

población objetivo para medir el alcance en la provisión de bienes y servicios.

Estos indicadores responden a la pregunta ¿Cuál es la cobertura de la población o universo objetivo al cuál se le proporcionan los productos o servicios?

De calidad

Evalúan las características o atributos de productos, servicios y satisfacción de usuarios. Los indicadores de calidad miden a través de encuestas la satisfacción de usuarios o beneficiarios, y también miden los atributos cualitativos de los productos o servicios a evaluar.

Este tipo de indicador responde al siguiente cuestionamiento ¿Cuál es el nivel de calidad de los productos o servicios que presta la APF?

De eficiencia

Miden la Productividad de la institución. Los indicadores de eficiencia miden la razón entre los recursos utilizados con respecto a los productos o servicios generados.

Este indicador da respuesta a ¿Cuál es el nivel de eficiencia en la utilización de los recursos presupuestarios en la APF?

De alineación de recursos

Valoran la congruencia entre recursos aprobados y suministrados y su equidad. Los indicadores de alineación de recursos miden la oportunidad de los recursos del presupuesto o la equidad en su distribución.

Este tipo de indicadores atienden a las siguientes preguntas ¿Qué tan alineados están los recursos con los requerimientos del ejercicio presupuestario? y ¿Qué tan equitativa es la distribución de recursos?

De impacto

Evalúan el Logro de objetivos de las dependencias o entidades. Los indicadores de impacto miden los efectos económicos, sociales y políticos que las políticas públicas ejercen en el entorno en donde actúan y responden a ¿Cuál es el impacto o resultado esperado al cumplir con los objetivos estratégicos?

Estos indicadores, permitirán a la **APF** orientar los esfuerzos del quehacer público de acuerdo a las prioridades y a las decisiones más costo-efectivas que considere conveniente desarrollar.

El **SIAGP** destaca que no existen indicadores que midan todas las dimensiones a la vez y su elaboración inducirá a la creación de condiciones que permitirán el surgimiento de nuevos y mejores procesos; para un mismo objetivo específico, se pueden diseñar varios indicadores potenciales y se deberá seleccionar aquél indicador que con la información disponible mida mejor el objetivo a atender.

Asimismo establece que los indicadores deberán ser diseñados en equipo, para que en su construcción se incorpore la experiencia de los servidores públicos involucrados en el proceso a evaluar y deberán contener como mínimo los siguientes elementos: Objetivo estratégico al que mide, fórmula de cálculo, justificación y notas aclaratorias, unidad de medición, frecuencia de medición, fuente de información y responsable, flujo de la información y serie histórica.

La evaluación del Sistema Integral de Administración del Gasto Público

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria **LFPRH** publicada en el año 2006, da una relevancia importante a las funciones de control y evaluación, estableciéndose en el artículo 110 que la “La **SHCP** realizará bimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por la **SFP** y las Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados.

Para efectos del párrafo anterior, el Ejecutivo Federal enviará bimestralmente a la Cámara de Diputados la información necesaria, con desglose mensual.

El artículo 111 de esta Ley, norma que “la **SFP** y la **SHCP**, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente, al menos cada bimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad

en la **APF** y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas.”⁶

El sistema de evaluación del desempeño al que me referí en el párrafo anterior del presente ensayo, será obligatorio para los ejecutores de gasto.

Dicho sistema incorpora indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes bimestrales, desglosados por mes, enfatizando en la calidad de los bienes y servicios públicos ofertados, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios establecidos en el párrafo segundo del Artículo primero de esta Ley, la cual establece que “las secretarías de SFP y SHCP emitirán las disposiciones para la aplicación y evaluación de los referidos indicadores en las dependencias y entidades; los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos emitirán sus respectivas disposiciones por conducto de sus unidades de administración.”⁷

Los indicadores del sistema de evaluación del desempeño deberán formar parte del **PEF** e incorporar sus resultados en la cuenta pública, explicando en forma detallada las causas de las variaciones y su correspondiente efecto económico.

Los resultados que se obtengan del proceso de evaluación, deberán ser considerados para efectos de la reprogramación, presupuestación y ejercicio de los recursos, para los subsiguientes ejercicios.

La **LFPRH** en el título séptimo, relativo a las sanciones e indemnizaciones establece en el artículo 112 que “Los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones generales en la materia, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la **LFRSP** y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”.⁸

⁶ Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, p. 38.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

Sanciones por incumplimiento a los preceptos legales que norman el SIAGP

El elemento que sirve de base para determinar el incumplimiento a los preceptos legales que norman el **SIAGP**, será la Auditoría, la cual ejercerá las atribuciones que, conforme a la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* y las demás disposiciones aplicables, le correspondan en materia de responsabilidades.

Con base en el artículo 114 de la **LFPRH**, “Se sancionará en los términos de las disposiciones aplicables a los servidores públicos que incurran en alguno de los siguientes supuestos:

I. Causen daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, incluyendo los recursos que administran los poderes, o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad;

II. No cumplan con las disposiciones generales en materia de programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público federal establecidas en esta Ley y el Reglamento, así como en el Decreto del **PEF**.

III. No lleven los registros presupuestarios y contables en la forma y términos que establece esta Ley, con información confiable y veraz;

IV. Cuando por razón de la naturaleza de sus funciones tengan conocimiento de que puede resultar dañada la hacienda pública federal o el patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad y, estando dentro de sus atribuciones, no lo eviten o no lo informen a su superior jerárquico;

V. Distraigan de su objeto dinero o valores, para usos propios o ajenos, si por razón de sus funciones los hubieren recibido en administración, depósito o por otra causa;

VI. Incumplan con la obligación de proporcionar en tiempo y forma la información requerida por la **SFP**, en el ámbito de sus respectivas competencias;

VII. Incumplan con la obligación de proporcionar información al Congreso de la Unión en los términos de esta Ley y otras disposiciones aplicables;

VIII. Realicen acciones u omisiones que impidan el ejercicio eficiente, eficaz y oportuno de los recursos y el logro de los objetivos y metas anuales de las dependencias, unidades responsables y programas;

IX. Realicen acciones u omisiones que deliberadamente generen subejercicios por un incumplimiento de los objetivos y metas anuales en sus presupuestos, y

X. Infrinjan las disposiciones generales que emitan la **SHCP**, la **SFP** y la Auditoría en el ámbito de sus respectivas atribuciones.”⁹

En el Artículo 115 de la Ley analizada, establece que “Los servidores públicos y las personas físicas o morales que causen daño o perjuicio estimable en dinero a la hacienda pública federal o al patrimonio de cualquier ente autónomo o entidad, incluyendo en su caso, los beneficios obtenidos indebidamente por actos u omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley, serán responsables del pago.

Las responsabilidades se fincarán en primer término a quienes directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los que por la naturaleza de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos”.¹⁰

Es importante destacar, que por primera vez en una ley que norma el quehacer del sector público, se establece la responsabilidad solidaria con los servidores públicos respectivos, de las personas físicas o morales privadas en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad.

Además, se determinen que las sanciones e indemnizaciones tendrán el carácter de créditos fiscales y se fijarán en cantidad

⁹ Ibídem.

¹⁰ Ibid, p. 39

líquida, sujetándose al procedimiento de ejecución que establece la legislación aplicable.

Con base en lo anteriormente expuesto se podría concluir que:

- A las funciones de control y evaluación a partir del sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, se les otorgó en algunas dependencias y entidades de la **APF**, una importancia superior a las fases de la planeación y del ejercicio del gasto.
- La evaluación y el control de la **APF**, se sustentaron fundamentalmente en la aplicación de auditorías, cuyos resultados se basaron fundamentalmente en el cumplimiento de los procedimientos y no en los resultados de la gestión alcanzados por las entidades y las dependencias de la **APF**.
- En las áreas de Adquisiciones y contratación de obra de las dependencias y entidades de la **APF**, contestar las auditorias relacionadas con estos procesos, se constituyó en su actividad fundamental, dejando de lado su razón de ser, que era la de dotar a sus áreas sustantivas los bienes, servicios e infraestructura necesaria para operar los programas asignados, con el consecuente efecto negativo en el ejercicio presupuestal y en el cumplimiento de las metas programadas.
- En este sentido se propone que la evaluación y el control de la **APF**, deberán dar prioridad a los resultados obtenidos en la gestión de las dependencias y entidades, sin menoscabo de la transparencia en el uso de los recursos.
- Los procesos de evaluación y el control, deberán mantener un esquema propositivo y flexible que no inhiba el quehacer de los servidores públicos y el desarrollo de los proyectos por falta de bienes, servicios e infraestructura para operarlos.
- La evaluación y el control deberán constituirse en una herramienta de apoyo para la obtención de resultados positivos, promoviendo una cultura a la prevención de actos ilícitos y que cuando estos se cometan, se aplique la sanción correspondiente, evitando la impunidad.

- Se deberá impulsar la integración del gasto público, desde la planeación hasta la evaluación y el control, a fin de promover una retroalimentación continua del sistema, que suministre la información necesaria para el cumplimiento de los objetivos.
- Las medidas de evaluación y el control deberán tender a desregular y simplificar el ejercicio del gasto público, dándole certidumbre y claridad.
- La evaluación y el control del gasto deberá orientar sus esfuerzos a promover la administración eficaz de los recursos financieros y la radicación oportuna para mejorar el ejercicio del gasto, así como conocer y medir el desempeño de las instituciones y de los servidores públicos mediante la aplicación de parámetros claros y objetivos para legitimar su actuación.

Es importante destacar que la función de evaluación y control, en el momento actual, va en sentido correcto, aunque de manera incipiente, ya que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con base en la construcción de indicadores estratégicos, ha estructurado el Sistema de Evaluación del Desempeño **SED**, el cual teniendo como pilar, la elaboración de un presupuesto basado en resultados, busca evaluar las políticas públicas, los programas presupuestarios y la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Asimismo y en concordancia con el esquema analizado, la Secretaría de la Función Pública, desarrollo desde el año 2004, el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control **MIDO**, cuyos objetivos son los de reducir riesgos de corrupción en las instituciones, transparentar la información, mejorar la gestión de las instituciones, así como promover un enfoque preventivo del control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de medidas correctivas.

Revista de Administración Pública



Mejora y/o modernización del proceso de gestión

Alejandro Briones Hernández¹

Introducción

En la actualidad las organizaciones tienden a enfocar su planeación estratégica hacia la mejora de sus procesos mediante la modernización o innovación, aplicando diferentes modelos, metodologías y esquemas que han sido probados y utilizados con éxito en diferentes organizaciones tanto en el ámbito nacional como internacional, convirtiéndolos en una tendencia de uso y aplicación general.

Uno de los principales retos que enfrentan las entidades públicas federales, estatales y municipales está directamente relacionado con los procesos administrativos como medio de valor hacia lograr la eficiencia en la prestación de servicios al gobernado. Un gobierno orientado a los resultados y a la satisfacción efectiva de las demandas ciudadanas es la vía para la legitimar la acción pública en los próximos años.

La aportación implícita de la mejora de los procesos administrativos está dirigida principalmente hacia el aprovechamiento de los

¹ El licenciado Alejandro Briones Hernández es titulado de la licenciatura de Ciencias de la Información de la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas del Instituto Politécnico Nacional. Se ha especializado en el Proceso de Ingeniería de Software, Sistemas de Gestión de la Calidad, las mejores prácticas en materia de Tecnologías de Información y en habilidades directivas. Cuenta con una experiencia de 19 años en la aplicación y administración de Tecnologías de Información para la automatización y mejora de procesos. Ha colaborado en el área de informática como consultor de sistemas en el Banco Nacional de México, líder de proyecto en la Secretaría de Gobernación, subdirector de sistemas en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y director de sistemas en el Consejo de la Judicatura Federal. Actualmente se desempeña como consultor de tecnologías para la mejora y automatización de procesos en las organizaciones.

recursos, los tiempos de atención, la generación de resultados y la satisfacción del gobernado y de quienes intervinieron para atender y brindar el servicio.

Paralelamente a las acciones de mejora de los procesos, las tecnologías de información continúan en evolución y cada día son más aprovechadas dentro de las organizaciones. El crecimiento de la infraestructura de tecnologías de información y redes de comunicación en las organizaciones ha sido en respuesta y atención de la modernización y mejora de procesos. Hoy, la mayoría de las entidades públicas cuentan con una base de inversión en infraestructura tecnológica que les permite continuar con el desarrollo, actualización y/o adquisición de sistemas de información para apoyar directamente sus iniciativas de innovación, perfeccionamiento o modernización.

Las tendencias, que si bien se pueden expresar como exitosas a nivel mundial o global, dejan en claro que las iniciativas de modernización y enfoque a procesos van de la mano con la aplicación y uso de tecnologías de información por ser el medio principal para la automatización de procesos.

Como prioridades en los procesos que las organizaciones tienden a atender, está directamente relacionado con el valor que aporta a su razón de ser, a la calidad, a los tiempos de atención y a las economías en el consumo de recursos.

Los procesos que dentro de una organización o entidad gubernamental tienden a ser de relevante importancia para su atención son los relacionados a la gestión, en el entendido que el Proceso de Gestión está directamente relacionado con la administración y coordinación de los recursos como medio de apoyo para el logro de los objetivos de la organización. Este proceso esta acotado por la **planeación**, **organización**, **dirección**, **evaluación** y **control**², delimitando su alcance a la administración y labor ejecutiva de las organizaciones, siendo el insumo para los procesos operativos encargados de generar los productos o atender los servicios que se ofrecen.

² Elementos del proceso administrativo según definiciones de Henry Fayol, Lyndall Urwick, Kontz y O'Donnell, George R. Terry, Agustín Reyes Ponce, José Antonio Fernández Arena e Isaac Guzmán Valdivia.

ALCANCE DEL PROCESO DE GESTIÓN

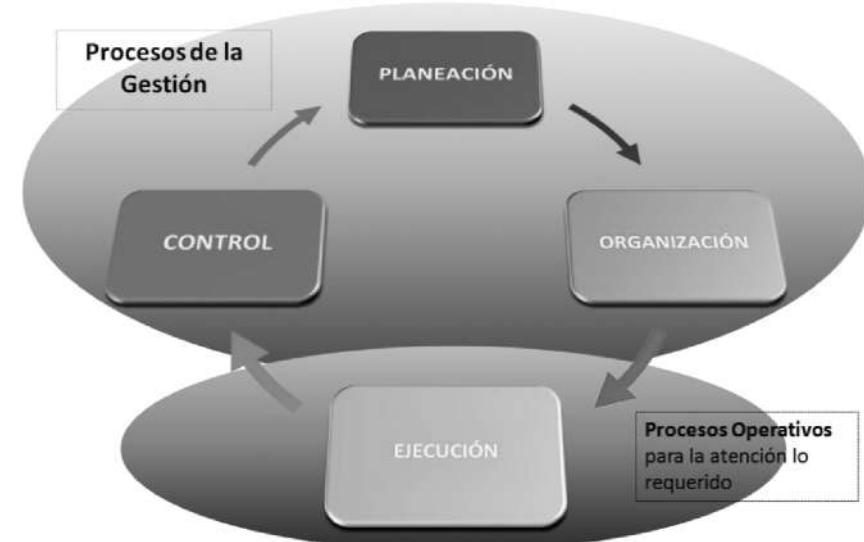


Figura 1. Alcance del proceso de gestión de acuerdo a las funciones fundamentales del proceso administrativo.³

En este sentido, es conveniente establecer una estrategia que le permita a una organización realizar una mejora y modernización de su proceso de gestión, alcanzable y con la oportunidad de obtener beneficios en un corto plazo, teniendo siempre presente que la gestión es aplicable y presente a lo largo de toda la organización como medio de apoyo ejecutivo para controlar la totalidad de asuntos, trámites o requerimientos que atiende la organización a través de las áreas y personal que la integra.

Planteamiento de la Estrategia

Como ingrediente fundamental para llevar a cabo una iniciativa de modernización o cambio del proceso de gestión se debe contar con el patrocinio o apoyo ejecutivo. Los niveles superiores o dirigentes de una organización deben estar del todo convencidos e interesados para apoyar la iniciativa, dispuestos a brindar los recursos necesarios y delegar al equipo conformado para materializar la iniciativa, las facultades suficientes que les permita tomar acuerdos y colaborar con las áreas que integran la organización.

³ Fases del proceso administrativo de George R. Terry.

En una organización el proceso de gestión tiene un alcance de aplicación a lo largo de las diferentes áreas que la integran. Las responsabilidades y atribuciones de cada área implican actividades de gestión para el cumplimiento y atención de los servicios o productos tanto en lo interno como en lo externo, dentro del ámbito de competencia que les corresponda. Es por ello que el proceso de gestión puede existir en diferentes niveles dentro de la organización bajo esquemas distintos dependiendo la madurez y experiencia.

La madurez de una organización en el proceso de gestión se puede determinar y ubicar considerando lo siguiente:



Figura 2. Niveles de madurez de una organización respecto al proceso de gestión.⁴

- 1. Inicial.** Cuando no se cuenta con medios de control adecuados, esquemas de operación y procesos definidos para llevar a cabo la gestión. Generalmente se ubican las Organizaciones de reciente creación que inician sus operaciones.
- 2. Disciplinado.** Aquellas Organizaciones que cuentan con políticas, normas y lineamientos definidos para llevar a cabo la labor de gestión. Generalmente sucede cuando cuentan con medios de control para la gestión.

⁴ Representación análoga al modelo de capacidad y madurez (CMM- Capability Maturity Model) de la Universidad Carnegie-Mellon para el SEI (Software Engineering Institute): Inicial, Repetible, Definido, Gestionado, Optimizado.

- 3. Estandarizado.** Organizaciones que cuentan con un modelo del proceso de gestión y el medio de control estandarizado en todas las áreas.
- 4. Predecible.** Cuando la labor de medición es ya una actividad acostumbrada. A partir de los estándares establecidos y la información histórica generada realizan labores de análisis y monitoreo de la gestión. Se identifica el desempeño y la calidad del proceso de gestión.
- 5. Mejora Continua.** Se identifican las oportunidades de mejora y atienden los cambios al proceso de gestión, siendo una actividad continua.

Considerando esta madurez se deben determinar las acciones a seguir, siendo recomendable que la iniciativa de modernización de la gestión esté considerada en su planeación estratégica. El nivel de madurez podrá ubicarse o determinarse por la experiencia y capacidad que la organización tiene para enfrentar cambios enfocados a la mejora de procesos y el alcance de los mismos.

La disponibilidad o asignación de recursos y tiempo es factor fundamental para determinar el alcance de una iniciativa de mejora y/o modernización del proceso de gestión, entre más áreas se involucren mayor será la cantidad de recursos humanos, financieros y materiales para tener éxito. De igual forma se deben considerar las expectativas del área ejecutiva, donde generalmente el éxito es esperado en el corto plazo por lo que es recomendable iniciar con la automatización de una o dos áreas hasta llegar a integrar y ampliar el alcance de la automatización a toda la organización permitiendo a la cabeza ejecutiva conocer y contar con la información suficiente del procesos de gestión de todas las áreas. Otros factores que afectan los recursos y el tiempo, y que también deben considerarse son la calidad esperada y los riesgos posibles.

En un planteamiento general de la estrategia para la mejora y/o modernización del proceso de gestión en toda la organización, estarían considerados los siguientes conceptos y rubros:

- 1. Declarar con claridad la directriz o lo que se desea alcanzar.** Se debe declarar de manera breve y clara el propósito y objetivo a lograr con la iniciativa de mejora y modernización de la gestión,

cuidando su alineación a las declaraciones de misión y visión, así como a otras iniciativas consideradas en su planeación estratégica.

2. **Identificar la situación actual.** Hacer un levantamiento de información para documentar la situación actual, elaborar diagnóstico e identificar la problemática.
3. **Elaborar propuesta de solución.** Analizando la situación actual, considerando la disponibilidad de recursos y la factibilidad, desarrollar el planteamiento propuesto para atender la iniciativa, clarificando los beneficios, aportación de valor y retorno de inversión.
4. **Desarrollar objetivos.** Determinar las prioridades, alcances y tiempos esperados que permitirán el logro y éxito de la iniciativa propuesta.
5. **Plantear estrategias.** Realizar un planteamiento documental y esquematizado sobre los medios para lograr los objetivos, clarificando el cómo se llevarán a cabo.
6. **Establecer metas.** Detallar las metas que permitirán lograr el cumplimiento de cada objetivo en los tiempos previstos, con los indicadores que permitan medir y verificar su conclusión.
7. **Elaborar los programas de trabajo.** Desarrollar los programas de trabajo para la atención de cada una de las metas planteadas.
8. **Identificar los factores críticos de éxito.** Enlistar los posibles factores que pondrán en riesgo el éxito de la estrategia indicando para cada uno las medidas para prevenirlos y las acciones u opciones a seguir en caso de presentarse.

Como se ha expuesto, después de tener en claro lo que se desea alcanzar con la modernización, mejora y/o incremento de la eficiencia gubernamental, se requiere un levantamiento de información sobre el estado actual del proceso de gestión (entradas, acciones, salidas y flujo de trabajo). Con esta información y participando directamente con el área dueña del proceso se puede realizar una reingeniería, rediseño o solo identificar los cambios necesarios para mejorar, optimizar y modelar el proceso que será el insumo para su automatización.

Considerando que el proceso de gestión está principalmente enfocado a las labores de planeación, organización, dirección, evaluación y control; estando los procesos de ejecución y operación fuera del alcance directo de la gestión, la forma exitosa para lograr la automatización del proceso de gestión en un corto plazo es enfocarse a concentrar los asuntos, solicitudes o trámites que se tienen que atender, establecer medios de control y evaluación, permitir el registro de información organizada y posibilitar su asignación, conocimiento del estado de atención, registro de finiquito y consulta de información por diversos criterios.

Como estrategia para implementar la automatización del proceso de gestión, considerando que el principal factor generalmente es el éxito en un corto plazo, es recomendable llevar a cabo fases con alcances parciales hasta llegar a la totalidad del alcance esperado.

El camino recomendable para estandarizar y automatizar la gestión es iniciar con la atención de las áreas más representativas respecto a la cantidad de asuntos, solicitudes o trámites, o lo que resulte de un análisis aplicando el principio de Pareto⁵ para identificar las áreas que dentro de la organización representen un 20% de los tipos de asuntos y que aplicando la automatización de su gestión resulte en un beneficio del 80% de los asuntos que se atienden.

Los factores críticos de éxito dependen de la situación particular de cada organización, sin embargo, es común que se consideren factores relacionados con el apoyo ejecutivo, la cultura organizacional, la disponibilidad del personal involucrado, la disponibilidad al cambio, los recursos financieros asignados, la infraestructura tecnológica, los cambios de prioridad, los cambios normativos externos e internos, entre otros.

Establecimiento de la Mejora y/o Modernización del Proceso de Gestión

Como bien se planteó en la estrategia y concentrándonos en el esquema de la mejora, es importante adentrarnos en el medio que será el apoyo para la automatización del proceso de gestión.

⁵ Principio de Pareto en honor a Vilfredo Pareto, conocido como la regla del 80:20.

Dependiendo el tamaño de la organización se podrá determinar el tiempo necesario para implementar la solución de automatización del proceso de gestión. El esquema está planteado para establecer el proceso de lo general a lo particular por fases (figura 3. Estrategia):

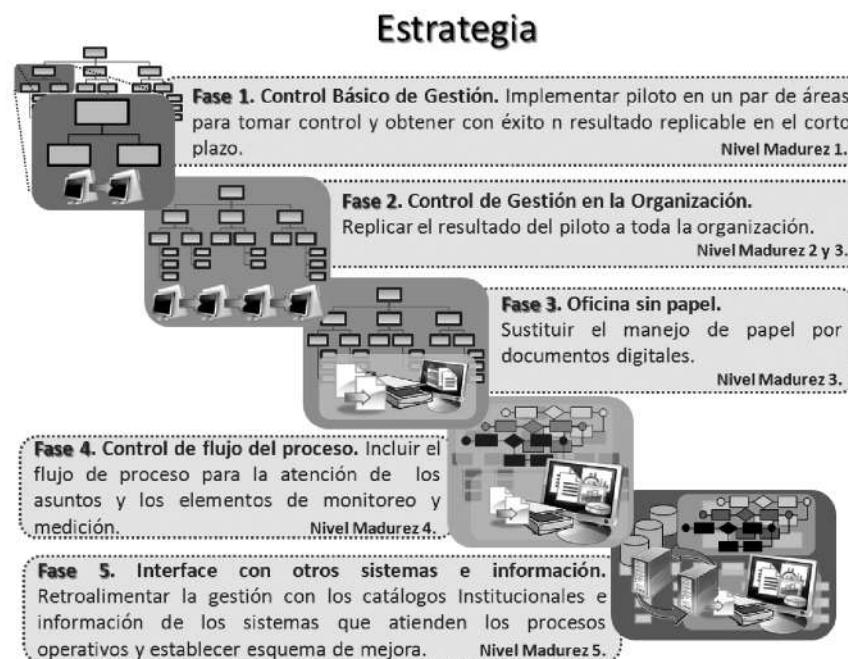


Figura 3. Planteamiento de la estrategia para el establecimiento, operación y mejora de un proceso automatizado de gestión.

1. **Control Básico de Gestión.** El primer paso es tomar control de los asuntos que la organización atiende, iniciando con la implementación a manera de piloto una herramienta enfocada al control de asuntos en una o dos áreas que bien pueden ser seleccionadas después de aplicar el principio de Pareto (80:20, 80% de los problemas provienen del 20% de las causas), ofreciendo como parte de su funcionalidad (ver figura 4.):

- Registrar los asuntos con la información general del remitente, destinatario y lo solicitado.
- Asignar y Turnar el asunto al área y personas que le darán atención.

- Mantener un registro del *estado del asunto*.
 - Consultar la información y facilitar la localización de asuntos.
 - Monitorear y medir la cantidad de asuntos tanto concluidos como pendientes.
 - Registrar el *finiquito* de los asuntos.
- Ampliar el Control de Gestión a la Organización.** Con la experiencia obtenida del punto anterior, replicar la implementación de la herramienta en el resto de áreas de la organización, incluso en las áreas que se encuentren desconcentradas y ubicadas en diferentes puntos o ciudades.
 - Oficina sin papel.** Integrar a la herramienta la funcionalidad para el registro de documentos digitales relacionados con cada asunto, facilitando su consulta, propiciando el ahorro de papel y generando un archivo digital de los asuntos, permitiendo que la integración de expedientes digitales fortalezca la operación administrativa mediante la disposición de información en tiempo real y conduciendo a la mejora de los servicios tanto internos como externos.
 - Control del flujo del proceso.** Integrar a la herramienta el flujo del proceso con las reglas y condiciones que permitan cuidar el flujo de ejecución de la atención de los diferentes asuntos.
 - Interface con información de otras fuentes.** Adicionar la funcionalidad que permita operar el sistema haciendo uso de otras fuentes de información provenientes de las Bases de Datos que se administran mediante otros sistemas, como bien pueden ser los Catálogos Institucionales de la Organización: Personal, Áreas, Tipos de Asuntos, etc.
 - Interface con los Sistemas que soportan los procesos operativos.** Implementar servicios de integración hacia los sistemas operativos de la organización, considerando que todos los asuntos, solicitudes y trámites nacen y se registran en la herramienta de gestión y fluyen hacia las áreas que le darán atención utilizando los sistemas que controlan o apoyan la operación.
- El planteamiento por fases considera la ejecución de acciones

Esquema Funcional de Operación

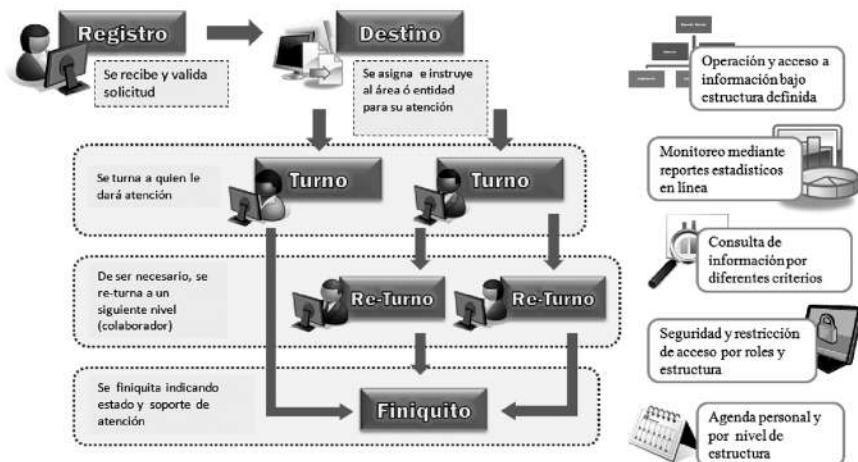


Figura 4. Esquema general de operación del sistema de gestión

que permiten obtener logros en el corto plazo, dando confianza al nivel ejecutivo sobre el apoyo brindado y la decisión de mejora del proceso de gestión. En un largo plazo se logrará implementar una herramienta que concentra y controla la totalidad de asuntos que se atienden, permitiendo así la explotación de información para apoyar la toma de decisiones, así como obtener medios para conocer, analizar e informar en tiempo real la situación que prevalece.

La implementación de la herramienta facilitará el seguimiento de asuntos y documentos que forman parte de algún proceso en una organización, mediante la asignación del área y personas responsables de su procesamiento y archivo, reportando el estado e instrucciones en tiempo real así como la carga de trabajo de cada área y persona, dando oportunidad a la supervisión y monitoreo a distancia, incluso de manera descentrada si es el caso. Se convierte en una herramienta útil a cualquier nivel de la organización, desde el personal que directamente dará atención hasta el máximo nivel ejecutivo.

Si el apoyo ejecutivo es amplio, la organización tiene la capacidad de enfrentar el cambio. Si la infraestructura lo permite, se podrá lograr concentrar en un sólo medio el control y seguimiento de la totalidad de asuntos que atiende una organización, siendo este el mayor objetivo con aporte de valor y beneficio a todos los integrantes

y usuarios de la organización.

La evolución planteada en cada etapa requiere en paralelo una evolución tecnológica o disponibilidad de la misma. Como prerequisito inicial es necesario contar con la infraestructura de comunicaciones, equipos personales y servidores de aplicación y base de datos que permitan la operación de la herramienta de control de gestión en las áreas donde inicialmente se implementará, posteriormente será necesario contar con la disponibilidad de la misma infraestructura y capacidad requerida en el resto de áreas de la organización. Para la digitalización de documentos será necesario adicionar equipo o servicios para tal fin. Al final se deberá incrementar la funcionalidad y complejidad de la herramienta de gestión para estar en posibilidad de interactuar con otros sistemas.

Conclusiones

Partiendo que el proceso de gestión no tiene dentro de sus alcances la responsabilidad directa sobre los procesos operativos, siendo su enfoque directo a la administración y atención de la planeación, organización y control de la organización, resulta conveniente que previo a llevar a cabo una iniciativa de mejora y modernización del proceso de gestión se obtenga el patrocinio ejecutivo, así como su alineación o inclusión en la planeación estratégica.

Para determinar el alcance y etapas de la iniciativa se debe ubicar el nivel de madurez de la organización y valorar el tiempo esperado para dar muestras de éxito, a mayor alcance, mayor será el tiempo de implementación y presentación del éxito esperado, es por ello que lo más recomendable es iniciar con una etapa que permita tomar control de los asuntos que como parte del proceso de gestión se deben atender, aplicando este principio en un par de áreas que sean identificadas con potencial para mostrar el éxito en el corto plazo, posterior a ello ampliar la aplicación del medio de control así como incluir mayor funcionalidad para la inclusión de documentos digitales, control de flujos de trabajo e interfaces con otros sistemas y fuentes de información.

En paralelo a la atención y logro de cada etapa de automatización del Proceso de Gestión se irá incrementando el nivel de madurez de la organización. Cuando el proceso esté automatizado a lo largo de toda la organización se obtendrán valores adicionales

que directamente serán aprovechados e insumos para el proceso administrativo: planeación organización, dirección, evaluación y control.

Culturalmente el medio de automatización de la gestión se convertirá en un medio valorado y útil para el desempeño de quienes participan o intervienen en el proceso de gestión, desde el nivel operativo hasta el nivel gerencial, incrementando la calidad del servicio y la satisfacción del beneficiario o gobernado.

Bibliografía

- Goodstein, Leonard, *Planeación estratégica aplicada*, Mc Graw Hill, 2004.
- Koontz, Harold y Weihrich Heinz, *Elementos de Administración*, McGraw-Hill, 5^a edición, México, 1992.
- Mintzberg, Henry, *El proceso estratégico: Conceptos, contextos y casos*, Pearson, 1997.
- Reyes Ponce, Agustín, *Administración moderna*, Limusa, México, 1992.
- Terry, G.R, *Principios de administración*, México, CECSA, 1994.
- Uribe, Augusto, *Introducción a la gerencia*, UPB, 1997.

Revista de Administración Pública



Un marco conceptual de la mejora en la Administración Pública. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012

María Eugenia Sánchez*

Este ensayo versará sobre la intención del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) y como se traduce en uno de sus cinco ejes principales de Política Pública de nuestra nación, la Democracia Efectiva, en el marco de las instituciones públicas preocupadas por servir a la ciudadanía, según palabras del Secretario de la Función Pública: "Nuestras acciones deben encaminarse a facilitar las interacciones de los ciudadanos con su Gobierno, disminuyendo y tendiendo a eliminar cualquier obstáculo o traba administrativa." Para finalizar, con un breve análisis, observaremos qué disposiciones y herramientas para la implementación del Programa Nacional de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 se proporcionan a los servidores públicos para cumplir con esta aseveración de C. Salvador Vega Casillas.

Un marco conceptual de la mejora en la administración pública, a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (Eje 5 en lo que se refiere a Democracia Efectiva) y el Programa de Mejora de la Gestión, para que las acciones de las instituciones públicas faciliten las interacciones de la ciudadanía con el Gobierno Federal disminuyendo y tendiendo a eliminar cualquier obstáculo o traba administrativa.

* Doctora en Administración y Negocios Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, Maestra en Administración Pública del INAP España y la Universidad de Henares, Consultoría en Educación Continúa de la FCPyS de la UNAM, Asociada del INAP, México.

Octavio Paz deja en claro que la democracia no es aquella pócima mágica que al dársela al pueblo va a aliviar sus males. Sin embargo, sí dice que puede ser un grupo de individuos que discutiendo los problemas pueden proponer métodos y herramientas para que se solucionen dichos malestares. La importancia de este marco conceptual es partir del mismo punto de referencia, es decir de un mismo entendimiento de conceptos clave para el presente ensayo, y que esto sienta las bases para hablar con un mismo lenguaje a lo largo no solo del ensayo, sino del tema en cuestión.

La democracia es un término fundamental en la visión de los ciudadanos y de aquellos teóricos y académicos que estudian la política. Sin embargo, no siempre es claro el contenido del término. Hay gran variedad de definiciones al respecto. La definición del concepto, apoyado en el pensamiento y las propuestas teóricas de distintos intelectuales de la ciencia política, llevándolo de la teoría a la práctica, nos beneficia a quienes vivimos en una democracia y tenemos problemas dignos de ser atendidos, en este caso particular, a través de la Democracia Efectiva.

Existen en la teoría política una gran cantidad de definiciones del término democracia que ciertamente son importantes, pero más aún “definir la democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de ella” (Sartori, 2003). Al hacerlo, dicha definición deja en claro qué es y qué no es democracia, simplificando la búsqueda de la misma. Para llegar a esto se presenta, primeramente, la definición etimológica pero dadas sus limitaciones ésta se complementa con otras atribuciones de este sistema político. En seguida se cita una definición que engloba lo anterior y además introduce la rendición de cuentas como una parte fundamental de nuestro sistema actual de gobierno.

La definición etimológica de democracia es clara; *demokratia* tiene como raíces *demos*: pueblo y *kratia*: gobierno o autoridad” (Meyer, 1995). Dicha definición sirve de manera muy limitada, primeramente porque data de la sociedad ateniense de hace dos mil quinientos años, donde las condiciones de gobierno, Estado y sociedad eran muy distintas de cualquier sociedad moderna. A diferencia de entonces, hoy las sociedades que se denominan así mismas como democráticas cuentan con una gran ciudadanía que juega el papel del pueblo. Es bien sabido que en las sociedades actuales, no es toda la población quien forma parte de la decisión colectiva de la

efectividad de la misma. Además del número, la cuestión del pueblo en la democracia nos obliga a revisar quién es el pueblo. En un régimen democrático hablamos de ciudadanos.

Dependiendo del país al que nos refiramos los requisitos para adquirir la ciudadanía difieren. Sin embargo, las facultades ciudadanas son prácticamente las mismas. Esto es, el ejercicio de la ciudadanía implica poner en práctica los derechos que ésta otorga, como el votar por el trámite más inútil, la exigencia de rendición de cuentas, el pago de impuestos, que desde otro punto de vista podrían también considerarse como responsabilidades, entre otras. Es así como el pueblo en un régimen democrático lo conforma la ciudadanía. El politólogo Adam Przeworski ha dicho que la democracia, como método de decisión colectiva, supone “una institucionalización de la incertidumbre [...] la democracia es un proceso decisional incierto respecto a los resultados que arrojará [...] la aplicación de la voz ciudadana”. Pero también es un proceso institucional que supone certeza respecto de la aplicación de procedimientos en la competencia por el poder y un ejercicio del poder (Lujambio, 2000).

Sencillamente, los ciudadanos en una democracia juegan un papel muy importante. Es así como la democracia no sólo debe garantizar reglas claras y confiables para la competencia efectiva de la misma, sino que debe asegurar un ejercicio transparente de la función pública, de tal modo que la sociedad pueda conocer y evaluar la acción gubernamental y el desempeño de los servidores públicos.

Para entrar en materia sobre el tema en cuestión, una vez hecha la referencia conceptual, es necesario que recordemos que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) (Presidencia de la República, 2007), se presenta en cumplimiento al Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y fue elaborado de acuerdo a lo establecido en la Ley de Planeación. Este Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente Administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno. El PND establece los objetivos y estrategias nacionales que serán

la base para los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que emanan de éste.

En la elaboración del Plan, de acuerdo al artículo 12 de la Ley de Planeación, se estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática, que contempla la consulta a diversos grupos sociales como fundamento para la elaboración de este PND.

En apego a ello se realizó un proceso de consulta en la que participaron ciudadanos, legisladores, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas, gobiernos municipales y estatales, entre otros, quienes, a través de distintas vías expresaron sus opiniones para la planeación del desarrollo del país. La consulta se llevó a cabo mediante mesas de diálogo con integrantes de diferentes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado de la República; mesas de diálogo con los partidos políticos; reuniones de trabajo con especialistas; consultas realizadas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en comunidades y pueblos indígenas; foros de consulta popular realizados por las secretarías de Estado y por diversas entidades del Gobierno Federal; y la consulta ciudadana realizada por la Oficina de la Presidencia de la República a través de un centro de atención telefónica, el envío y recepción de formas de consulta a través del Servicio Postal Mexicano, un sitio de Internet y la recepción de documentos y propuestas enviadas a las oficinas de la Presidencia por diferentes medios. *Las propuestas, ideas, expectativas, opiniones, preocupaciones y sugerencias expresadas por los ciudadanos participantes en esta consulta han sido uno de los elementos fundamentales en la elaboración de este Plan Nacional de Desarrollo.*

Es preciso destacar que 51,997 personas participaron a través de 205 foros de consulta popular entre ellas 4,334 miembros de comunidades indígenas en foros realizados en 57 comunidades; 79,921 participaron individualmente enviando sus opiniones y propuestas por distintas vías. Además de la información recabada directamente en los diálogos realizados con legisladores y partidos políticos, se recibieron 41 documentos de propuestas por parte de los mismos. Una descripción más específica del proceso y los resultados aparecen en los anexos del documento original.

El plan se encuentra estructurado en su primer capítulo, a partir de la definición de Desarrollo Humano Sustentable como premisa

básica para el desarrollo integral del país, así como los objetivos y las prioridades nacionales que habrán de regir la presente Administración.

La segunda parte, consta de cinco capítulos que corresponden a los cinco ejes de política pública de este Plan:

1. Estado de Derecho y seguridad.
2. Economía competitiva y generadora de empleos.
3. Igualdad de oportunidades.
4. Sustentabilidad ambiental.
5. Democracia Efectiva y política exterior responsable.

Éstos establecen acciones transversales que comprenden los ámbitos económico, social, político y ambiental, además componen un proyecto integral cuya acción contribuye a sustentar las condiciones bajo las cuales se logran los objetivos nacionales. Cada eje establece el camino para actuar sobre un amplio plan de vida del Estado-nación. Es por ello que este Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 reconoce que la actuación de toda la sociedad y el Gobierno es necesaria para lograr el Desarrollo Humano Sustentable. Aún más, considera que es responsabilidad del Gobierno actuar para promover la participación de la sociedad en las tareas que implican estos ejes de política pública. De tal suerte, que el Gobierno propone un plan de acción conjunta respecto a la sociedad y al hacerlo, realiza, entre otros, la apertura de la Democracia Efectiva (Presidencia de la República, 2007).

La Democracia Efectiva se sustenta en 5 grandes objetivos, a saber:

1. Contribuir al fortalecimiento de la democracia mediante el acuerdo con los poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos, las organizaciones políticas y sociales, y la participación ciudadana.
2. Consolidar la democracia en lo político para asegurar su efectividad como régimen para el desarrollo de la sociedad.
3. Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.

4. 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.
5. Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.

En cuanto a la mejora en la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal, a fin de dar un servicio de calidad y oportuno a la ciudadanía, en la prestación de servicios públicos y provisión de bienes, se ha implementado el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 (PMG) (Presidencia de la República, 2007), el cual se enfoca a realizar mejoras que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas y del Gobierno Federal al logro de mejores resultados.

Para lo anterior, se basa, principalmente, en la estrategia 4.1, una de las cinco estrategias del objetivo 4 arriba enunciado, que prevé elevar los estándares de eficiencia y eficacia gubernamental a través de la sistematización y la digitalización de todos los trámites administrativos y el aprovechamiento de tecnologías de la información y comunicaciones para la gestión pública, (Presidencia de la República, 2007; Secretaría de la Función Pública, 2008).

Dada la relevancia del PMG se requiere una implantación firme y adecuada que permita dar certidumbre y claridad a las acciones comprometidas en el marco del programa, con la coordinación de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en la que participan un grupo de actores clave, como son los delegados y comisarios de la SFP, los Órganos Internos de Control en las instituciones y los grupos técnicos del programa, entre otros.

Con el PMG el Ejecutivo Federal hace propios diversos postulados de la nueva gestión pública, tales como:

- Reducir la desigualdad en el grado de desarrollo de las organizaciones públicas mediante la mejora de áreas comunes y la estandarización en la aplicación de mejores prácticas.

- Facilitar la mejora de la gestión de las instituciones mediante reformas al marco regulatorio de la Administración Pública Federal (APF).
- Permitir una toma de decisiones informada, considerando los resultados de la gestión.
- Mejorar la rendición de cuentas mediante la generación y difusión de información sobre el desempeño institucional y el de la Administración Pública en su conjunto.

El Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012 es de carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la APF, sus órganos administrativos descentralizados, la Procuraduría General de la República y las unidades administrativas de la Presidencia de la República.

A saber los tres objetivos del PMG y las líneas rectoras del programa para su funcionamiento son:

1. Maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la Administración Pública Federal.
2. Incrementar la efectividad de las instituciones.
3. Minimizar los costos de operación y administración de las dependencias y entidades.

Por otra parte, el funcionamiento del PMG se basa en los cinco ejes siguientes:

1. **Orientación a resultados:** Se centra en los resultados intermedios y finales alcanzados por encima de las actividades realizadas, a fin de evitar que el Programa se convierta en un sistema de requerimientos rígidos que no agregan valor.
2. **Flexibilidad:** Reconoce la existencia de diferentes grados de desarrollo de las dependencias y entidades, por lo cual los compromisos y grados de avance de las instituciones en las acciones serán definidos en función de cada realidad institucional.

3. **Innovación y experiencia:** Reconoce la experiencia institucional y la creatividad de los servidores públicos de la APF para diseñar e implementar las acciones necesarias en sus instituciones.
4. **Sinergia:** Coordina esfuerzos, personas, recursos, normas, procesos y tecnologías como parte de un mismo círculo de mejora de la gestión, y como piezas de un sistema plenamente interconectado de actores y estrategias con objetivos comunes.
5. **Participación ciudadana:** Considera la captación e integración de las necesidades y opiniones ciudadanas, para orientar la mejora de las instituciones y los procesos que las sustentan satisfaciendo con ello sus expectativas.

A continuación expondremos algunos casos actuales que pueden ser ejemplares y a los cuales la aplicación del PMG contribuirá a consolidar sus avances o, en los casos negativos, ayudar a superar sus insuficiencias.

En base a lo anterior resulta muy gratificante saber que dependencias como la Procuraduría General de la República cumplen desde el 2004 con esta clase de objetivos y ejes rectores, un ejemplo es el uso de indicadores:

Seguimiento de indicadores de Objetivos, procesos y proyectos

El seguimiento de los objetivos, procesos y proyectos es necesario facilita la toma de decisiones y permite acciones correctivas durante la operación, por lo que los indicadores deben ser de impacto para la dirección general.

FCE8: Seguimiento de Objetivos, Proyectos y Procesos						
Objetivos de Dirección General						
No. Objetivo de Dirección General	Procesos	Proyectos	% de Avance de Proyectos	Indicadores		
2 Incrementar el número de sentencias condenatorias MEDIANTE la elaboración de escritos de conclusiones acusatorias apegadas a derecho.	6	7	42.71 %	0 2 0 4		
3 Revocar las resoluciones adversas a la pretención punitiva de la Fiscalía MEDIANTE la interposición de los recursos correspondientes.	3	1	0.00 %	1 1 0 0		
4 Incrementar las sentencias de amparo favorables a la FEPADE MEDIANTE la elaboración de informes previos y justificados cuando se es autoridad responsable y la elaboración de pedimentos ministeriales cuando se actúa como parte permanente.	1	1	94.00 %	0 1 0 0		
5 Incrementar los factores de recuperación de aceite de los campos del Activo MEDIANTE la implementación de estrategias de explotación.	0	1	75.00 %	1 0 1 2		
4 Objetivos de Dirección General						

Los umbrales (semáforos) de un Indicador sirven para determinar su estatus de avance con respecto a su meta.

- Semáforo verde: indica que el avance del Indicador está cercano a la meta o ya la ha alcanzado.
- Semáforo amarillo: indica que el avance del Indicador aún no se acerca a la meta fijada y por lo tanto hay que considerar la posible implantación de acciones correctivas.
- Semáforo rojo: indica que el avance del Indicador está muy lejano a la meta fijada o es casi nulo, y que es imperativo implantar acciones correctivas para mejorar dicha situación.
- Semáforo gris: indica que aún no ha sido capturado dato alguno en el año que permite establecer el avance del Indicador.

También existen otras instituciones modelo en el Gobierno de la Ciudad de México, que se preocupan por mejorar la calidad de sus servicios. Es el caso de la Delegación Benito Juárez, que apoya a los objetivos del PMG a través de su Miércoles Ciudadano, en donde todos los funcionarios participan en la atención a las problemáticas de la ciudadanía, dando respuesta oportuna e inmediata. Dentro de la Delegación, existe una unidad específica en la cual se atiende a todo tipo de personas: con capacidades diferentes, de la tercera edad, empresarios o madres solteras, proporcionándole *in situ* diferentes servicios; si necesitan arreglar algún trámite los conducen al área pertinente, y le dan seguimiento vía telefónica y proporcionan la documentación necesaria, y en la cual pueden expresar libremente cual trámite es innecesario para agilizar el servicio.

También son recurrentes los ejemplos negativos, en los cuáles la ciudadanía se enfrenta a instituciones que aún no han dejado el comportamiento burocrático, que dan solución a las demandas de los usuarios sólo cuando se les presiona.

Todos estos ejemplos, fortalecen el enfoque de largo plazo que el Plan Nacional de Desarrollo establece para los objetivos nacionales, las estrategias generales y las prioridades de desarrollo. Por su

parte, el PMG busca que al final de esta administración la APP avance hacia la transformación estructural de sus instituciones, y les permita contribuir, en el ámbito de su acción, al Desarrollo Humano Sustentable.

Para lograrlo, el PMG vincula su contribución al cumplimiento de los objetivos nacionales expresados en el PND, con base en la Visión México 2030, particularmente el objetivo cuatro: “Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas”.

Atendiendo la estrategia integral de política pública planteada en el PND, el PMG promueve la modernización de la gestión pública de las instituciones que conforman la APF, al articular sus objetivos y estrategias en torno a los cinco ejes del PND, particularmente el quinto, “Democracia Efectiva y política exterior responsable”. (PND, 2007; PMG 2008)

Con ese propósito, para la implementación del PMG, se han establecido una serie de instrumentos, que se constituyen en una caja de herramientas para los funcionarios del Sector Público. En el sitio Web de la Secretaría de la Función Pública se detallan los siguientes puntos:

- ¿Qué es el PMG?
- Objetivos y estrategias del PMG.
- Alcances del PMG.
- Estructura del PMG.
- Contribución del PMG al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y a la Visión México 2030.
- Sistema de Captura Proyecto Integral de Mejora de la Gestión (PIMG).
- Curso Interactivo.
- Manual de Preguntas Frecuentes.

Asimismo, en ese sitio se detallan los sistemas PMG, que incluyen:

Sistema de Procesos Eficientes

Materiales de apoyo para procesos sustantivos:

- Herramientas para el análisis y mejora de procesos.
- Matriz de correlación.
- Descripción de los procesos a mejorar.
- Formato de áreas de oportunidad y mejoras.

Materiales de apoyo para procesos administrativos:

- Formato de recopilación de información para la medición de cargas administrativas.
- Herramientas para el análisis y mejora de procesos.
- Instructivo para el registro de los productos de las OM o equivalentes en SIMCA.
- Acceso al SIMCA.

Sistema de trámites y servicios públicos de calidad

- Guía Técnica.

Materiales de apoyo:

- Consideraciones generales para instrumentar la eliminación o fusión de trámites y servicios.
- Preguntas frecuentes del sistema trámites y servicios.
- Presentación SFP. Trámites y servicios.
- Trámites y servicios públicos de calidad: “Validar y actualizar información del Inventario de Trámites y Servicios del Gobierno Federal”.
- Desregulación: Etapa Uno, “Integrar el Inventario de Trámites y Servicios Federales (ITSF)”.

Sistema de Atención y Participación Ciudadana

- Evaluación ciudadana del servicio.
- Monitoreo ciudadano.
- Grupos de enfoque.
- Verificación de trámites y servicios.

Sistema de Desregulación**Sistema de Mejora Regulatoria Interna****Sistema de Gobierno Digital****Sistema de Racionalización de Estructuras**

Estimamos que estas medidas, y las que se vayan dictando, son específicas en la materia y contribuyen a la cultura administrativa de los servidores públicos acerca de la importancia de la participación ciudadana y, esperamos, se encaminen “a facilitar las interacciones de los ciudadanos con su Gobierno, disminuyendo y tendiendo a eliminar cualquier obstáculo o traba administrativa” (Vega, 2008) para brindar un mejor servicio, que es el fin último del quehacer administrativo.

pmg_procesoseficientes@funcionpublica.gob.mx**Sistema de Trámites y Servicios Públicos de Calidad****pmg_tramitesyservicios@funcionpublica.gob.mx****Sistema Atención y Participación Ciudadana****pmg_atencionciudadana@funcionpublica.gob.mx****Sistema de Desregulación****pmgdesregulacion@cofemer.gob.mx****Sistema de Mejora Regulatoria Interna****pmg_regulacioninterna@funcionpublica.gob.mx****Sistema de Gobierno Digital****pmg_gobiernodigital@funcionpublica.gob.mx****Sistema de Racionalización de Estructuras****pmg_racionalizaestructuras@funcionpublica.gob.mx****Referencias bibliográficas**

Lujambio, A (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democracia mexicana*, México, Océano.

Meyer, Lorenzo, (1995), *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano.

Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Poder Ejecutivo Federal.

Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus: Pensamiento.

Secretaría de la Función Pública (2008), *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, SFP, en: <http://funcionpublica.gob.mx>

Vega Casillas, Salvador (2008), Mensaje del Secretario de la Función Pública, México, en: Presentación del “Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012”, 9 de septiembre 2008. http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/pmg_mensaje_secretario

Ugalde, L.C. (2002), *Rendición de cuentas y democracia, el caso México*, México, Instituto Federal Electoral.

<http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/LEYES/pnd200720012.pdf>

pmg_pimg@funcionpublica.gob.mx

http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1589/3/discurso_presidente_pmg.pdf

<http://www.sedesol.gob.mx>

Sistema de Procesos Eficientes

Revista de Administración Pública



Las nuevas reglas de la competencia electoral mexicana

Rosio Calzada Cárdenas*

Introducción

En el mes de noviembre del año 2007 entró en vigor quizás la más ambiciosa reforma constitucional en materia electoral que se ha implementado en México en su proceso de democratización, dentro del marco de la llamada reforma del Estado, con la cual se modificaron ocho de sus artículos y se modificarán casi una veintena de leyes secundarias. De hecho y de derecho, la forma en que los partidos políticos hacen campaña política electoral cambiara sustancialmente, en virtud de que, la reforma electoral acarrea nuevas reglas, recursos, tiempos, restricciones y diversas concesiones para los actores en la arena electoral. En otras palabras, al existir nuevas reglas que rigen la contienda política, implícitamente devienen cambios en las estrategias de campañas, lo que se traduce en un nuevo modelo de comunicación entre los partidos y la ciudadanía, reflejado en las formas de efectuar proselitismo, disuasión y persuasión que realizará el universo de candidatos y partidos en la búsqueda del apoyo popular, vía sufragio.

La reforma electoral de 2007, junto con las implementadas en los años 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2003 y 2005 conforman

* Maestra en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral "Prisciliano Sánchez" del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, con estudios de maestría en Política y Gestión Pública en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Actualmente, Coordinadora Regional del Programa de Regularización de Predios Rústicos del Gobierno del Estado de Jalisco, sede Guadalajara. Correo electrónico: rosiocalzada@hotmail.com

el amplio engranaje de reformas electorales, las cuales, a lo largo de casi tres décadas han ido confeccionando el espectro democrático mexicano.

Con el antecedente de las reformas anteriores, los ajustes y modificaciones implementan al marco electoral, la reforma electoral de 2007 surge como respuesta por superar diversos aspectos y fenómenos presentados en procesos electorales previos, lo cual, implica que la reforma en comento, constituya parte del ensayo “prueba-error” que ha caracterizado a las grandes reformas estructurales en el país. Las modificaciones alcanzaron cuatro frentes de la competencia electoral: el sistema de partidos políticos, la competencia política electoral, los medios masivos de comunicación, y las instituciones electorales; incorporando criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Cámara de Diputados, LX Legislatura: 2007). Conjuntamente, fijan criterios generales que deberán adoptar las entidades federativas en sus legislaciones, para efecto de homogenizar el llamado “sistema nacional de elecciones”, de entre los que destaca el establecimiento de un mismo día para celebrar la jornada comicial de todas las elecciones del país.

A la postre, la reforma electoral federal 2007, generará un nuevo paradigma en la competencia electoral por obtener los espacios de representación pública entre las diferentes fuerzas políticas, de forma que, simbolizará un antes y un después en la forma de hacer campaña electoral, muy distinta a lo que se hizo hasta el proceso electoral de 2006.

En el presente ensayo se analiza los cambios que la nueva reforma electoral generará en la competencia política y, en lo particular, en la regulación de precampañas y campañas, describiéndose su inicio, duración y término, el financiamiento y los recursos o medios de impugnación; Encuestas, sondeos y estudios de opinión; el uso por parte de los partidos de los medios de comunicación en campañas; la fiscalización a los gastos de campaña; así como la ahora extinta propaganda o campañas sucias. Al final, se realizan algunas reflexiones sobre la importancia histórica de la reforma electoral del 2007 en el contexto de la lucha por el poder entre las diferentes fuerzas políticas.

¿QUÉ ES CAMPAÑA POLÍTICA ELECTORAL?

La palabra campaña se deriva del término militar francés *campagne*, campo abierto, utilizado primero para denotar la cantidad de tiempo que un ejército podía mantenerse en el campo y más tarde, para designar una operación bélica particular. En el siglo XVII pasó a Inglaterra con otro significado: la sesión de un cuerpo legislativo. De ahí, se extendió al esfuerzo de hacer que alguien sea electo en un puesto público, particularmente a la fase de proselitismo abierto y activo.

Expresa la idea de que las elecciones son una forma de combate que exige vencer a los contrarios, ya que sólo hay un ganador y una sola oportunidad para ganar.

¿Qué es una campaña electoral?¹

Una campaña electoral es un **proceso de persuasión intenso**, planeado y controlado, que se realiza durante el periodo precedente a las elecciones de acuerdo con reglas que restringen sus métodos, tiempos y costos; está **dirigido a todos o algunos de los electores registrados** en una división electoral y **su propósito** es influir en su elección a la hora de emitir el voto. Las campañas son una forma de comunicación política persuasiva. Son esencialmente un fenómeno de comunicación.

Actos de campaña²

Se refieren a las acciones de reforzamiento, persuasión y disuasión para influir el voto de los electores que se realizan a nivel del candidato, de los medios masivos y de los promotores de una campaña.

Los actos pueden ser sumamente variados y también dependen de la imaginación de los campañistas. Los actos más frecuentes son:

Con la participación del candidato: mítines, marchas, caravanas, reuniones con grupos, visitas domiciliarias, recorridos en la vía pública y puerta por puerta, cenas, verbenas, festivales artísticos

¹ Mario Martínez y Roberto Salcedo, “Manual de Campaña, Teoría y Práctica de la Persuasión Electoral”, Editado por el Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999.

² <http://www.inep.org/content/view/1361/122/>. Definición sobre “Actos de Campaña” que aparece en la página virtual del Instituto Nacional de Estudios Políticos, en su sección de diccionario.

con personajes de la farándula, saludos al paso, desayunos, cafés, visitas a la prensa, declaraciones y conferencias de prensa, debates, entrevistas, etc.

En los medios masivos: propaganda por medios visuales (bardas, espectaculares, diarios, revistas, etc.), audibles (radio, audiocasetes) y audiovisuales (televisión, videocasetes); e información de la campaña (boletines, artículos editoriales, reportajes, mesas redondas, etc.) a los medios, así como en la Internet.

Contacto con el elector mediante promotores: mítines relámpago, perifoneo, volanteo, solicitud de apoyo y promoción del voto personal, por teléfono, por correo, fax, internet, etc.

Sobre las CAMPAÑAS, el COFYPE (Artículo 212) establece:

1. ...CAMPAÑA ELECTORAL, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
2. ...ACTOS DE CAMPAÑA las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
3. ...PROPAGANDA ELECTORAL el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Pueden distinguirse TRES ETAPAS de desarrollo de las campañas: la tradicional basada en la comunicación interpersonal y en la identificación partidista; la moderna, centrada en el candidato y la televisión; y la postmoderna, a la que se añaden nuevos medios de investigación (encuestas, grupos de enfoque) y de comunicación (como los videos, el teléfono o la Internet), y que requiere de un empleo intensivo de capital, en contraste con la campaña tradicional

que tenía como principal insumo el trabajo voluntario.

Con la reforma de 1996 el tema del financiamiento a los partidos políticos fue suficientemente regulado en México, con excepción hecha de las precampañas internas para la postulación de candidatos y la elección de dirigentes. Este vacío normativo representó un serio problema, en virtud de que, adicionalmente al hecho de que los períodos de campañas eran largos, con frecuencia se presentaban precampañas mucho muy anticipadas entre los aspirantes de un mismo partido a distintos cargos de elección popular lo que genera inequidad en el momento de arranque ante la ciudadanía.³

La falta de regulación de las precampañas dificultó la rendición de cuentas de los diferentes precandidatos y la fiscalización realizada por los órganos electorales.

Los procedimientos internos de selección de candidatos, una de cuyas modalidades son las precampañas internas, constituyen una realidad permanente del sistema electoral mexicano, que debe ser regulada por la legislación, además de que en Tesis de Jurisprudencia la Suprema Corte ha resuelto que tales procedimientos y las precampañas forman parte del proceso electoral normado por el texto Constitucional.⁴

REGULACIÓN DE PRECAMPANAS

El Artículo 41, apartado D, fracción IV. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que:

“Las precampañas no excederán de las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

Para las elecciones de presidente, senadores y diputados durarán hasta 60 días, iniciando en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección.

³ Arturo Núñez Jiménez, Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en México. Unidad para la promoción de la Democracia/OEA – International IDEA. Disponible en el sitio virtual: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1593/30.pdf>

⁴ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación que contiene el proyecto de decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el Artículo 134; y se deroga un párrafo al Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2341-I, viernes 14 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Cuando se elijan sólo diputados no durarán más de 40 días iniciando en la cuarta semana de enero”.

Según él, las precampañas, darán **inicio** al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. (COFIPE. Artículo 211, párrafo 1).

1. Reglas generales, inicio, duración y término de las precampañas

1. Al menos treinta días antes del inicio formal de las precampañas, cada partido determinará, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, lo cual se comunicará al IFE dentro de las 72 horas siguientes. Deberá de contener: la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, según lo siguiente:
2. Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión. (CPEUM. Artículo 41, Base III, apartado A, inciso b).

2. Recursos o medios de impugnación

1. Los precandidatos podrán impugnar, ante el órgano interno competente, los reglamentos y convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos, los acuerdos y resoluciones que adopten, y en general los actos que realicen los órganos directivos, o sus integrantes, cuando de los mismos se desprenda la violación de las normas que ríjan los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Cada partido emitirá un reglamento interno en el que se normarán los procedimientos y plazos para la resolución de tales controversias. (COFIPE. Artículo 213, párrafo 2).
2. Los medios de impugnación internos que se interpongan con motivo de los resultados de los procesos de selección interna

de candidatos a cargos de elección popular deberán quedar resueltos en definitiva a más tardar catorce días después de la fecha de realización de la consulta mediante voto directo, o de la asamblea en que se haya adoptado la decisión sobre candidaturas. (COFIPE. Artículo 213, párrafo 3)

3. Financiamiento y topes de gastos en precampañas

Se garantiza que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes; los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; y se establezcan sanciones. (CPEUM. Artículo 116, fracción IV, inciso h).

1. A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, el IFE determinará los topes de gasto de precampaña por tipo de elección. El tope será equivalente al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.
2. El Consejo General, determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña. El informe respectivo deberá ser entregado al órgano interno del partido a más tardar dentro de los 7 días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva.
3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña y hubiese obtenido la mayoría de votos, no podrá ser registrado legalmente como candidato.
4. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. (COFIPE. Artículos 215 Y 229).
5. Para los efectos de las precampañas quedan comprendidos dentro de los topes de gastos los siguientes conceptos: (COFIPE. Artículos 215 Y 229)

- a) Gastos de propaganda, en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.
- b) Gastos operativos de la campaña, los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
- c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto.
- d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión, los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

4. Fiscalización a los gastos de precampaña

Por lo que ve a la fiscalización de los recursos de los partidos, se introduce la figura de Unidad Técnica de Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos, la cual sustituye a la comisión de consejeros antes competente, que en voz de la exposición de motivos de la propuesta de reforma electoral, “*ha ocasionado distorsiones innecesarias en el trato entre estos servidores públicos y los representantes de los partidos políticos en el propio Consejo, además de continuas fallas en el ejercicio de tal facultad*”.

- 1. Cada partido político entregara a la Unidad de Fiscalización los informes de ingresos y gastos de cada uno de los precandidatos que hayan participado en sus precampañas.
- 2. Dentro del informe anual que corresponda, cada partido político reportará los gastos efectuados con motivo de la realización de sus procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos.
- 3. Los informes serán presentados ante la Unidad de Fiscalización a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la conclusión

de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

- 4. La Unidad de Fiscalización revisará los informes y emitirá un dictamen consolidado por cada partido político en el que en su caso, se especificarán las irregularidades encontradas y se propondrán las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido. (COFIPE. Artículo 226).

ENCUESTAS, SONDEOS Y ESTUDIOS DE OPINIÓN

- 1. Quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al Secretario Ejecutivo del Instituto, si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio.
- 2. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.
- 3. Las encuestas, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto emita el Consejo General, previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen. (COFIPE. Artículo 237).

USO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN CAMPAÑAS

A decir de la reforma, se crea un NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN entre sociedad y partidos. Se trata de la reforma más profunda y de mayor trascendencia que en materia de uso de radio y televisión por los partidos políticos se haya realizado en México.

Sin duda alguna, éste es el rubro central y articulador de la reforma constitucional que se hace cargo de los principales problemas que se presentaron durante el proceso electoral de 2006.

Las nuevas reglas se articulan de la siguiente manera:

1. Se prohíbe la contratación de publicidad en radio y televisión por los partidos políticos o por interpósitas personas. (CPEUM. Artículo 41, Base III, apartado A, párrafo 2).
2. Se eleva a rango constitucional la prohibición a terceros de contratar o difundir mensajes en radio y televisión mediante los que se pretenda influir en las preferencias de los electores, o beneficiar o perjudicar a cualquier partido o candidato a cargo de elección popular. Se establece disposición expresa para impedir la difusión, en territorio nacional, de ese tipo de mensajes cuando sean contratados en el extranjero. (CPEUM. Artículo 41, Base III, apartado A, párrafo 3).
3. También se prohíbe la propaganda gubernamental de cualquier nivel de gobierno durante las campañas electorales. Así se impide la indebida intromisión de los gobernantes en las elecciones, que pasan a ser una contienda exclusiva entre los partidos y no entre éstos y los poderes públicos. (CPEUM. Artículo 41, Base III, apartado C).
4. Lo anterior no significa “sacar” a la política de los medios, pues se utilizarán los tiempos que corresponden al Estado para que durante las precampañas y las campañas sean distribuidos entre los partidos políticos y los organismos electorales. Ello ocurre estableciendo que desde el inicio de las precampañas y hasta la jornada electoral, por cada hora de transmisión, en la faja horaria que va de las 6:30 a las 23:30 horas, el IFE dispondrá de tres minutos (48 minutos diarios). Durante las precampañas un minuto corresponderá a los partidos y dos al IFE para promover la credencialización y la capacitación electoral; durante las campañas a los partidos les corresponderá el 85% de los tres minutos (153 segundos por hora) y al IFE el resto. (CPEUM. Base III, Artículo 41, apartado A).
5. En congruencia con la decisión adoptada respecto al criterio de distribución del financiamiento público ordinario y para actividades específicas, se dispone que el tiempo de que dispondrán los partidos en radio y televisión, durante las precampañas y campañas electorales, se distribuya de la misma forma, es decir treinta por ciento igualitario y setenta por ciento proporcional a sus votos. (CPEUM. Artículo 41, Base III, apartado A, inciso e).
6. Se establecen las normas aplicables al uso de radio y televisión por las autoridades electorales de las entidades federativas y los partidos políticos durante las campañas electorales de orden local. (CPEUM. Artículo 41, Base III, apartado B).
7. Se eleva a rango constitucional la prohibición, de utilizar expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas. Con ello se ponen las bases para que las llamadas “campañas negras” queden atrás. (CPEUM. Artículo 41, Base III, apartado C).
8. Además, se convierte a las autoridades electorales en garantes de las reglas anteriores, facultándolas para sancionar, mediante procedimientos expeditos, las violaciones que se cometan; incluyendo la posibilidad de suspender, de manera inmediata, las transmisiones radiofónicas o televisivas que transgredan esas prohibiciones. (CPEUM. Artículo 41, Base III, apartado D).
9. Esta propuesta de modificación trasciende el ámbito electoral, pues se prohíbe la personalización (mediante la utilización de la imagen o la voz de los titulares de los entes públicos) de la publicidad que difundan los órganos del Estado, la cual deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos y de orientación social. (CPEUM. Artículo 134, párrafo 6).
10. Se incorpora al Artículo 6º. Constitucional el derecho de réplica. (CPEUM. Artículo 6).

REGULACIÓN DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

1. Los gastos que realicen los institutos políticos, con motivo de las campañas, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el Consejo General.
2. Quedan comprendidos dentro de los topes de gasto los siguientes conceptos:
 - a) Gastos de propaganda, los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

- b) Gastos operativos de la campaña, los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares.
 - c) Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, los realizados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto.
 - d) Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión, los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo. (COFIPE. Artículo 229).
3. En la determinación de los TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA, se observará:
- a) Para la elección de Presidente, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección. El tope de gastos de campaña será equivalente al 20% del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial.
 - b) Para la elección de diputados y senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección.
 - I. El tope de gastos de campaña para la elección de diputados M.R. se obtendrá dividiendo el tope de gastos de campaña presidencial entre trescientos. En elecciones intermedias, el monto será actualizado con el índice de crecimiento del SMGV en el D.F.
 - II. Para cada fórmula en la elección de senadores M.R., el tope para gastos de campaña se obtendrá multiplicando la suma del tope de gasto de campaña para diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate (máximo 20). (COFIPE. Artículo 230).
4. Las REUNIONES PÚBLICAS realizadas por los partidos políticos y los candidatos registrados se regirán por lo dispuesto en el

- Artículo 9o. de la Constitución y no tendrán más límite que el respeto a los derechos de terceros. (COFIPE. Artículo 230)
- 5. Los partidos y/o candidatos que realicen MARCHAS O REUNIONES que impliquen una interrupción de la vialidad, deberán hacer conocer a la autoridad competente su itinerario, a fin de que ésta provea lo necesario para modificar la circulación vehicular y garantizar el libre desarrollo de la marcha o reunión. (COFIPE. Artículo 231).
 - 6. En la colocación de PROPAGANDA ELECTORAL se observará lo siguiente:
 - a) No podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano;
 - b) Podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada (previo permiso del propietario);
 - c) Podrá colgarse o fijarse en los bastidores y mamparas de uso común que determinen las Juntas Locales y Distritales del IFE;
 - d) No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico, y
 - e) No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en edificios públicos.
 - 7. Los partidos, coaliciones y candidatos deberán utilizar en su propaganda impresa y demás elementos promocionales materiales que no dañen el medio ambiente, preferentemente reciclables y de fácil degradación natural. (COFIPE. Artículo 236)
 - 8. Las campañas se reducen en su DURACIÓN. Las presidenciales durarán 90 días (duraban más de 160) y las de diputados 60 (disminuyendo más de 10 días). (COFIPE. Artículo 237)
 - 9. El Artículo 116 establece que las elecciones locales deberán realizarse el primer domingo de julio del año que corresponda, con lo que se acaba con la diáspora de calendarios electorales que colocaba a las fuerzas políticas en una permanente confrontación derivada de las sucesivas elecciones.

1. Financiamiento público

Las políticas democráticas no pueden proceder sin recursos financieros. Si el dinero no fuera otorgado los partidos políticos serían incapaces de organizarse, los políticos no se podrían comunicar con el público y las campañas no podrían ser sostenidas. Por lo tanto, los fondos no son sólo indispensables, son deseables.

En lo tocante al financiamiento de partidos, la reforma electoral se propuso frenar el crecimiento experimentado en el financiamiento público y los gastos de campaña de los partidos políticos.

Las modificaciones consisten en la introducción de un “nuevo esquema de cálculo” del financiamiento público para los partidos políticos nacionales, en donde solamente concurren dos factores: el 65% del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. El resultado de multiplicar estos dos factores constituye el monto a distribuir entre los partidos políticos por concepto de financiamiento público para sus actividades ordinarias. Siendo este resultado, la base para calcular el financiamiento para gastos de campaña (30% ó 50% de dicho monto, según la elección de que se trate) y para actividades específicas (3% de esa cantidad).

En cuanto a la distribución del financiamiento público entre los partidos políticos nacionales se conserva en los términos vigentes desde 1996, esto es, 30% igualitario y 70% proporcional a los votos obtenidos por cada partido.

La regla antes descrita, en los hechos resulta menos volátil y más fácil de calcular, debido a que no depende de múltiples variables políticas, pues confrontada con la derogada fórmula creada en 1996, que además de complicada, exponencial y volátil, parecía condenar al erario a depositar su dinero en un barril sin fondo.

Los puntos que sobre este tema incorpora la Constitución son:

El financiamiento público, se racionaliza al instrumentarse una nueva fórmula de cálculo que permite una disminución sustancial del mismo e impide las variaciones exponenciales que se tenían en el pasado.

Las nuevas reglas son las siguientes:

- A) Actividades ordinarias permanentes.
- B) Actividades tendientes a la obtención del voto.
- C) Actividades de carácter específico.

A) Actividades ordinarias:

Número de ciudadanos del padrón (74,270,749)*

X

El 65% del S. M. en el D.F. (\$34.18)

= \$2,538,574,217.00

El 30% (\$761,572,265.01) será repartido de manera igualitaria.

El 70% restante (\$1,777,001,951.09), en proporción a los votos que obtuvieron en la elección de diputados inmediata anterior.

*Cifra que será al mes de julio de cada año.

B) Actividades tendientes a la obtención del voto (Gastos de Campaña)

Para Presidente, senadores, y diputados el 50% de lo que corresponde por actividades ordinarias (\$1,269,287,108.01).

Cuando es solo para diputados el 30% (\$761,572,266.01).

C) Actividades específicas;

Para capacitación, investigación, editoriales, etcétera: se otorga el 3% del total que corresponda a actividades ordinarias anuales (\$76,157,226.51).

Este 3% se reparte a su vez:

30% distribuido igualitariamente entre todos los partidos (\$22,847,167.95).

70% De acuerdo al porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados anterior (\$53,310,058.55).

FINANCIAMIENTO PRIVADO

Por lo que hace al financiamiento privado que cada partido puede recibir de sus simpatizantes el monto pasa de ser el 10% del total de financiamiento público ordinario al 10% del tope de gasto de campaña presidencial (que, en los hechos, implica una disminución de casi cuatro veces).

2. Fiscalización a los gastos de campaña

Se suprime la figura de la Comisión de Fiscalización de los recursos partidistas, integrada por consejeros electorales y se crea un órgano técnico autónomo (exento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal) cuyo titular es nombrado por el Consejo General. Con ello se reduce de manera importante la presión política a la que estaban sometidos los consejeros electorales. El Consejo General en el desarrollo de sus tareas, con independencia de que el mismo Consejo sea el órgano que tomará finalmente las decisiones sobre la fiscalización a los partidos.

La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar la limitación a los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Informes de campaña:

Los informes serán presentados dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral; y (COFIPE. Artículo 83).

EL PROCEDIMIENTO PARA LA PRESENTACIÓN Y REVISIÓN DE LOS INFORMES de los partidos políticos: (COFIPE. Artículo 84)

- a) La Unidad contará con 120 días para revisar los informes de campaña. Podrá en todo momento solicitar a los partidos la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes;
- b) Si durante la revisión de los informes se advierte la existencia de errores u omisiones técnicas, notificará al partido político, para que en un plazo de 10 días, presente las aclaraciones o rectificaciones respectivas;

- d) La Unidad dispondrá de un plazo de 20 días para elaborar un dictamen consolidado, que deberá presentar al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión;
- f) El Consejo General procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes;
- g) Los partidos podrán impugnar ante el TEPJF el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General.

6.3. Propaganda o campañas sucias

- 1. Desde 1997 se observó una creciente tendencia a que los partidos políticos destinarán proporciones cada vez mayores de los recursos que reciben del Estado a la compra de tiempo en radio y televisión; tal situación alcanzó en las campañas de 2006 un punto extremo, pues según los datos del IFE los partidos destinaron, en promedio, más del 60% de sus egresos de campaña a la compra de tiempo en televisión y radio.
- 2. A la concentración del gasto en radio y televisión se agregó un hecho preocupante, por nocivo para la sociedad y para el sistema democrático, consistente en la proliferación de mensajes negativos difundidos de manera excesiva en esos medios de comunicación. Pese a que las disposiciones legales establecían la obligación para los partidos de utilizar la mitad del tiempo de que disponen en televisión y radio para la difusión de sus plataformas electorales, esa norma quedó convertida en letra muerta desde el momento en que los propios partidos privilegiaron la compra y difusión de promocionales de corta duración (20 segundos) en los que el mensaje adopta el patrón de la publicidad mercantil, o es dedicado al ataque en contra de otros candidatos o partidos;
- 3. Tal situación se reprodujo, cada vez en forma más exacerbada, en las campañas estatales para gobernador y en los municipios de mayor densidad demográfica e importancia socioeconómica, así como en el Distrito Federal;
- 4. Es un reclamo de la sociedad, una exigencia democrática y un asunto del mayor interés de todas las fuerzas políticas comprometidas con el avance de la democracia y el fortalecimiento de las instituciones electorales poner un alto total a las negativas

tendencias observadas en el uso de la televisión y la radio con fines político-electORALES, tanto en periodos de campaña como en todo tiempo.

Conclusiones

La reforma constitucional en materia electoral, en vigor a partir de noviembre de 2007, introduce, entre otras cosas, el principio de austeridad en el gasto público con el fin de hacer menos gravosos los procesos democráticos y posibilita que las campañas electORALES adquieran un perfil más positivo, desalentando las campañas negativas basada en la denostación y el ataque a los adversarios, está orientada también a acotar el poder de influencia de los propietarios de los medios de comunicación electrónica y de los dueños del dinero, que se habían constituido como poderes fácticos, de tal forma que no sean estos quienes se erijan como factores determinantes de los resultados electORALES. Además, surgirá la necesidad de realizar transformaciones en la forma como se organizan, dirigen, impulsan y desarrollan las campañas electORALES. Es decir, al cambiar las reglas de la competencia tendrá que cambiar la forma de hacer campaña.

Los partidos y candidatos que quieran ser exitosos deberán realizar los cambios en forma y fondo que reclaman las nuevas circunstancias. Si bien seguirá habiendo campañas mediáticas, estas, de cierta forma, cambiarán su sentido. Ya no será la *pay publicity* sino la *free publicity* lo que se buscará obtener como ventaja competitiva. En esta nueva circunstancia, el media training y el media setting serán estratégicos. La construcción y fortalecimiento de estructuras partidistas musculosas y las alianzas sociales con grupos organizados y movimientos de la sociedad civil serán también determinantes.

La experiencia ha enseñado que las reglas que rigen la competencia política, han pasado sobre un arduo y continuo proceso de "prueba error", es imperante que la revisión a estas sea permanente para advertir las fallas y corregir el rumbo ante las realidades políticas, por lo que la reforma electoral en estudio se vislumbrará en el futuro como un catalizador de las experiencias que el proceso electoral 2009 deparará a la democracia mexicana.

Revista de Administración Pública



e-Democracia y oportunidades de participación en los portales estatales mexicanos

Fernando González* y J. Ramón Gil-García **

Introducción

En el número 34 de *Política Digital* se publicó el Índice de Gobierno Electrónico Estatal¹. El presente documento se basa en ese ranking de los portales estatales, sólo que utilizando un enfoque más específico: la democracia y la participación ciudadana. Algunos de los indicadores que se utilizan en aquel documento se retoman en éste, además de complementarlo con otros indicadores obtenidos de la literatura sobre el tema. Así, el concepto de democracia, originalmente referido al gobierno ejercido por el pueblo, en América Latina se puede considerar todavía incipiente y en formación. A partir de la constitución de las repúblicas, las democracias representativas apenas otorgaban derechos políticos básicos a sus ciudadanos, es decir, el derecho a elegir y ser electo, pero donde las decisiones sobre la convivencia ciudadana eran facultad única de los gobernantes. Es por eso que el concepto de democracia deliberativa ha cobrado importancia en años recientes, ya que reconoce que la democracia va más allá del conteo de votos y votantes. Desde esta visión, la democracia actual debe involucrar la discusión de los asuntos

* Fernando González es asesor de la Secretaría Administrativa en la Universidad Autónoma del Estado de México. Tiene una maestría en administración y políticas públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Sus intereses de investigación se dirigen hacia el gobierno electrónico, la reducción de la brecha digital y la innovación en la administración de la información en el sector público.

** J. Ramón Gil-García es profesor investigador de la División de Administración Pública y Coordinador del Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales (BIIACS) en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México. Sus intereses de investigación incluyen gobierno electrónico, sistemas interorganizacionales de información y enfoques institucionales aplicados al estudio de las tecnologías de información y de la administración pública.

¹ Ver Sandoval, Gil-García y Luna-Reyes, "Ranking de portales estatales, la medición 2007" en Política Digital, No. 38 (México: Grupo NEXOS, 2007).

públicos sobre bases de equidad e inclusión, aumentar y profundizar el conocimiento de los ciudadanos, promover la preocupación por los intereses de otros y afirmar la confianza de jugar un papel activo en la dirección de su comunidad, estado y país.

En este sentido, se observa que la ciudadanía no reside en que el Estado benefactor trate de mitigar las desigualdades económicas de los habitantes para que se constituyan como miembros plenos de una comunidad, ya que esto los hace dependientes y pasivos². Es decir, no basta con que a los ciudadanos se les reconozcan sus derechos sociales, sino que también tienen que cumplir con ciertas obligaciones comunes. De forma similar, no sólo se trata de que los ciudadanos elijan a sus representantes mediante el ejercicio del voto y otorguen a sus representantes la facultad de tomar las decisiones de política pública, sino que con el fin de lograr mejores y más eficientes acciones públicas es necesario que la gente se involucre en distintos grados y en distintas etapas del proceso de gestión gubernamental³.

Existen algunas formas en que se puede promover una participación activa y responsable en el proceso de políticas públicas. En primer lugar, la representación de la participación puede ser tanto individual como colectiva. En segundo lugar, la participación debe provenir de una identidad bien definida del ciudadano dentro de su comunidad, es decir, la participación puede tener una base territorial (un ejemplo son los comités vecinales), sectorial (mujeres, jóvenes, adultos mayores, discapacitados, etc.), o temática (ambiental, cultural, educativa, seguridad, etc.). Finalmente, para que se lleve a cabo la participación deben existir algunos requisitos, entre ellos: información sobre los temas particulares a tratar; difusión de la información, de los requisitos, de las obligaciones y de los procesos de participación; objetivos claros en la formulación de las estrategias de participación; personal capacitado para manejar la información resultado de la participación; y material e infraestructura que soporte la logística de la participación⁴.

² Ver Nuria Cunill, "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico" en Alicia Ziccardi (coord.) Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. (México: UNAM-IIS, 2004)

³ Ver Alicia Ziccardi, "Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local" en Alicia Ziccardi (coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. (México: UNAM-IIS, 2004)

⁴ Ver Alicia Ziccardi, "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local" en Alicia Ziccardi (coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. (México: UNAM-IIS, 2004)

Aunque la existencia de foros de participación ciudadana no asegura el desarrollo de una democracia deliberativa y participativa, sí existen criterios que pueden aplicarse para evaluar su contribución a ésta. Estos criterios son: (1) *Inclusión*, que significa la existencia de iguales derechos para ser escuchados en estos foros, sin exclusiones; (2) *Deliberación*, en la medida en que el diálogo se guía por la equidad, libertad, competencia, y libre de desilusión, decepción, y poder; (3) *Ciudadanía*, en que las experiencias y juicios de los ciudadanos son llevados al dominio público y donde los ciudadanos sean animados al desarrollo de respeto mutuo y entendimiento hacia otros ciudadanos; (4) *Legitimidad*, donde las decisiones son hechas a través de la participación y después de un período público de deliberación⁵.

Metodología

En el presente trabajo se utiliza un índice de oportunidades de participación para la medición de los 32 portales estatales. Este índice operacionaliza los criterios mencionados anteriormente mediante la observación de algunos componentes y características que se considera fortalecerían la participación ciudadana como mecanismo democrático. En la Tabla 1 se relacionan los criterios democráticos con los componentes que pueden ser observados en los portales gubernamentales estatales. (VER TABLA 1)

Para la conformación del índice de oportunidades de participación, a cada criterio democrático se le asigna el mismo porcentaje, dado que desde estos criterios es de donde parte el análisis. Cada uno de los criterios se encuentra en un rango entre 0 y 25%, y la suma total de los criterios está en el rango entre 0 y 100%. Así, cada criterio puede diferir en el número de componentes pero, al final, tienen el mismo valor. El Índice se aplica a los portales estatales en México y se evalúa el grado de cumplimiento con cada uno de los criterios. Entre los componentes de los portales que se definieron como parte de los indicadores se encuentran:

- *Agenda*. Se refiere a la Publicación de futuras actividades en las que puedan participar los ciudadanos (talleres, conferencias, cursos, actos públicos, etc.).

⁵ Ver Graham Smith "Toward deliberative Institutions" en Michael Saward Democratic Innovation.(Londres: Routledge, 2000).

- *Anuncios.* Es la promoción de actividades democráticas (consultas, plebiscitos, referéndum, actos cívicos, etc.)

TABLA 1

Criterios Democráticos y Componentes de las Variables de Participación	
Criterio	Componentes
1. Inclusión	<i>Agenda, Acceso, Acerca, Direcciones, Teléfonos, e-Mail, Listas de Correo.</i>
2. Deliberación	<i>e-Foros, Blogs, Chat rooms, e-Peticiones.</i>
3. Ciudadanía	<i>Anuncios, Enseñanza, Juegos, Transmisiones, Comentarios, Votaciones oficiales, Votaciones no oficiales.</i>
4. Legitimidad	<i>Instituciones, Posiciones, Gabinete, Encuestas, Publicaciones, Estadísticas.</i>

Fuente: Elaboración propia⁶.

6 La tabla es el resultado de una extensa investigación en la literatura existente sobre gobierno electrónico, tecnologías de información y comunicación, y democracia electrónica. Algunas de las principales referencias que pueden ser consultadas son: Álvarez y Hall, Point, Clic, and Vote: The future of Internet voting. (Washington: Brookings Institution Press, 2004); Francesco Amoretti, "International Organizations ICTs Policies: E-Democracy and E-Government for Political Development", Review of Policy Research, Vol. 24, No. 4. The Policy Studies Organization, (2007); Lasse Berntzen y Marte Winsvold "Web-based tools for policy evaluation" en Michael Böhlen, Johann Gamper, Wolfgang Polasek & Maria A. Wimmer (Eds.) E-Government: Towards Electronic Democracy. (Italia: International Conference, TCGOV2005, 2005); Sarah Birch y Bob Watt, Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret? The Political Quarterly Publishing Co. Ltd, (2004); Graeme Browning, Electronic Democracy: using the Internet to influence American Politics. Pemberton Press (1996); Jean- Loup Chappellet y Pierre Kilchenmann "Interactive Tools for e-Democracy: Examples from Switzerland" en Böhlen, Michael, Johann Gamper, Wolfgang Polasek & Maria A. Wimmer (Eds.) E-Government: Towards Electronic Democracy (Italia: International Conference, TCGOV2005, 2005); E-Participate, The eParticipation Trans-European Network for Democratic Renewal & Citizen Engagement. [Online]. www.eparticipate.eu., (2004); Ann Macintosh, Angus Whyte y Alistair Renton. From the Top Down: An evaluation of e-Democracy Activities Initiated by Councils and Government. (Bristol: Local e-Democracy National Project, 2005); Ann Macintosh, Andy McKay-Hubbard y Danae Shell. "Using Weblogs to Support Local Democracy" en Böhlen, Michael, Johann Gamper, Wolfgang Polasek y Maria A. Wimmer (Eds.) E-Government: Towards Electronic Democracy (Italia: International Conference, TCGOV2005, 2005); Zöe Masters, Ann Macintosh y Ella Smith. "Young People and e-Democracy: Creating a culture of participation" en Roland Traunmüller Electronic Government: Third International Conference, EGOV2004. (España: Springer, 2004); Agneta Ranerup "Internet-enabled applications for local government democratization: Contradictions of the Swedish experience" en Richard Heeks (Ed.) Reinventing Government in the Information Age, (Londres: Routledge, 1999); Michael Saward, Democratic Innovation: Deliberation, representation and association. (Londres: Routledge, 2000); Sæbø, Øystein y Hallgeir Nilsen. "The support for different democracy models by the use of a web-based discussion board" en Traunmüller, Roland Electronic Government: Third International Conference, EGOV2004. (España: Springer, 2004).

- *Instituciones.* Existencia de oficinas de participación o publicación de leyes y reglamentos de las dependencias donde se promueva la participación ciudadana.
- *Enseñanza.* Se refiere a cursos, tutoriales o manuales en línea donde se enseñe la forma de participación ciudadana en las decisiones públicas.
- *Juegos.* Son las herramientas interactivas de e-learning con las que los ciudadanos (o próximos ciudadanos) puedan aprender algún elemento de cultura democrática.
- *Transmisiones.* Herramientas de difusión de audio o vídeo para la promoción de asuntos de política pública, cultura democrática o de participación ciudadana.
- *Acceso.* Herramientas para facilitar el acceso a la información desplegada en el portal (accesibilidad, usabilidad, simplicidad, amigabilidad, motores de búsqueda, etc.)
- *Acerca.* Se refiere a la publicación en el portal de la biografía de los funcionarios públicos, o la descripción de la misión y visión del gobierno o las dependencias.
- *Direcciones.* Son las direcciones físicas de las dependencias u oficinas de gobierno para el envío de documentos vía correo postal, o para su localización por parte del ciudadano.
- *Teléfonos.* Números telefónicos de las dependencias.
- *e-Mail.* Direcciones de correo electrónico para el contacto con los funcionarios públicos.
- *Posiciones.* Puntos de vista de los funcionarios o de los tomadores de decisión acerca de asuntos de política pública actuales.
- *Gabinete.* Descripción del gabinete o de los funcionarios que integran la administración pública (preparación, trayectoria, etc.).
- *Listas de correo.* Suscripciones a través de Internet para recibir envíos periódicos de noticias, informes, artículos, etc.

- **e-Foros.** Se refiere a la existencia de foros de discusión y consulta sobre temas específicos de política pública o cultura democrática, organizados, moderados y actualizados periódicamente en el portal.
- **Blogs.** Se refiere a la existencia de espacios para la aportación de comentarios, ideas, reportajes, artículos, entre otros, que promuevan la expresión ciudadana en los asuntos públicos.
- **Chat rooms.** Se refiere a la existencia de salas de conversación periódicas entre ciudadanos y funcionarios, moderadas y anunciadas.
- **Comentarios.** Son las herramientas para la captura de comentarios, quejas o sugerencias, dirigidos a las dependencias o funcionarios públicos por los ciudadanos.
- **e-Peticiones.** Son herramientas para que los ciudadanos o las organizaciones civiles hagan peticiones en línea sobre asuntos públicos específicos para que sean considerados por las dependencias o los tomadores de decisión.
- **Encuestas.** Se refiere a la programación de encuestas ciudadanas en línea sobre asuntos concernientes a las políticas públicas, percepción ciudadana de las acciones de gobierno o cultura cívica.
- **Votaciones oficiales.** Se refiere a la existencia de herramientas de votación en línea para la elección de representantes o funcionarios públicos implementados en el portal gubernamental.
- **Votaciones no-oficiales (polls).** Se refiere a la existencia de herramientas de consulta mediante votaciones acerca de asuntos específicos de política pública o acciones de gobierno. La diferencia de estos componentes con los de la variable de Encuestas radica en su profundidad; mientras éstos incluyen sólo una pregunta, aquellos deben ahondar en los temas a investigar.
- **Publicaciones.** Reportes y minutos de las juntas o reuniones sostenidas por los funcionarios y ciudadanos u organizaciones donde se hayan discutido propuestas de política pública.

- **Estadísticas.** Publicación de resultados y estadísticas acerca de las consultas o foros en que hayan participado los ciudadanos y de las políticas públicas implementadas en los estados.

Resultados

Una vez aplicado el Índice, los resultados que se obtuvieron en esta evaluación se muestran en la siguiente Tabla:

TABLA 2

Evaluación de los Portales Estatales por Criterio						
Ranking	Estado	Inclusión	Deliberación	Ciudadanía	Legitimidad	Total
1	Nuevo León	20%	16%	15%	17%	68%
2	Estado de México	14%	20%	13%	12%	59%
3	Baja California	19%	9%	12%	15%	55%
4	Aguascalientes	19%	5%	13%	13%	50%
5	Distrito Federal	18%	5%	13%	13%	49%
6	San Luis Potosí	15%	7%	12%	15%	48%
7	Guerrero	17%	14%	4%	12%	46%
7	Sonora	18%	9%	4%	15%	46%
9	Morelos	17%	9%	10%	10%	45%
10	Jalisco	19%	7%	6%	12%	43%
11	Oaxaca	16%	2%	12%	12%	41%
12	Veracruz	15%	2%	6%	17%	40%
12	Zacatecas	15%	2%	8%	15%	40%
14	Coahuila	14%	2%	10%	13%	39%
14	Durango	17%	5%	8%	10%	39%
14	Guanajuato	17%	5%	10%	8%	39%
14	Tlaxcala	16%	5%	8%	12%	39%
18	Quintana Roo	15%	5%	8%	12%	38%
19	Chihuahua	14%	5%	8%	12%	37%
19	Hidalgo	11%	5%	4%	17%	37%
21	Tamaulipas	17%	5%	8%	6%	35%
22	Nayarit	14%	7%	6%	8%	34%
22	Tabasco	13%	5%	4%	13%	34%
24	Querétaro	14%	2%	4%	13%	33%
25	Campeche	15%	2%	4%	12%	32%
25	Chiapas	15%	0%	13%	4%	32%
27	Yucatán	17%	5%	6%	4%	31%
28	Michoacán	13%	2%	8%	8%	30%
28	Puebla	15%	2%	4%	10%	30%
38	Sinaloa	16%	5%	4%	6%	30%
31	Baja California Sur	13%	0%	2%	13%	28%
32	Colima	13%	5%	0%	10%	27%

Fuente: Elaboración propia.⁷

⁷ Para la elaboración de esta tabla se revisaron exhaustivamente los 32 portales estatales, verificando el nivel de cumplimiento con las variables establecidas.

Como puede observarse, son muy pocos los portales que están por encima del 50% en el cumplimiento de los criterios democráticos. En cuanto a la *inclusión*, ésta ha sido observada más allá de lo esperado. La media de los portales se encuentra en el 16%, estando 15 portales por encima de ésta y 17 por debajo. Los portales que salieron más altos en la calificación en cuanto a este criterio son los de Nuevo León, Baja California, Aguascalientes y Jalisco. Los portales que resultaron menos favorecidos fueron los de Tabasco, Michoacán, Baja California Sur y Colima. Es probable que parte del avance, en cuanto a este criterio, sea explicado gracias a las buenas prácticas y estándares que se siguen al momento de diseñar los portales y que a nivel internacional han aportado importantes beneficios.

La *legitimidad* es otro criterio que ha sido tomado en cuenta en buena medida dentro de los portales, aunque no tanto como el de inclusión. La mayoría de los portales, en cuanto a este criterio, se encuentran entre el 12 y 13 por ciento, con 21 portales por encima de la media y 11 por debajo de ella. Los portales donde se encuentran los mayores porcentajes de cumplimiento con este criterio son los de Nuevo León, Veracruz e Hidalgo. Los menores porcentajes de cumplimiento con este criterio se encuentran en los portales de los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Chiapas y Yucatán. Se puede pensar que parte del avance en este criterio se debe a la importancia que tiene a nivel político la propia imagen del gobierno.

Por otro lado, aunque el criterio de *ciudadanía* sólo llega hasta el 15 por ciento, y que existen muchos portales que sólo llegan a cumplir con el 4 por ciento, se puede ver que hay estados que buscan mejorar en este aspecto. La media de los portales en cuanto a este criterio es de 8 por ciento, con 18 portales por encima de ésta y 14 por debajo. Los portales con porcentajes más altos son los de Nuevo León, Estado de México, Aguascalientes, Distrito Federal y Chiapas. Los porcentajes más bajos se encontraron en los estados de Colima y Baja California Sur.

El último criterio democrático que se analiza, la *deliberación*, es el menos apreciado en el diseño de los portales estatales, y muy pocos proveen herramientas para que la ciudadanía exprese sus

opiniones sobre los temas públicos. El promedio en cuanto a este criterio se ubica en el 6 por ciento, con 9 portales por encima de él y 23 por debajo. Los portales con los porcentajes más altos fueron los correspondientes a los estados de Nuevo León, Estado de México y Guerrero; mientras que los portales con los porcentajes más bajos fueron los correspondientes a los estados de Chiapas y Baja California Sur.

Aunque el presente estudio no es enteramente comparable con el Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE)⁸ mencionado al inicio y realizado en 2007, en ambos estudios los portales de los estados de Nuevo León, Baja California, Guerrero, Estado de México y Sonora se encuentran entre los primeros 10 lugares. También se observó que en ambos Índices, entre los portales evaluados con porcentajes más bajos, se encuentran los estados de Baja California Sur, Puebla, Nayarit, Querétaro y Campeche. Sin embargo, hay algunos portales que tienen una posición radicalmente diferente. Por ejemplo, el portal del estado de San Luis Potosí está 13 posiciones arriba con respecto al IGEE y el estado de Morelos está 11 posiciones arriba. En contraste, el estado de Sinaloa está 13 posiciones abajo, Michoacán también está 13 posiciones abajo y Yucatán está 23 posiciones abajo con respecto al IGEE del 2007. Estas diferencias pueden reflejar cambios de un año a otro, pues los portales son muy dinámicos, pero también pueden indicar que en algunos estados los canales de participación ciudadana son más o menos importantes con respecto a su estrategia general de gobierno electrónico.

Conclusiones

Como se ha afirmado a lo largo de este trabajo, el gobierno electrónico es una herramienta que puede ayudar a fortalecer la democracia. A través de los portales estatales se ha observado que, cada vez con mayor responsabilidad, los gobiernos pretenden mejorar la calidad de su gestión, pero también ofrecer mayores oportunidades de participación ciudadana. En México la implementación del gobierno electrónico ha tenido importantes avances. Cada vez más procesos gubernamentales son programados y estandarizados a través de las tecnologías de información y comunicación. Aunque a nivel de funcionalidad los portales mexicanos han mostrado importantes avances, todavía existen vacíos que necesitan ser llenados. Con la finalidad de que la democracia mexicana se consolide, la

⁸ Ver Sandoval, Gil-García y Luna-Reyes, "Ranking de portales estatales, la medición 2007" en Política Digital, No. 38 (Méjico: Grupo NEXOS, 2007).

participación ciudadana debe cobrar mayor importancia en las estrategias de gobierno digital. Ya no es suficiente, o siquiera deseable, que las decisiones se encuentren en poder de pocas manos. Los ciudadanos informados, en pleno uso de sus derechos, deben participar en la dirección que llevará su gobierno y las tecnologías pueden ser un ingrediente muy importante en este proceso de cambio. Por ello, es indispensable que la ciudadanía comience a exigir mayores oportunidades de participación en las decisiones, incluyendo medios electrónicos y presenciales.

En la evaluación hecha en este trabajo a los portales estatales de México, se pudo observar que algunas de las variables son consideradas por los gobiernos. Sin embargo, otras variables están ausentes en la mayoría de ellos. Hace falta planear, diseñar, implementar y evaluar sistemáticamente la estrategia de gobierno electrónico y oportunidades de participación de cada estado. Es importante que se comience a educar a la ciudadanía, mediante el uso de algunas herramientas en los portales, en temas de educación cívica, social y democrática. También lo es la explicación del funcionamiento de las instituciones que sirven a los ciudadanos, con el fin de que se conozca a cabalidad el propósito de las mismas. Aún más allá, la provisión de espacios que permitan y promuevan la deliberación informada en torno a los asuntos de interés público, y que sea tomada como elemento de soporte para la toma de decisiones, es un esfuerzo que puede rendir frutos importantes a mediano y largo plazo.

Revista de Administración Pública



**Transparencia, rendición de cuentas y ciudadanía:
el caso mexicano**

**Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño y
Gerardo Hernández Chacón***

Introducción

La transparencia y rendición de cuentas se han convertido hoy en día en dos de los términos más empleados en el espacio gubernamental, no obstante, han sido objeto de diversas controversias en nuestro país, principalmente por la falta de coerción y precisión de la ley, pues si bien, a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002, si algo se ha generado, no es lamentablemente el acceso de toda persona a la información pública, por el contrario, resaltan más los esfuerzos fallidos de las entidades federativas que avanzan desigualmente en el entendido de aplicar e interpretar dicha Ley Federal.

En tal escenario no resulta fortuito que privilegie la cultura de la opacidad imposibilitando transitar a la plena ciudadanía que tiene como sustento los auténticos valores democráticos, entendiendo por ello las características, las cualidades, las ideas y creencias aceptadas en una sociedad, como correctas y positivas para vivir con entendimiento.

* Christian Jorge Torres Ortiz Zermeño es Licenciado en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima, obtuvo la Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Anáhuac de México. Es profesor investigador de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima, y su actual línea de investigación es Estructuras Gubernamentales. Desde el año 2002 posee el Reconocimiento como PROFESOR con perfil PROMEP. Gerardo Hernández Chacón es egresado de la Maestría en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y actualmente se desempeña como profesor investigador asociado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima. Sus líneas de investigación son: Gobiernos electrónicos, políticas sociales en el contexto local y procesos electorales.

Es por ello que la plena ciudadanía se convierte en un requisito fundamental para arraigar la transparencia y rendición de cuentas en una sociedad como la mexicana, donde la aprobación de leyes con numerosas imperfecciones jurídicas, procedimentales y administrativas limitan la consolidación de una verdadera sociedad democrática. Ante la magnitud y profundidad del problema la relevancia de este tema vuelve imprescindible y prioritario su estudio profundo.

El primer momento

Las políticas públicas sobre transparencia en México, materializadas en la mayoría de los casos en Leyes Federales y Estatales, han tenido gran auge en los primeros años del siglo XXI. Impulsadas desde diferentes frentes, sobre todo el gubernamental en sintonía con la sociedad civil, logran avances relevantes en la temática y ponen a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública en el centro del debate nacional. Sin embargo, este esfuerzo acogido en varias trincheras, también ha sido presa de un controvertido pacto federal y de un déficit ciudadano culturalmente proclive a la opacidad.

En el contexto mundial, las leyes sobre transparencia y/o acceso a la información pública tienen varios años, incluso siglos en funcionamiento. La ley más antigua sobre la materia se remonta a 1776 en Suecia, cuando el sueco-finlandés Andrés Chydenius impulsa la Ley de Información Gubernamental titulada *La Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas*. En otros contextos como Finlandia, Estados Unidos o Dinamarca, se crearon legislaciones similares en 1951, 1966 y 1970, respectivamente.

De acuerdo con Salguero, en México existieron algunos intentos previos a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Tales es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, que en 1996 surge como una de las pioneras en incorporar el derecho a la información pública de manera detallada, estableciendo mecanismos y plazos para solicitar información.

Antecedido por un régimen caracterizado por la poca transparencia y escandalosos casos de corrupción que ubicaron a México y a su sistema político como uno de los más controvertidos, hegemónicos,

verticales y opacos del mundo, que incluso no garantizaba la más incipiente regla democrática como la organización de elecciones limpias y transparentes; la administración del Presidente Vicente Fox Quesada, pone especial énfasis en la necesidad de una nueva cultura de transparencia en la información pública que limitara a los servidores públicos en su espacio corruptible y que paulatinamente revirtiera las opacas formas de hacer política en México. La corrupción en las esferas de gobierno es casi un contra-valor en los mexicanos que se explica a partir de una hegemonía partidista que durante casi un siglo alimentó vicios, dependencias políticas, tráfico de influencias y la discrecionalidad.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor el 10 de junio de 2002, sentando las bases de una nueva etapa que tendría como principal objetivo garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, con la salvedad de proteger los datos personales, diferenciando con claridad el espacio público del privado. La diferencia entre lo público y lo privado es fundamental en este tema, ya que incluso se generaron en las entidades federativas leyes para la protección de datos personales que tienen como principal objetivo regular el derecho a la información pública, cuando éste ponga en entredicho la integridad personal, o en riesgo la vida privada de los ciudadanos.

Aún con la Ley promulgada, los avances en la materia se consideran insuficientes, ya que si bien existe una Ley que obliga a los servidores públicos a privilegiar la transparencia en las actividades que desarrollan, en la realidad, la facultad coercitiva de la ley es imprecisa e insuficiente. En este contexto, de 2003 a la fecha el discurso gubernamental se enfrenta cotidianamente con la realidad imperante en las estructuras gubernamentales y a la *vocación corruptible*¹ de la sociedad mexicana, materializada en ciudadanos que sobornan y servidores públicos que todo lo pueden, aún violando la ley. Además de la *vocación corruptible* afianzada como pocas cosas en el subconsciente colectivo del mexicano, el esfuerzo emprendido desde las entidades federativas fue desigual, interpretando de diversas y sesgadas maneras la Ley Federal. A

¹ Término empleado por el autor del trabajo que tiene como objetivo sintetizar lo arraigado que se encuentra la corrupción en los mexicanos. Estando presente no sólo en los espacios gubernamentales, sino en todos los sistemas y subsistemas de la sociedad mexicana.

la fecha, se documentan tantas leyes como estados conforman la República Mexicana, pero con una diversidad tal, que el espíritu de la ley se diluye o trastoca en la esfera estatal.

Pacto federal en materia de transparencia

El auge que dio lugar a las legislaciones estatales sobre transparencia a la fecha es poco más que eso, una moda, un boom. Los congresos locales –en la mayoría de los casos– habían creado leyes infuncionales que única y exclusivamente elevaban a la transparencia y acceso a la información pública a lo más alto de la palestra política, pero con innumerables imperfecciones jurídicas, procedimentales y administrativas que limitaron su difusión y uso entre los ciudadanos. Si bien los términos –transparencia y acceso a la información pública– se incorporaron de inmediato al discurso gubernamental, lo cierto es que el conocimiento sobre la materia era limitado, y su genuino avance dependía de la voluntad del gobernante en turno. Los términos transparencia y rendición de cuentas son hoy en día de los más empleados en la vida gubernamental, sin embargo, se entiende relativamente poco sobre ellos o son temas que aunque se entienden, hay muy poca voluntad por llevarlos a la práctica en los procesos del sector público. Lo transparente y claro en la escena gubernamental sigue siendo una particularidad, y no, una generalidad.

Por otra parte, el boom de la transparencia en los ámbitos de gobiernos estatales no tiene un mismo momento ni una misma dirección. Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro muestran ventaja sobre los demás estados de la República al haber concebido una Ley de Acceso a la Información Pública de manera paralela a la Ley Federal. Nuevo León, Durango, Colima, San Luis Potosí, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos y Coahuila promulgaron una ley en 2003, y el resto de los estados lo logran de manera gradual, siendo el último Tabasco hacia finales del año 2007. Cuando en unos estados el tema se discutía e incorporaba a la vida gubernamental, en otros, las anquilosadas prácticas se negaban a desaparecer, mostrando resistencia a una nueva cultura que sin duda restaría privilegios y modificaría substancialmente prácticas viciadas y corruptas. También queda claro que la maduración de la cultura de transparentar y rendir cuentas tiene diferentes momentos en un mismo país. Mientras que en la escena federal el tema se asume con cierta responsabilidad desde principios de la década,

en algunas entidades federativas no termina de tomar fuerza hacia finales de la misma.

Un déficit de las leyes de transparencia a nivel local, es precisamente la diferencia que existe entre éstas y la Ley Federal. En términos generales se buscan objetivos similares a los que podrían llamársele principios generales, pero su aplicación, interpretación y los sujetos obligados a rendir cuentas, son por decir lo menos, diferentes. Otro asunto pendiente es la correcta interpretación de lo que la misma Ley considera como información reservada, confidencial y pública. En esta clasificación el texto no da lugar a dudas, sin embargo, en la realidad la información pública no lo es tanto, y si lo requerido se presume puede incomodar o evidenciar el incorrecto accionar gubernamental, seguramente pasará –sin argumentos contundentes– a ser confidencial o reservada.

Para reforzar lo anterior, el propio Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 señala en su apartado Transparencia y Rendición de Cuentas que: *“Los avances en materia de transparencia y acceso a la información también se han dado en el ámbito estatal, ya que actualmente todas las entidades federativas cuentan con una ley de acceso. No obstante, es indispensable establecer criterios homogéneos para evitar las asimetrías en el ejercicio de este derecho, [...] así como coadyuvar en el desarrollo e implementación de las modificaciones necesarias a la normatividad vigente en las distintas esferas de gobierno”* (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>).

Como consecuencia de las Leyes Estatales, surgen las unidades de enlace o información, comisiones, así como comités de información que logran hasta cierto punto mantener un acercamiento con los ciudadanos, aunque, hasta la fecha, la conciencia de la rendición de cuentas o de la solicitud de la información pública no sea un ejercicio acostumbrado por la ciudadanía. En este escenario, las unidades de enlace, comisiones o comités, en la mayoría de los casos dependen de la estructura gubernamental, o sus integrantes son elegidos por poderes legislativos donde la voluntad del gobernador en turno se impone, restando objetividad, imparcialidad e independencia a las acciones llevadas a cabo en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública. En este complicado escenario la plena ciudadanía se constituye como un elemento fundamental para revertir la opacidad de una nación que se ve

materializada en sus gobernantes. Sí el poder público es juez y parte, las instancias de fiscalización, observación y seguimiento tendrán un alcance limitado y poco creíble para el ciudadano.

En esta agenda pendiente en materia de transparencia y acceso a la información pública en el caso mexicano se tiene que empezar desde cero. Un tema que podría parecer irrelevante como la ausencia de archivos es un problema que da lugar a la llamada “declaratoria de inexistencia de documentos”. Tan grave es la inexistencia de información, su organización y sistematización, que el propio Plan Nacional de Desarrollo en su apartado de Transparencia y Rendición de cuentas señala que: “*Un archivo bien organizado es garantía de transparencia y rendición de cuentas dentro de la administración pública. La correcta organización archivística contribuye a la modernización y eficiencia de las actividades de gobierno, por lo que se debe prever la aplicación de tecnologías de la información en el manejo documental, con énfasis en la regulación de los documentos en formato electrónico. Asimismo, es necesario promover la expedición de la ley de la materia que establezca los principios básicos de organización archivística*” (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>).

En los ámbitos estatales, y más aún en los municipales, el problema es más serio: ya que no solo existe ausencia de información, sino que la disponible en muchos casos no está sistematizada. La no disposición de documentos aunque es un argumento válido jurídicamente, no puede ser la constante ante la incipiente solicitud de información por parte del ciudadano, ya que en esencia estaríamos hablando del mismo problema, la inaccesibilidad a la información pública. La ausencia de información sigue siendo relevante, ya que de acuerdo con Velasco (2007) “*un porcentaje cercano al 50% de las solicitudes, tienen como respuesta la inexistencia de datos*”. (<http://www.jornada.unam.mx/2007/09/11/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>)

En algunos estados, la ley local de transparencia ha surgido como una más que se encima a otras disposiciones jurídicas que no rebasan la frontera del papel. Además, aún con la Ley y con el ánimo de no incomodar al poder público, se han dado plazos indefinidos a los servidores públicos para que presenten reportes patrimoniales, actas de incumbencia pública y otro tipo de documentos de interés general.

Un parte aguas en materia de transparencia

Ante los desiguales criterios utilizados en las entidades federativas para la elaboración de las leyes sobre la materia, y los arraigados escenarios que privilegian la cultura de la opacidad, el 24 de abril de 2007 fue aprobado por el Senado de la República, el dictamen de la Cámara de Diputados que reforma el artículo 6º constitucional en materia de acceso a la información pública. Esta reforma, sin duda, es un gran avance para la consolidación de tan importante aspiración, ya que eleva a rango constitucional el acceso a la información pública, y obliga bajo la lógica del pacto federal y la jerarquía de leyes en la República, a homologar los textos sobre la materia en las entidades federativas, pero sobre todo, disminuye la distancia entre la norma jurídica y la opacidad cultural.

En el marco de esta reforma, los ciudadanos –todos– deben gozar del derecho al acceso a la información pública; el principio de publicidad sólo está sujeto a excepciones por causa de interés público; se establece un procedimiento expedito para el acceso a la información; sanciones administrativas para los servidores públicos; la obligación de los servidores públicos para proporcionar la información; se destaca la imperiosa necesidad de contar con archivos administrativos actualizados y confiables; y la protección de la vida privada es un consenso general.

De acuerdo con López Ayllón (2006) “*constitucionalizar un derecho, una institución, una política, consiste, simple y llanamente, en incorporarlo al texto constitucional*” (Pág. 7). En este caso resulta necesario para brindar una respuesta estándar a una misma pregunta, sobre todo si nos ubicamos en la realidad de las democracias constitucionales donde es imperioso proteger una norma superior, blindarla ante la interpretación, los cacicazgos políticos y la falta de voluntad del servidor público.

La realidad de la vida pública en México ha demostrado que los contenidos del texto constitucional en el caso de las garantías individuales son por mucho distantes de la realidad imperante; sin embargo, constitucionalizar un derecho es una muestra de consensos contundentes en el legislativo, y la posibilidad que en un tema tan importante como el acceso a la información pública, los mexicanos, por lo menos, tengan certeza jurídica sobre el tema.

Participación ciudadana y plena ciudadanía

La participación ciudadana es connatural a los derechos fundamentales del hombre. Los movimientos revolucionarios que explican la independencia de todas las naciones del mundo y su consecuente soberanía estuvieron en la mayoría de los casos alentados por la represión de los derechos sociales de los individuos. Bajo este argumento, todas las constituciones que arroparon el surgimiento de nuevos países pusieron especial atención -por lo menos en el texto- en la defensa de estos derechos fundamentales. Es aquí donde tiene cabida el derecho a la información, que en el caso mexicano se establece en el Artículo 6° de la Constitución Política. En el contexto actual, el acceso a la información refuerza los mecanismos de rendición de cuentas e incide directamente en una mayor calidad de la democracia. La obligación de transparentar y otorgar acceso público a la información abre canales de comunicación entre las instituciones del Estado y la sociedad, al permitir a la ciudadanía participar en los asuntos públicos y realizar una revisión del ejercicio gubernamental.

Ser ciudadano en una sociedad democrática significa, como lo señala Merino (1997) “*haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. Es decir, aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos*” (Pág. 30). Sin embargo, en la escena democrática actual que demanda corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, resulta fundamental no circunscribir las prerrogativas ciudadanas al simple acto de votar o ser votado. Este básico, pero superado derecho esta muy lejos de la condición de “ciudadano” modelo en una convivencia republicana, por lo que la ciudadanía requiere proveerse de educación, capacidad de reflexión, capacidad de discernimiento, y generar condiciones para que las acciones de gobierno sean genuinamente fiscalizadas y la mayoría depositaria de la soberanía nacional tenga mecanismo formales para revertir o interrumpir malos gobiernos y/o políticas públicas ausentes de contenido social.

En este sentido, la participación que demanda una sociedad democrática² no se circumscribe, como en antaño, a los “viejos” sujetos sociales propios de un sistema político autoritario, donde los sujetos corporativos, como los sindicatos obreros, las organizaciones campesinas y las organizaciones populares pugnan por mantener sus formas tradicionales de participación y control político. Una sociedad democrática aspira a fomentar la participación de sujetos sociales autónomos que buscan su inclusión y su participación dentro del nuevo sistema político, entre las que destacan organizaciones o sujetos sociales como las comunidades indígenas, los movimientos urbanos populares, los ecologistas, las diversas organizaciones no gubernamentales en sus diferentes ramas y otros sujetos que van surgiendo con el aumento de la complejidad de la sociedad.

Actualmente la condición de ciudadano ha rebasado los tradicionales derechos reconocidos por los aparatos estatales, que regularmente se enmarcan en lo que se denomina derechos fundamentales del hombre o para el caso mexicano, garantías individuales. La plena ciudadanía toma en cuenta los derechos “tradicionales” que se derivan del hecho de haber nacido en un determinado territorio, pero también el arraigo y los valores culturales localizados en el contexto han generado una fuerza considerable en las prácticas reales de los modos de vida regional, y por consecuencias, en los datos que los ciudadanos incorporan a sus motivaciones.

Por ello el concepto de ciudadano debe superar la definición clásica que ofrece la democracia liberal, en donde existen derechos y obligaciones que sugieren la inclusión de todos los integrantes de una comunidad en una misma condición o categoría. El reto que se plantea para la definición clásica de la democracia liberal en donde todos –sin excepción– gozan de los mismos derechos y las mismas obligaciones, es reconocer que las sociedades posmodernas tienen entre otras las siguientes características: fragmentación, hibrides, inclusión, exclusión, y migración. En ese sentido el significado de ciudadanía cambia según el contexto en que se emplea, por una parte el marco de derechos y obligaciones, y por otro, la democracia, la identidad y la cultura.

² Es importante señalar que cuando en el presente trabajo se hace referencia al concepto de DEMOCRACIA, o a las expresiones “Sociedad Democrática”, o “Escena Democrática”, estamos partiendo de la concepción que la misma Constitución Política de México establece en su artículo tercero, al definirla (a la democracia) no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

La plena ciudadanía es un objeto de estudio relevante en el contexto de las teorías de la democracia y de la cultura política y cívica, incluso se inscribe en los grandes debates del pensamiento político y cultural de la actualidad. La plena ciudadanía de acuerdo con Ochman (2005) se identifica con “... *la existencia de condiciones mínimas que garanticen a los individuos la posibilidad de actuar como sujetos libres e iguales*” (Pág. 5) para lo que es requisito indispensable que la democracia rebase su incipiente concepción de régimen político y jurídico, a una más profunda y acabada, como lo es entenderla como una forma de vida, donde los derechos fundamentales del hombre –justicia, libertad e igualdad–, estén garantizados en sus requerimientos mínimos para la generalidad.

La ciudadanía sustentada en la racionalidad solo es posible asegurando condiciones básicas como: la educación, salud, alimentación, pero sobre todo, garantizando el goce pleno de la igualdad, acatando lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar en su artículo primero la prohibición de “*la discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”. (Fracción 3a del Art. 1°)

La plena ciudadanía tiene directa relación con lo que de la Peña (2003) denomina ciudadano insubordinado ya que “*la democracia apuesta a que es más factible que el ciudadano común, aquel que no está comprometido con una posición dentro de la lucha por el poder es quien tenga mayor capacidad para decidir racionalmente, precisamente porque su natural insubordinación política le permite colocar en primer lugar el interés de las próximas generaciones. Así la conducción gubernamental desde la ciudadanía, que en ello consiste propiamente la gobernabilidad democrática, depende de la información [...] así, la sociedad abierta, donde la información crítica fluye sin obstáculos, es la condición democrática para revolucionar el progreso social*” (Pág. 147-148)

Cuando se argumenta que la plena ciudadanía es requisito fundamental para arraigar la transparencia y rendición de cuentas en una sociedad como la mexicana, estamos sosteniendo que la aprobación de leyes, reglamentos, ordenamientos; la creación

de unidades de enlace o información, comisiones y comités, son insuficientes ante la magnitud y profundidad del problema. La sanción o la coerción no son el camino para trabajar con una sociedad desprovista de “elementos concientizadores”³ que permitan a la generalidad identificar lo transparente de lo opaco, y lo corrupto de lo íntegro, considerando que existen contravalores arraigados en la sociedad que provocan la indiferencia ante lo poco ético, turbio y deshonesto, incluso, hay quien considera que estos comportamientos son condición indispensable para sobrevivir.

Como se aprecia a continuación, la visión gubernamental e incluso del partido gobernante reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo considera que los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas dependen de un cambio cultural en la gestión administrativa; sin embargo, este cambio cultural se concibe desde el gobierno y para el gobierno, no dejando claro, e incluso no considerando que el problema de opacidad, corrupción, tráfico de influencias, entre otros que se documentan en México, son más un conflicto social que gubernamental. Es decir, los gobernantes y sus prácticas son un reflejo de la sociedad en la que se forman, por lo que es inexacto afirmar que existe un gobierno corrupto y una sociedad integra en sus prácticas cotidianas.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en su apartado 5.5 denominado Transparencia y rendición de cuentas, recupera con toda claridad la tradición Foxista al señalar que:

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático. Por medio de la rendición de cuentas, el gobierno explica a la sociedad sus acciones y acepta consecuentemente la responsabilidad de las mismas. La transparencia abre la información al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo para sancionar. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones y debe transparentarse para mostrar

³ El término “elementos concientizadores” es propiedad del autor del artículo, y con ello refiere la ausencia de valores democráticos en la mayoría de la sociedad mexicana, considerando que el promedio de escolaridad de los mexicanos es primero de secundaria. Es decir, la educación formal que es fundamental para el desarrollo de un pueblo, en el caso mexicano expone un déficit relevante.

su funcionamiento y someterse a la evaluación de los ciudadanos. [...] El mayor impacto de la rendición de cuentas y la transparencia se observará en el largo plazo: implica continuar con el cambio cultural en la gestión administrativa, que fortalecerá la confianza en las instituciones públicas de México mediante la apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En la aplicación de este derecho, los servidores públicos deberán aceptar que están sujetos a un escrutinio permanente, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier parte, pero también se deberá reconocer que la información en posesión del gobierno es un bien público que se encuentra al alcance de todos los mexicanos. (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>).

Como se aprecia a continuación, el Objetivo 5 del apartado dedicado a la Transparencia y Rendición de cuentas del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que a la letra dice: “*Promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno*” considera nueve estrategias, que salvo la ocho, están sustentadas en la reflexión sostenida en párrafos anteriores. En resumidas cuentas, se entiende la opacidad como un problema estrictamente gubernamental, e incluso administrativo y procedural.

- *Estrategia 5.1 Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.*
- *Estrategia 5.2 Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.*
- *Estrategia 5.3 Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.*
- *Estrategia 5.4 Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.*

- *Estrategia 5.5 Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.*
- *Estrategia 5.6 Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.*
- *Estrategia 5.7 Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.*
- *Estrategia 5.8 Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.*
- *Estrategia 5.9 Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno. (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>)*

Reflexiones finales

Como se documenta en la primera parte de este trabajo la distancia entre países europeos como Suecia, Noruega, Finlandia, y algunos americanos como Estados Unidos y Canadá es abismal con respecto a México en temas como la transparencia y la rendición de cuentas. Esa distancia no solo se explica por la anticipación con la que abordaron, legislaron y regularon un derecho fundamental como es el acceso a la información pública, sino más bien por las diferencias estructurales que existen entre los países referidos y México. La transparencia y rendición de cuentas son una consecuencia de sociedades desarrolladas que garantizan a sus habitantes el acceso a la educación formal y el goce de los derechos fundamentales del hombre. En estricto sentido han culturizado a sus sociedades con elementos tan importantes como la legalidad, la gobernabilidad, la eficacia, la eficiencia y la rendición de cuentas; entendiendo que no por decreto y a contra corriente es posible revertir prácticas añejas, penosamente aceptadas.

Si bien es cierto que la Ley y sus sanciones son un elemento indispensable en este proceso, y más en sociedades poco

educadas, donde el castigo parece ser la única alternativa para hacer cumplir las responsabilidades ciudadanas y gubernamentales, la transparencia y el acceso a la información pública deben ser prácticas que se fomenten desde la familia y la educación formal, abriendo dos frentes que al paso de nuevas generaciones nos den la posibilidad de afirmar que el mexicano ha asimilado el principio de “mantener distancia”, logrando que la relación personal o de parentesco no sea un factor determinante en la toma de decisiones.

Una sintomática disfunción del tema, se refleja en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que no contempla a los partidos políticos, a las agrupaciones políticas nacionales ni a las asociaciones de trabajadores como sujetos obligados de manera directa a transparentar sus actividades y rendir cuentas. Sin embargo, constitucionalmente, son entidades de interés público que reciben financiamiento del erario. Por lo tanto, es indispensable que sus procesos internos estén abiertos al escrutinio ciudadano ya que este tipo de instituciones son las que reciben los menores niveles de credibilidad entre los mexicanos.

La vida democrática nacional está urgida de cambios y mejoras. Los ciudadanos aspiran a construir una convivencia colectiva cada vez más incluyente, más abierta y que brinde las garantías propias para un desarrollo en libertad y justicia. En este déficit democrático sería impensable contentarse con lo adquirido, por lo que el respeto y garantía de los derechos políticos, civiles y sociales son en principio una prioridad. En esta tarea pendiente, el derecho de acceso a la información se inscribe en esta agenda democrática como la única garantía para que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan los representantes populares y las estructuras burocráticas que sostienen la administración pública federal, estatal y municipal.

En la escena democrática actual que demanda corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados resulta fundamental no circunscribir las prerrogativas ciudadanas al simple acto de votar o ser votado. Este básico, pero superado derecho está muy lejos de lo que la condición de “ciudadano” exige en una convivencia republicana, por lo que la ciudadanía requiere proveerse de educación, capacidad de reflexión, capacidad de discernimiento, y generar condiciones para que las acciones de gobierno

sean genuinamente fiscalizadas y la mayoría depositaria de la soberanía nacional tenga mecanismos formales para revertir o interrumpir malos gobiernos y/o políticas públicas que limiten la transparencia.

En este camino sinuoso que pretende apuntalar la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, las organizaciones surgidas desde la sociedad civil han sido fundamentales. Esta incipiente cultura encuentra ecos en las estructuras gubernamentales, pero también, y de manera corresponsable, en la sociedad civil que se organiza para apresurar los tiempos en aras de respetar tan importante derecho. La lógica de la sociedad civil es diferente a la gubernamental; la primera se organiza para fiscalizar y asumir un papel protagónico en la vida democrática, y la segunda aspira a revertir el descrédito, opacidad y des prestigio ganado a pulso al paso de los años. Ambos esfuerzos deben encontrar una intersección que los complemente, superando el enfrentamiento histórico entre gobernantes y gobernados, entre élites y masas, entre privilegiados y des protegidos.

La opacidad cultural y la proclividad del mexicano a la corrupción han sido motivo de profundos estudios sociológicos, antropológicos, políticos, históricos y jurídicos, que con sus matices y orientaciones propias de la especialidad, concluyen que la corrupción en el mexicano es casi inherente al nacimiento, y un mexicano empieza a corromperse a muy temprana edad. Como lo afirma Ramírez (1977) *“el ser humano no es una entidad independiente en el tiempo, sino anclada al pasado y determinada por él. La forma en que el pasado actúa y determina el presente del ser humano, depende de una serie de características de ese pasado, cuyo objeto es estudio del psicoanálisis [...] Debemos partir de nuestros orígenes, de nuestra infancia histórica, tanto individual como genérica y detectar los principios normativos y pautas condicionadas por ella, nuestra actual manera de ser; maneras de ser que van a adquirir características llamativas y sobresalientes en todas las áreas de la expresión del ser humano, su patología, su arte, su carácter, sus aspiraciones, sus reivindicaciones, etc.”* (Pág. 23)

Culturizar es la tarea fundamental. Resulta prioritario educar a la sociedad y partir de otra base, una que tenga como pilares fundamentales el fomento de valores ciudadanos y el desarrollo de destrezas, habilidades y conocimientos que nos ubiquen como

una sociedad que tiene acceso a la educación y oportunidades reales para su superación. Culturar implica romper con nuestra raíz que se alimenta con prácticas y acciones cotidianas distantes de los auténticos valores democráticos. Entendiendo por ello las características, las cualidades, las ideas y creencias aceptadas en una sociedad, como correctas y positivas para vivir con entendimiento; este conjunto de ideas y creencias ordenan el comportamiento humano y el sistema de reglas sociales, esto quiere decir que los valores democráticos son los que deben dirigir a la sociedad a lograr que el proceso democrático se consolide. Respetar a cabalidad los valores democráticos significará entender que estos se explican a partir de los derechos civiles, los políticos y los sociales.

Como lo señala escuetamente el Plan Nacional de Desarrollo vigente en México, en este escenario es indispensable que la transparencia y la rendición de cuentas se vuelvan parte fundamental de la cultura cívico-política, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos permanentes de la sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos, empresarios, medios de comunicación y ciudadanos en general.

La cultura de la transparencia debe permear en el ámbito educativo para impulsar la formación de una conciencia crítica y ética en los niños y jóvenes. Ejercer los derechos ciudadanos y exigir la rendición de cuentas a los gobernantes y ciudadanos, debe convertirse en un acto cotidiano para los mexicanos, quedando claro que es un asunto que demanda corresponsabilidad.

Bibliografía

- Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval (2005), *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, México, Instituto Federal de Acceso y Transparencia a la Información Pública.
- Congreso de la Unión (2008), *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Mexicana*, México, H. Congreso de la Unión.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- De la Peña García, Rosa María (2003), *La teoría de la democracia. El error de occidente*, México, Valle de México editores.
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (2006), *Valores Democráticos*, en *Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática*, México: INCEP.
- Instituto Federal Electoral (2003), *Antología de la Democracia*, México: IFE.
- López Ayllón, Sergio (2006), *Democracia, Transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario*, México: UNAM-IFAI.
- Merino, Mauricio (1997), La participación ciudadana en la democracia, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral. Núm. 4.
- Nohlen, Dieter (2006), *Diccionario de Ciencia Política*, México: Porrúa.
- Ochman, M. (2005). *Las fronteras teóricas de la ciudadanía en el pensamiento político de la postmodernidad*. Tesis doctoral, México: Universidad Iberoamericana.
- Peschard, Jacqueline (1994), *La cultura política democrática*, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México: Instituto Federal Electoral. Núm. 2.
- Presidencia de la República Mexicana, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en (<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>) consultada el 20 de agosto de 2007.
- Ramírez, Santiago (1977), *EL MEXICANO, psicología de sus motivaciones*, México: Grijalbo.
- Salguero, Frine (2007), Transparencia y Acceso a la Información: Monitoreo Ciudadano a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, en (<http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/Monitoreo%20ciudadano%20a%20la%20LAI.pdf>) consultada el 25 de agosto de 2007.
- Velasco C., Elizabeth (2007), Ley de transparencia no garantiza acceso a la información: comisionado, *La Jornada*, México, (<http://www.jornada.unam.mx/2007/09/11/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>) consultado el 11 de septiembre de 2007.

Revista de Administración Pública

The logo for INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) consists of the acronym "INAP" in a bold, sans-serif font. The letters are stylized with vertical bars extending upwards from the top of the "I" and "N", and horizontal bars extending to the right from the top of the "A" and the bottom of the "P".

Romero Gudiño, Alejandro. *Innovación Judicial. Profesionalización, rendición de cuentas y ética*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2007.

Alejandro Romero Gudiño es un hombre que va más allá de la curiosidad, observa con detenimiento todo ámbito donde se sitúa, y sistematiza los resultados de sus observaciones para darles orden, coherencia, y valor científico, como lo demuestra en “Innovación judicial”.

Fiel a su estilo directo y sencillo, el Doctor Romero Gudiño nos abre una ventana al conocimiento de la función, visión y misión del Poder Judicial de la Federación, que pese a su importante papel como garante de derechos ciudadanos, es el menos conocido de los tres Poderes de la Unión, en cuanto misión, estructura y funcionamiento. Si descartamos a los profesionistas dedicados a la abogacía y a los trabajadores del propio Poder Judicial, la porción de mexicanos que lo conocen es relativamente reducida.

A este mérito de la obra, se suma la acertada distinción que el autor establece entre los conceptos de “**Impartición de Justicia**” y “**Administración de la Justicia**”. Lo cual resulta relevante, ya que todo órgano de gobierno, incluido el Poder Judicial, requiere de administración. A esta rama del Poder Público corresponde la responsabilidad sustantiva de **impartición de justicia**, y para cumplir con ella requiere de procesos y funciones adjetivas, que se asignan y dan razón de existir al **Consejo de la Judicatura Federal**, para el cual la **administración de la justicia** es su responsabilidad sustantiva.

Alejandro Romero Gudiño nos recuerda que el Consejo de la Judicatura Federal nace a partir de la publicación de la Ley Orgánica

del Poder Judicial del año de 1995. Se buscaba administrar los recursos humanos, materiales y financieros.

Asimismo, el Consejo de la Judicatura surgió de la necesidad de contar con un órgano exclusivamente abocado a crear mecanismos de control y vigilancia, así como dotar de transparencia a la gestión judicial y a su administración. Ello sería posible sólo a través de “una estructura específica de procedimientos y reglas para la adscripción, remoción, sanción y disciplina de los integrantes del Poder Judicial de la Federación, en particular de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito”, como lo señala en su obra.

La profesionalización y capacitación de los servidores públicos encargados de la gestión judicial, es un elemento también considerado en las atribuciones y funciones del Consejo de la Judicatura, debido a ello es el encargado de administrar la “Carrera Judicial”, basada en el sistema de mérito para el servicio profesional de carrera.

De acuerdo con el artículo 105, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por Carrera Judicial se entiende:

“El ingreso y la promoción de los servidores públicos de carrera jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, el cual se hará mediante el sistema de carrera judicial, que se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad, en su caso”.

Al abordar el tema de la Carrera Judicial, el Doctor Romero Gudiño, se refiere al servicio profesional de carrera como “un instrumento más del proceso de **reforma y modernización de la administración pública...**” encargado de reforzar y garantizar la legalidad, legitimidad y eficiencia de toda acción pública que lleven a cabo los Poderes políticos y otros organismos públicos.

Conceptualiza a la profesionalización como “una serie de mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas que deben regir el desempeño de los servidores públicos; reglas que determinan el ingreso, movilidad, ascenso, incentivos y, en su caso, salida de los servidores públicos, permitiendo que esto se haga, considerando la formación del aspirante, capacidades y habilidades en función del puesto”.

En su estudio, Romero Gudiño identifica los siguientes elementos en el servicio profesional de carrera:

1. Normas y procedimientos;
2. Principios y valores;
3. Ingreso, permanencia y separación laboral, y
4. Evaluación y desempeño, entendidos como un “conjunto coordinado de procesos que permite establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño de los servidores públicos; que se apoya en herramientas de medición, es decir, el conjunto de factores e indicadores, así como sus reglas de aplicación, procesamiento e interpretación de resultados, diseñados para medir el desempeño de una persona”.

Sin embargo, como resultado de sus análisis, el autor observa que el proceso de profesionalización “... ha rebasado al campo de la administración pública en tanto función exclusiva del Poder Ejecutivo, para incluirse también dentro del proceso de reforma y modernización de los otros Poderes del Estado. Por lo que también podemos hablar de profesionalización dentro del Poder Legislativo y Poder Judicial, y la consiguiente implementación de servicios profesionales de carrera adecuados a los procesos, funciones y competencias propias de cada uno de los poderes Políticos del Estado”.

El autor describe el esquema y composición de los trabajadores de este Poder donde señala que los únicos trabajadores inmersos en el sistema de profesionalización, son aquellos denominados “trabajadores de confianza con funciones formal y materialmente jurisdiccionales”, dentro de los que se encuentran los magistrados, jueces y secretarios de dicho Poder.

El continuo proceso de capacitación judicial y profesionalización para esta categoría de trabajadores es dirigido por el Consejo de la Judicatura, el cual se apoya en el Instituto de la Judicatura Federal (órgano auxiliar del Consejo), este último es el encargado de la “investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste...”; asimismo llevará a cabo los cursos para

la preparación de los exámenes correspondientes a las distintas categorías que componen la carrera judicial.

Romero Gudiño, enfatiza que el servicio profesional de carrera debería dirigirse no sólo a este pequeño segmento de trabajadores del Poder Judicial, sino debería ampliarse a los trabajadores denominados “trabajadores de confianza con funciones materialmente administrativas”, este grupo incluye a los servidores públicos de las áreas administrativas del Poder Judicial, como son la Dirección de Recursos Humanos, y la de Recursos Materiales, entre otros; argumentando que de esta manera la impartición y la administración para la justicia mejorarían su desempeño en términos de calidad, eficacia y productividad.

Como cualquier servicio profesional de carrera, el del Poder Judicial se rige en el principio del mérito “es decir, que el ingreso al servicio, el nombramiento y el ascenso a grados superiores, sean obtenidos por aquellas personas que hayan demostrado mérito y capacidad suficientes, sometiéndose a pruebas o exámenes objetivos e imparciales”.

Basado en este principio del mérito, el autor señala que el servicio profesional de carrera en el Poder Judicial “se ha dirigido más a satisfacer necesidades y demandas de los servidores públicos, que a la satisfacción de los ciudadanos”, por ello lo llama “la otra vertiente de la profesionalización para la impartición de justicia”, misma que debiera orientarse “mayoritariamente a las necesidades de los justiciables”.

Esta es una advertencia oportuna, ya que la orientación de la carrera judicial privilegia al funcionario, sin considerar el servicio al pueblo mexicano.

Para el mejoramiento y consolidación del servicio profesional de carrera del poder judicial, el autor propone la implementación de indicadores de desempeño, vistos como “parámetros cuantitativos y cualitativos; de evaluación de gestión, impacto y cobertura; el uso de estos indicadores coadyuvaría a la evaluación continua, la orientación a resultados y el cambio organizacional”.

También observa que el único indicador de desempeño judicial actualmente existente es “el número de asuntos pendientes anuales, contra los recibidos y los resueltos, utilizado para el

momento de analizar la carrera judicial de un magistrado o un juez”. Por ello propone la adopción de indicadores de mejor precisión, por ejemplo aquel “que considere la tasa de revocación de asuntos judiciales, considerando en un ejercicio de generalización, que la sentencia dictada por una instancia inferior puede ser apelada o revisada por una instancia superior, la cual se puede resolver en tres sentidos: confirmado, modificando o revocando”. Los resultados que arrojaría este indicador propuesto al ser utilizado, posibilitarían medir la eficacia o ineficacia de un órgano judicial. Propone también el uso de otros indicadores de desempeño “que puedan influir en la conducta del juzgador conducentes a cambios organizacionales”, lo cual sería reforzado con un sistema de incentivos.

En cuanto al proceso de separación del servidor público, el autor expresa que “en términos de consolidación de la Carrera Judicial y considerando la responsabilidad pública inherente a la función jurisdiccional, así como en reconocimiento y dignificación a la labor judicial al concluir ésta por retiro voluntario, forzoso o, en su caso, por incapacidad, se propone el establecimiento de prestaciones para incrementar la calidad del sistema de pensiones”.

La reflexión de Romero Gudiño necesariamente nos conduce a plantear un cambio de paradigma: “pasar de un sistema que protege en primer lugar al servidor público, a uno que ponga el servicio a la sociedad como principio y fin de su acción.

Verónica García Cisneros Flores



117

**Improvement of Public
Management**



Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Revista de Administración Pública



Management Improvement

Any responsible government should insert itself in constant institutional improvement processes. In this sense, efforts in the subsequent federal administrations implanted programs at least for the last three decades can be identified "Administrative Reform", "Democratic Planning", "Administrative Simplification", "Administrative Upgrading", "Good Government Agenda", to which the **Special Program for Management Improvement** (PMG), whose observance during Felipe Calderón Hinojosa governing period as President of Mexican Republic will take place .

Improvement is defined as the change of one stage to a better one. On the other hand, we understand that public management as the set of actions in order to achieve goals and objectives previously defined, towards the matters related to the public scope and general interest: each and everyone's.

This means that any proposal of new improvements on public management should contain elements that induce to advances in order to provide a more efficient and efficacious, towards citizenship expectations. Therefore, in a democratic scope, management improvement should be founded in government-society shared responsibility.

It is the Civil Service Department responsibility to perform the essential Program actions such as: defining politics and objectives of Federal Public Administration dependencies and entities public management improvement; issuing the necessary guidelines for the Program operation; establishing non economical stimuli and promoting economical stimuli before the SHCP (Secretariat of Finance and Public Credit) for compensating and stimulating good performance of institutions and public servants; periodically

informing the Federal Executive Holder over the advancement and results of this Program performance, as well as the Secretariat of Finance and Public Credit and the Chamber of Deputies, for the Process Assessing System, coordinating the Program's implementation. Approve Institutions Management Improvement Integral Projects, and the Technical Groups integration; assessing institutional performance, issuing the annual institutional reports, and performing periodical improvements and adjustments to the modules, components, areas and systems of the PMG.

In the described functions it is possible to identify the purpose, standards, program, structure, execution and evaluation procedures, which are the components of a public policy; which if it is of the Federal Government institutions interior nature, for considering it successful, their results should impact the State purposes complying: stability and social peace, expressed in liberties, security and sovereignty, general welfare, characterized by facilitating each individual's basic needs satisfaction for a worthy life, and the sustainable development that shall provide the country's viability in favor of society.

The Public Administration National Institute complying with the function of impelling Public Administration ongoing improvement with a future viewpoint, committed and adjuvant with the State purposes and managing development of the government, as well as fortifying and technically supporting the competitiveness actions and programs on the three government orders, issues the present Public Administration Magazine as a contribution for spreading this Program which will contribute to reducing inequality in public organizations development degree; to facilitate institutions management improvement by means of reforming the mandatory application of the regulatory framework to all Federal Public Administration; and an informed budgetary decision making; and improving accountability through generating and spreading information over institutional development jointed with Public Administration.

JOSÉ R. CASTELAZO
President

Revista de Administración Pública



Governmental Processes Reconversion in Mexico with an improvement in performance and results.*

Sergio Penagos García**

Presentation

A common tendency in New Public Management ideas application is that the political control of the political executive leaders is decreasing while the administrative and technical leaders are strengthening their position. This is mostly due to all the phenomena regarding to the managing autonomy in either developed or developing countries. Using a wide perspective, this work analyzes political and technical elements that have allowed the leader political control to decrease. Other ways that responsibility dilemmas and challenges are fixed and the loss of control when situations are critical are explored. All of it with a point of view on orienting improvements and concrete results seeking that has replaced intuitive and consensus forming work that old political leaders performed.

Political leaders in many countries, particularly those influenced by the New Public Management (NPM) and by goal achievement reforms seem to be interested in facing up the challenges of a

* A first version of this document was published in the panel "Improvement on management and results focusing as indispensable elements of the Mexican Public Administration", in the XIII CLAD Lecture on State and Public Administration Reforming, and carried out in Buenos Aires Argentina from November 4th to 7th, 2008.

**Sergio Penagos is a Law graduate by Puebla's Escuela Libre de Derecho, has taken courses in political-electoral studies and a power of attorney specialization. He has taught in Universidad de las Américas in Cholula, Puebla. He has worked as public servant in the three government levels (Federal, State and Municipal) He was a Major Officer and Municipal Secretary of In Córdoba, he was Deputy to the Congress of Veracruz, and the Federal Deputies Chamber, and Titular to the Internal Control Organ of the Secretariat of Foreign Affairs. Nowadays he is Sub-secretary of the Civil Service Department.

political control cutting down in the local administrative apparatus. Although NGP has several dimensions, the one that is related to managing autonomy seems to be one of the most important issues and dilemmas that the political officers face in contemporary state control exercise.

Over the last 15 years there seems to a managing autonomy reforms strong fashion. In one hand there seems to exist a wide belief in that managing autonomy can backup political control acting and responsibility. On the other hand, it is necessary to recognize that managing autonomy can take several forms, although the main idea is to strengthen the managers' discretionary power and providing to their subordinated organisms and parastatal companies, a wider freedom of action.

This brings about a power transferring to managers, a strengthening of their managing responsibility, and a separation between hierarchy political and administrative functions towards autonomous organisms or parastatal companies.

Nevertheless, there is a tension within NGP between the need of a major directive discretionary nature and the need of a major accountability (Legreid, 2005). Since there have been several internal and external legitimacy and efficiency issues, political leaders have participated in the public apparatus restructuring providing a better organisms and parastatal companies autonomy, and they now intend to manage the State disarticulation effects and implications. They have understood that schemes better oriented to a typical political control for the autonomous organisms can in fact take them to undermine the political control and accountability. There is where its main strength and weakness lies, as it is discussed as follows.

A Chiaroscuro: Increasing in managing autonomy

Since middle nineties, with the creation of specialized organisms, a major managing autonomy has been the main ingredient in Mexico's NGP, as almost anywhere in the world. Structural delegacy has brought with it a downwards move of authority in the governmental dependencies subordinated hierarchy of the Federal Public Administration to other public acting scopes. Unities and tasks have been moved in organizational forms that go beyond political leadership, formally implying more freedom for developed

organisms and parastatal companies, and less potential for control and scrutiny by government or parliament, although it also implies the need of new controlling and regulation forms.

One can distinguish between the external delegacy (decentralization), where managing governmental organisms transform into parastatal companies and internal delegacy (lack of concentration), with which public administration bodies reorganize from one subcategory to another, giving them more leadership and political influence autonomy. This process main objective is to maintain a distance between distribution and control of a politician's service or activity and to guarantee professional autonomy. This is done by transferring some of the formal power to an organism or a professionalized leadership in such a way that it is possible to act with a certain autonomy degree, without the political responsible leaving his/her authority completely. That is why it is said that political role is changing from a detailed control to a directive control, framed in a more general and strategic acting.

The Mexican reforming process has consisted in a combination of authority decentralization towards different organisms. Nevertheless, it has lacked of key elements for measuring performance, such as more formal rendering evaluation. During the last 14 years, an important number of administration units have changed their organizational status in a decentralized sense, and many of them now represent new ways of parastatal companies. 16 Revista de Administración Pública XLIII 3 more oriented to market competence and free market and less subjected to political control (CONACULTA, National Water Commission, Federal Electricity Commission, etc.).

Until 1982 it dominated public services: railroads, telecommunication, electric power, postal service and agriculture were organized as central organisms or through integrated government managing companies. From there on, these companies commercial parts have been privatized and regulatory parts have been retained by the government establishing new and varied types of parastatal companies and commissions. The last example of this development is the highways building.

As a result, more autonomous and control regulation organisms have been established. Some old government companies have also achieved more autonomy in services provision and this trend is

also evident in other traditional organisms. Until the middle nineties there was no opinion on regulatory organisms. Nevertheless, during the last ten years, there has been several kind of criticism over these organisms.

Today general opinion says that there are too many, and that not all of them offer a public value for the citizens and the same government that created them. The answers to these criticisms consist in amalgamating organisms in a rational way by functional lines, customers groups or professional areas, moving regulatory bodies to specific dependencies; and establishing inter-sectorial authorities with more autonomy.

President Calderon's government policy, supported by the World Bank, is to put into practice better managing practices and mechanisms. Without denying the advances generated by the competency policies applied in the previous government period, in the new government the improvement managing model shaped in the Managing Improvement Program 2007-2012 is being put into practice. The program will be centered in ensuring improvements on the different institutional managing systems.

From this model, political executives intention of decentralizing decisions and individualizing them, will also contribute to strengthening the regulatory policies in matters such as acquisitions, human resources and strategic planning, central coordination.

This shall be achieved through a higher delegacy, making more difficult formally for the government to interfere in individual cases. Secondly, the government wants to more clearly define the roles by organizational divisions that separate the inspector, purchaser, provider, owner, regulator and consultant roles. Authorities should specialize as directive, supervising and inspectors. Thirdly, the government wants to strengthen professional competency and specialization within the supervision authorities and change the surveillance philosophy in their directions with a less detailed regulation, but improving horizontal coordination.

Summarizing: Mexico has adopted a moderated reform way, trying to balance certain delegacy measurements, with a central political control and performing moderate changes in its politic and its central administrative functions performance. Nevertheless, this balance is under more pressure each time, by the structural delegacy forces.

A major autonomy implications

The most limited decentralization and strengthening way of institutional management is using procedures revision, which is nothing else but a translation of the central unities authorities to organism, regulatory authorities and administration councils. This gives more autonomy, responsibility and an acting frame for using assigned resources while they follow an improving route. Before launching the program, managing autonomy was applied by instruments such as the Citizen Commitment Letters (CCC) and the Integral Services Centers (CIS). The new system complements informal contacts with the introduction of a new government financial regulation in the way of a Budget based in Results, which shall constitute – when it is concreted – in an annual letter almost contractual that includes goals, objectives, performance indicators, reports in formal meetings and budgetary assignments to organisms.

Another kind of internal delegacy is establishing new regulatory organisms or surveillance authorities. While regulatory function has always existed, it is now combined with administrative and commercial tasks, and located in specific regulatory bodies, together with the formal statute of such organisms. This develop has demonstrated to be more polemic for several reasons. A central issue for example, is if these regulatory organisms should have more autonomy than others. One of the issues that several organisms report is political direction reticence for taking the responsibility of accidents or crisis that occurs.

In other words, it is frequently difficult to take prevention acts. While politics tend to express after the accidents that they were not aware of the need of additional resources to guarantee safety, regulatory authorities complain that their resources demands were not considered in the budget. Regulatory authorities frequently take different approaching acts towards political leadership, depending on how much are there issues politicized. (Laegreid, 2005; p. 708).

Other conflictive dimension of more management autonomy has to deal with if the property and regulation of parastatal companies shall be both localized within the Secretariat or dependency that possesses the controlling faculties. A discussion favoring both functions concentration point out that this joining maintains

and strengthens competence within the sector. This frequently goes together with the argument that different roles could still be structurally separated, although they are in the same dependency (Laegreid, 2005; p. 708). On the other hand majority of organisms leaders prefer to keep regulating and property functions separated. After which it can be stated that while public organizations increase their managing autonomy, question regarding political control tends to acquire importance, especially for the problems that derive from tangible results lack to be presented to population as benefits, but also as political achievements of the elected directors. This is; managing autonomy becomes a governability matter (Aguilar V., 2001; p. 15).

Governability and autonomy of public managing

Until now, concerns about governability had known two stages. The first one between 1975 and 1990, when governability is identified as one of the necessary attributes for democratic regimes existence. During this stage, the concept of governability acquires a negative connotation, pointing out the absence of democratic regimes. The second, approximately includes from the starting point and consolidation of democracy transition processes in Latin America up to day, and it is characterized due to the fact that governability concept acquires a more positive concept.

It is understood as a consequence of alliances and covenants that are necessary to build in order to maintain democracy. At the beginnings of the nineties decade, governability invocation came to acquire such a positive connotation, that it is posed as the shortest way for connecting the democratic system with improvement of citizens' life conditions.

Deficient results gotten by the World Bank in their adjustment processes and the falling of Berlin's wall modified the discussion over governability. On one hand it is clear that without institutions and government's capacity, projects are doomed to failure. The World Bank then starts an unexampled process seeking institutional development and government capacity in those countries where it had projects in process.

Under "governability" sign the World Bank starts a series of programs that go from promoting justice modernization to the

improvement on municipal managing. On the other hand, transition towards democracy in Europe's Eastern countries, poses the need for boosting processes that contribute to generate a government's bigger capacity in these countries, and a development of their institutions in agreement with changing demands. The belief that just as these countries economies reveal to be heavy and incompetent, the political systems are each time smaller and closer to majorities actions had been generalized. The opening and modernization task of the political system and of the institutions supporting it is posed as the governability task (Carrillo, 1998). The swerve is evident. Governability topic is no longer centered in the attributes that bestow democratic character to politic regimes, to continue toward public administrations working issues. Managing working carries a better managing of public sector, rationalization of public expenditures managing and promotion and reinforcement of the civil society role in oversight and control of the government. This last component allows establishing a narrow relation among State and society redefinition processes.

In this way, it is posed that to a strong State it should correspond a strong society. An efficient government should be corresponded by a society that controls it. Officers that take over and account for citizens, emerge as the new symbols of governability.

Governability is then posed as the seeking of efficiency, efficacy and public transparency.

In governability study, concern about democratic institutions working has been posed in a double perspective. On one hand are those who consider that the moment for designing democratic institutions is exhausted and therefore it should be focused in their working. On the other hand are those that consider that there is an inadequacy between the institutions designing processes and their starting as so. Emphasizing on institutions working is exposed as the alternative that allows identifying the inadequacy issues and solving them as it should be (Carrillo, 1998).

Double perspective conducts to a scission. On one way go the public managing formulas, associated to the governability vision as efficiency, efficacy and public transparency seeking. It is about those formulas in which governability is an issue referred to the State and civil society working, their interaction in the processes,

norms and institutions by which they work themselves to several levels, and on the other, completely different, goes the quality democracy formulas. This is those that pose that it is not enough with the institutions' existence, or with the democratic procedures (Aguilar V., 2001).

What is important is the democratic content of this institutions and procedures. In this front, the more novel developed come from those discussions that pose the needs to differentiate democracies in which formal institutions of democracies ruled by informal institutions prevail, as a condition for studying and understanding transition and democratic consolidation issues.

In spite of the scission's depth, both options are also found. For some others, concerns are founded in two key cornerstones: legitimacy and efficacy. The issue is originated in the cornerstones adscription. In some cases, cornerstones are assigned to the government. There, statements such as that in order to have governability, governments should be legitimate and efficient, are built. In others, cornerstones are assigned to political system. There, statements of the kind: in order to have governability, political systems should be legitimate and besides efficient, can be made.

Concerns around the governability problem, face a new challenge: studying their contributions to democracy stability. But the challenge is not exactly to board the public organizations working issues as it had been happening, but to study elements through which the relationship between –and in which direction– governability and democracy stability is established and developed.

The experts in stability issue, as those in governability, make these depend on political system legitimacy and efficacy. Really both dimensions although are useful from an analytical point of view, they are intermingled. In fact, efficacy is one of the elements that allow justifying access rules and the exercising of a power relation. In other words, the equation could be simplified and it could be stated that stability and governability of political regimes, depend on their legitimacy. Legitimacy is then, an element or basic requirement both for stability as for political regime governability.

Legitimacy and political culture concepts, keep a narrow interaction both for stability as for governability of the political regimes.

Legitimacy concept is wider than political culture one. It mentions legal validity of power access and exercise rules, justification of rules in terms of shared beliefs and values by subordinates and dominants, and development of actions through which subordinates express their consent.

From this view, we could stat that political system stability depends on up to which point its structure has legal validity, either it is justifiable in terms of values and beliefs, and if actions that expresses its consent are observed. Conversely, governability shall depend on up to which point its action has legal validity, is justifiable in terms of values and beliefs, and actions that expresses its consent are observed. Rebuilding public managing evolution in Mexico, during an almost two decade period, allows advancement in some answers to legitimacy and public control slightly discussed in this work.

Interpreting managing evolution together, a mix of political and administrative factors should be made. Thus, old administration topics –highly politicized- tend to lower their priorities, and the new management ones –with more autonomy- tend to increase. The final result is a bigger public agenda, integrated by old topics that continue to concentrate the thickness of the public administration, but that are losing their priority, and by topics of the new agenda that join to those and tend to be more important each time.

Finally, other conclusions that can be extracted from the Mexican case is the relevance of election in the temporary lapse with which the public managing evolution is analyzed, since for each temporary lapse there are different priorities and approaches applications. Thus, to interpret changes in the short term, political priorities or of the ones so called development agenda, are the most relevant. In the long term, interpretations over the structural change are the most appropriate.

Current situation of the Mexican public management

Through these last decades, and in the wake of the changes induced by the Globalization Era, Mexican public managing has been involved in deep changing processes that have affected its profile and internal working. To these pressures and adjustments, tendencies and historical issues that along decades dominated the attitude and focusing of officers and public dependencies, are added.

The clear-cut result of all of these factors is a complex and diverse public managing that requires deep adjustments and a new focusing in such a way that guarantees both, complying with the democratic Rule of Law consecrated in the Mexican Political Constitution, as well as the expedite attention of the needs and demands of the social group, and the productive sectors in all the country's regions.

A clearer and precise understanding of the situation that characterizes the public managing of the Federal Government and its associated administrative apparatus comes from analyzing its dilemmas and severe needs. This implies recognizing in the first place, that up to date the legal-administrative framework has wide general basis that make possible performance of planning and projection exercises of objectives and goals. Nevertheless, these instruments development has not yet reached the appropriate integrality for establishing clear articulation guides and mechanisms between strategic objectives adoption, and routines and daily character processes performance. Dependencies and federal programs do not have with the necessary institutional capacities for making exercises programming-budgetary of virtuous and flexible articulation instruments for distributing human, financial and material resources.

Increasing character guides are kept valid in which annual goals addition is simply an adding resources exercise in which results and adequacies that are acknowledge in full dimension and reaches deviations resulting from implementation phase.

Derived from it, human capital managing as well as several available resources in dependencies and entities are not linked in a strategic planning a performance evaluation.

Secondly, as a product from a historic tendency of offering public goods and services over totally complying general orientation norms basis, the quality and opportunity of Federal Public Administration procedures show very low coverage and satisfaction levels among individual and collective users.

Even though an important part of the goods productive and services providers instances have applied in the recent past improvement strategies, and have sought to widen up citizenship satisfaction,

organization and provision guides that grant a heavier weight to clientele reproduction schemes to selective managing of the offer and distribution of goods and services, to the use of criteria that privilege and protect providers interests over the ones from the users or costumers, to the maintenance of a regulatory framework centered in the institutions and not in the citizens needs and demands are kept valid.

In this context, stimulus to a better population satisfaction, and the promotion of productive investment and social and economic activities favorable for diversifying consuming options and to protect social and environmental rights are considered in a secondary and poorly relevant place.

This negative effects scope is not limited only to social and economical sectors, but also affects the own Mexican Public Sector, which suffers productivity levels scarcely linked to demands and challenges deriving from its strategic agenda. This situation constitutes an acute contrast with respect to some of the more significant achievements of the Public Administration.

On one side, the last decades have registered considerable and relevant advances in regards with the operation of policies and programs guided to measure and effectively combating phenomena such as poverty, exclusion, corruption and environment destruction.

Protection and defense systems of human and social rights have been put into practice; firm trading and cooperation links with close and far countries and economies have been established, at the same time that the macro-economy management that has given stability to companies and consumers has been consolidated (Sosa, 2000),

But, on the other hand, the same dependencies and entities applying these instruments have not been able to embed in their internal scope, stable measurement of action results that make the application of adjustment, control and improvement of different managing resources that are the basis of their performance feasible.

Thus, valuable human resources shaping the Federal Government and its institutions, keep a paradoxical situation in which the most dynamic elements do not count with full security and professional

development conditions. Professional Civil Services Career has not been able to fully adequate to each dependency or entity nature.

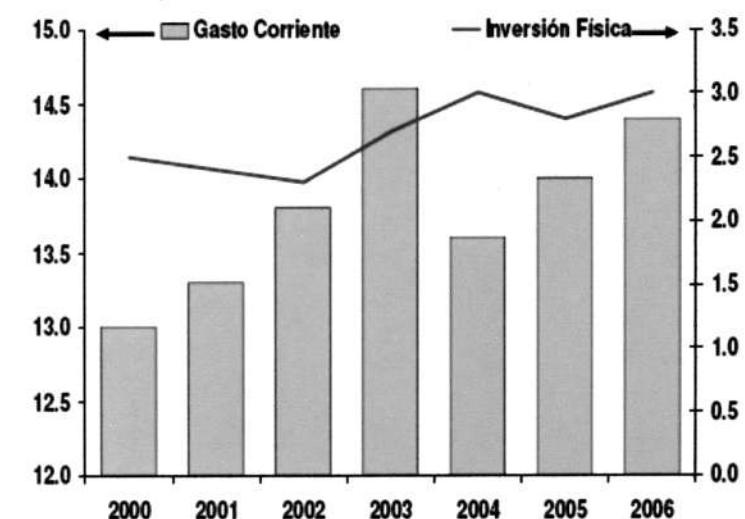
In the case of financial or material resources, a disarticulation between requirements and terms that marks the budgeting process and the expenditures exercise, and temporalities that exist in each of the administration sectors, is present. Thus the financial-budgetary planning is not completely in accordance and concurrent with what the social, productive, environmental processes such as agricultural cycles, wild life and natural resources like water and forests reproductive cycles; trading opportunities coming straight from international markets, and needs that come from long term maturity processes such as the ones that the scientific research and technological development characterize needs demand. Therefore there is a low institutional efficiency evidenced by issues such as a budgetary sub-exercise or a frequent improvisation and adapting of expenditures and investment decisions to specific situations of the administration sectors.

In Mexico, public expenditure is low compared to other ODCE countries and Latin America. Expenditures composition must be improved: while public investment increased in 0.5% of PIB from 2000 to 2006, the current expenditure increased in 1.4%. (Graphic 1). Besides there is a very low maneuvering margin: only 9.44% of the expenditures are sensitive to reassignment (graphic 2).

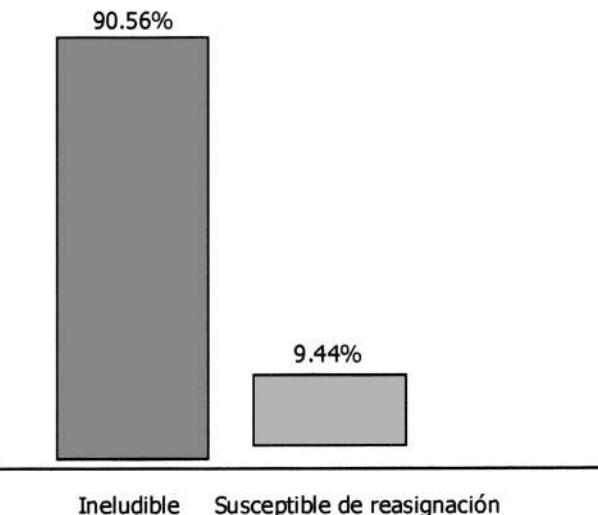
Finally, and as a result of the previous tensions and issues, Mexico's Federal Government suffers an over regulation of its activities and principles, due to an accumulation of new normative bodies, and a low substitution of preexistent laws and regulations. This frequently takes to the fact that federal public managing is too much centered in norms observations before on complying with the objectives and measuring their results.

The answer to this situation has been posed as a continuous improvement process, such as it is pointed out in the Federal Public Administration Managing Improvement Program 2007-2012. Its application shall allow assessing advancements and backwardness and eventually establishing new terms for Mexican governing on the XXI century.

Gráfica 1
Gasto del Sector Público
(% del PIB)



Gráfica 2
Estructura del gasto público en México



Conclusions

The sequent transformation of Mexico's Public Administration in the last decades refer to evolutions and involutions in which politic relations, whatever the mechanism by which these are defined, attribute to the government organs functions and responsibilities over which it is not possible to previously know the effects that they will produce and the magnitude of the resources they will involve. Administration does not answer, therefore to "social laws" or conforming principles that can guarantee their actions will have implications over those aspects considered at the moment of adopting any decision.

Administration, in spite of its remarkable technological advance and to its each time bigger diagnosis and prevision capacity, has not stopped to be a set of practical expressions and intangible notions of instrumental character. If politics continuous to be the art of conciliating and integrating interests over a continuous changing base, then administration shall reflect dependency it has towards that art and its unstable character. Therefore, it is necessary to point out that in the Public Administration evolution -associated to the described State notions-passing from one view to other, did not meant the total abandonment of the categories and objects of the previous stage, rather its refinement, adaptation and complementing. Each stage takes up again some of the objects and ideas of the previous for refining them and applying them lately to the new reality.

I can be stated then that public administration is integrated as a discipline by each and every topic boarded in this work.

After considering the changes in the Public Administration evolution, it can be partially concluded that the dominant schemes in administrative practice, have reached a particularity degree not previously known. This particularity makes it necessary to consider a wider and complex universe of political-administrative objects that require being self explained, before being able to be valuated in the widest context of the government and its administration. Therefore the discussion about public function, managing autonomy and fiscal capabilities of each government level, cannot be anymore explained by general notions or by the longest or shortest distance kept in a particular case in respect to an average definition or to a considered universal character rule (Sosa, 2000).

Public Administration is consequently defined more as a social phenomenon than as one of a legal or technical nature. In the same way, Public Administration focusing tends to be particularist. A proof of this is the focuses multiplicity that characterizes today performance of almost any administrative study. It is not possible to identify the contemporary public administrations profile parting from just one approach or of only one object. The continuous positions movement and the analyzed phenomena own multi-faceted nature, make mandatory to incorporate concepts and analytic tools in combinations each time less reaffirmed. This means that Public Administration also tends to be dominated by a multiplicity approaches notion for its managing and improvement.

Bibliography

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en *Revista Enlace*, No. 51, Nueva Época (enero-marzo 2001); pp. 11-30;
- Carrillo, Ernesto. "Estrategias para la investigación de la legitimidad y la gobernabilidad". Ponencia presentada al panel "Legitimidad democrática y gobernabilidad en América Latina y Europa" del III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid 14-17 de octubre de 1998.
- Laegreid, Per, "Los políticos y la reforma de la administración pública en la era de la nueva gestión pública: el caso noruego", en *Foro Internacional* No. 182, Vol. XLV, 2005 (4), pp. 705-733.
- Sosa, José, "Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta", en *Foro Internacional* No. 161, Vol. XL, No. 3 (julio-septiembre 2000); pp. 522-551.
- Villoria Mendieta, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid, INAP, 1996.

Revista de Administración Pública



Managing Improvement and Approach Towards Results in International Scope: What to do? Where to go? How to act?¹

Javier González Gómez*

Introduction

About 20 years ago, a wide debate over the size of the managing structure of the States started in the first place to an academic level, and then in terms of the economical policy exercise. However, the core of this debate was the implied question of the State intervention in economic activities. From that moment on, diagnosis over the State "size" were started, and it was determined that this size should be reduced.

The State that emerged after the Mexican Revolution, found a geographically disjointed country, with a serious financial troublesome where land issues were not at least solved. Facing this situation, post-revolutionary governments devoted themselves to build a new social and economic structure, upon which support a State that was to become the axis and engine of the national development. In this sense, and with the agrarian reform and petroleum nationalization, the Mexican State gained a political capital that facilitated it to

¹ Una primera versión de este documento fue expuesta en el panel "La mejora de la gestión y el enfoque hacia resultados como elementos indispensables en la Administración Pública de México", del XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, realizado en Buenos Aires, Argentina del 4 al 7 de noviembre del 2008.

* Javier González es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México y Maestro en Políticas Públicas y Administración Pública por The London School of Economics and Political Science (Reino Unido). También realizó estudios en el Instituto de Estudios Políticos de París, en la Universidad Central Europea de Budapest y en la Universidad de Gotinga. Ha sido docente en El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, y en el Instituto Nacional de Administración Pública de México. Actualmente es Director General de Eficiencia Administrativa y Buen Gobierno de la Secretaría de la Función Pública.

legitimize the later reforming policy orchestration that implied its growing participation in economy. Actions like these together with a labor law that included innovative laboring rights, represented the victory and the popular commitment with the government.

Thereof Mexican State built the social base support that allowed it to be identified as the linking point between the private and the collective interests as well as to become the guiding nucleus of the cumulative process and industrialization of the country. Similarly, and with the purpose of organically articulating interrelationships among the different economy agents, a regulatory body in which guidelines for regulating for example production activities, land matters, corporate work of the workers and peasants unions, the country foreign relationships, and the State relations with the Church was created. There of the judicial structure that would rule the State direct intervention was shaped. Nevertheless, that same intervention presumed to have a special administrative support; this is a public managing body that served not only as a communication bridge between the state power and the different social group demands, but also as the core for the public tasks execution was required.

This state performance way, where the essential was to maintain the economic, political and social balances, pushed Public Administration to acquire more and more complex structural features and managing ways. And whilst the State acquired more commitments, more complex in terms of size and performance should its administrative base become. Thereof, at the same time that new Public Administration organs were being created, also judicial regulations for ruling its performance were issued. Thus, a Public Administration that embraced the most diverse governmental hierarchy scales, emerged.

As economical, political and social changes emerged, the State managing structure –Public Administration– also suffered organizational modifications. Either because a new work or entrust incorporation to the public activities catalogue, that resulted in the creation of new entities or dependencies; or because the abolition of an existing administrative unit (secretariats, State departments, semi-autonomous or autonomous organisms, and public firms); or due to the changes in the commitment that each of its elements had to attend.

Therefore, in the Public Administration organizational evolution, public organisms whose faculties started from the internal political intervention (Interior Secretary), advise to rural communities cooperatives and farming colonies (Secretariat of Agriculture and Livestock) including those related with the educational and of public health issues attention (University and Fine Arts Department, and Public Healthfulness) were created. Not only had the central sector started growing, but also the semi-official public sector. State participation was diversified in the different economical sectors, and the number of public firms rapidly grew.

Public Administration organizational and numerical evolution was also the reflection of a world's positive view about the role that the State should accomplish within societies. It was supposed that it had to foster development; it also had to create the means for satisfying the demands emerging from a continuously transforming society. Whereas the public actions deployment for promoting economical development was accompanied by social assistance programs that appeared with a progressive connotation. It was then supposedly implied that public activities served to reduce laboring forces exploitation. On one hand, if the State was in charge of the social welfare, and the popular consumption goods distribution at cut down prices, it contributed to a better income distribution, and on the other hand, with the creation of economic regulation frameworks, besides favoring private accumulation, it could reduce social inequities caused by the market's performance.

Considering the previous in a favorable economical context, featured by financial stability and a quick economical growth, was that since the thirties and up to the sixties, Mexican State was able to revitalize the economical growing strategy. In which an important part of the public efforts were guided to promote popular demands satisfaction. However the economical crisis caused an important cut down in the resources flow towards the country, which created the ideological conditions conducive to locally applying neoliberal strategies. And with them, one of the most radical Public Administration reforms, started.

In 1982 quantitative and qualitative redefinition both of State and Public Administration nature started. It was then proposed, that satisfying social demands, and orienting tasks for keeping social cohesion should be performed in accordance with certain public

policies. In which, at least in theory, state intervention would be limited to the instruments and mechanisms corresponding to their incomes, and with the clear purpose of participating in projects and services that increase productivity and social profitability as a whole. This is that from there on, governments action would be subjected to strict economical restrictions.

Economic modernization and Public Administration operations restructure were framed inside another State reform and of its new ideology: *Social liberalism* whose core thesis was to reach an admissible economic development, in which there should be a clear complementing between public and private tasks. Our neo-liberalism version, social liberalism, proposed that in order to overcome the crisis, and to generate an equal social development, it was required that a *reformed State and an efficient market* would complement themselves. The first one would have to take on its functions, limiting its field of action; this is, reducing its intervention to the income level, and leaving the private economic agents the most direct contribution to the global investment, whilst the market automatic regulation mechanisms would increase the global efficiency and would guide to social prosperity.

In terms of this proposal, Mexican State should commission its public administration what was related to the regional and urban development, justice bestowing and the necessary supports provision for fostering private investment, which were focused, as in the old times, to private activities financing, and economical deregulation.

Evolving towards improvement and results measuring

Regarding the topic of government's improvement and results measuring, this was not a priority in Mexico till about three decades ago. Hegemonic conformation of Mexican Political System, bureaucratic system structuring in which executive in turn had a wide discretionary margin for naming public officers within the public administration, and the corresponding availability of public funds favored a governmental scheme whose importance did not lied on offering profits or having an efficient performance, but on implanting programs and policies in accordance with the political agenda of the government in turn.

Even though some assessment initiatives during the sixties and seventies can be numbered –as the attempts to control and assess semi-official firms, as well as certain programs assessment signs with the Secretariat of Programming and Budget creation during President José López Portillo administration– it was not until the beginnings of the eighties when this topic starts being relevant in governmental scope.

The main reason that motivated this change was the financial crisis that rapidly cut down the governmental resources availability, which compelled to undertake public expenditures rationalization (being this an increasing of governmental efficiency) and that focus it to prioritized areas. Notwithstanding, the first assessment steps started by President Miguel de la Madrid government (within its moral renovation policy) were mainly centered in bureaucracy controlling, and in adequacy of this law behavior. The Comptroller General Federal Secretariat (SECOGEF) that as a principle had the evaluation and supervision of public sector mission was limited to the Federal Government organizations, legal-administrative control.

During presidents Carlos Salinas and Ernesto Zedillo administrations, topic on managing and assessing modernization kept an important place within the public sector reform actions, but it was practically just to a discursive level. In these years, beyond certain minor adequacies to the budgetary system, and an external evaluation of certain insignia programs incipient development, a global assessment strategy was not established, and Secretariat of the Comptroller.

It was not until President Vicente Fox administration (2000-2006) that for several reasons assessment exclusively centered in regulatory control was abandoned, and new initiatives for structuring an assessment and improvement policy of the Federal Government was implemented. Such change favored a multidimensional and fragmented scheme, in which different actors started to be assessed from different justifications and points of view. Creation of the Presidential Goals System (SIMEF) was the first action taken. Such action consisted in coordinating goals and objectives of each Federal Public Administration (APF) office, straight with the President. Based on such goals, each head officer established commitments in the midterm that would be assessed based on a series of development indicators.

SIMEF accounted with three main assessment slopes: operation results (in which advancements of the main programs and activities performed by each office was measured) of Good Government (in which efforts performed by each Secretariat in achieving the Good Government Agenda of Fox administration were assessed), and finally a costumer's assessment that served for recognizing citizenship satisfaction with delivered goods and services of each dependency. A second outstanding action regarding assessment in that period was the gradual swerve in the legal control paradigm started by the Civil Service Department (SPF). Without giving up its traditional role of managing regulatory control, a transformation of the controlling internal organs (OIC) of each government dependency by means of the Integral Model for Control and Surveillance Organs Performance (MIDO) was proposed.

This model intended transforming legal controlling mechanisms used by OIC in each government organism, into a wider scheme in which such instances would become co-responsible of each dependency performance. Likewise, SFP would assess each organ performance not based on the applied control mechanisms, but in relation with performance indicators, related with topics such as corruption cut down, operational performance of OIC's and strategic results of each dependency and entity.

Another assessment system developed during this period was coupled with the creation of the Professional Civil Services Career (SPC) from APF.

Within this system –that seeks transforming discretionary public officers naming for one base on merits mechanisms– the Performance Evaluation Subsystem consisting or evaluating each public officer individual acting, by means of a particular series of indicators associated with their belonging office goals and objectives achievement.

In operational terms, this subsystem applies to different public administration hierarchy levels, though ultimately, individual performance evaluation is added to General Directors level. Evaluation mechanics of this subsystem, consists in a tripartite scheme in which the assessed himself, a hierarchy superior and a third person, participate. For global evaluations of a determined unit, the head office of such area also participates.

Admittedly this initiative may seem to outline a *micro* evaluation scheme within the development evaluation subsystem of SPC, there are some restrictions that have restricted its success: it is an endogenous mechanism that only feeds SPC objectives and does not link with other evaluation instruments, its scope is relatively limited to positions subjected to system merit measuring logic (middle leadership), and finally have had measuring issues due that it has not been possible to define if performance lies upon formal functions of each public servant, or in added goals of each administration unit.

On the other hand, in area specific scope, the creation of the National Institute of Educational Evaluation (INEE) in 2002 is relevant. Such organism was created with the purpose of designing tools and applying integral evaluations to the national educational sector. Due to this, the Institute had developed approaches and performance indicators that have allowed diagnosing Mexico education general situation in a better way, as well as disintegrating quality and performance indicators by educational center.

Some other actions have been taken in the legal sense, to fortify the government evaluation strategy. First, Federation High Audit (top legal control organ) has complemented its surveillance and revision of the federal public account traditional instruments, by means of performing evaluation performance audits to programs and particular federal dependencies. Such assessments are *ad hoc* required in areas that the deputies consider controversial or problematic. In spite of this, this kind of instruments incipient development, has limited its scope that has been kept to a legal-regulatory level, and has not deepen in the analysis of the public program general performance.

Another initiative fostered by the Congress was external evaluations to all social programs subjected to operation rules obligatoriness. This initiative, besides opening evaluation to non governmental actors (companies, consultancies, research centers etc.) allowed a better adaptation of program evaluations depending on their nature and the specific needs for which evaluation was required.

This last legal action was reinforced with the General Law for Social Development (LGDS) enact in 2005, in which the National Council for the Evaluation of the Social Policy (CONEVAL) was created.

Such instance, besides elaborating diagnosis over Mexico poverty situation, has been in charge of coordinating the evaluation of several programs in this sector over the last years.

In spite of the great amount of evaluation instruments impelled during Fox administration, an evaluation policy articulation was not achieved, since each strategy allude to different logics, and an accurate coordination among them was not achieved, being limitedly used. In spite of this, manifesting of tools, approaches and evaluation perspectives have favored that little by little a more compact strategy for public sector performance evaluation starts consolidating.

In Felipe Calderón administration beginnings (2006-2012), and in accordance with what the Budget and Fiscal Responsibility Law approved in 2006, a new impulse to governmental assessment in Mexico through Performance Evaluation System (SED) instrumentation has been given. This mechanism's purpose is "linking [...] planning, programming, budgeting, following up, resources exercise and public policies evaluation of the budgetary and institutional performance programs". In this sense, parting from an evaluation scheme based on Logic Framework Matrix (MML) approach SED seeks linking governmental planning, design and implementation of public programs with the budgetary process. In formal terms, SED defines itself as "a set of approaching elements that allow to perform an objective evaluation of the programs performance, based on strategic and managing indicators, for knowing social and economical impact of programs and projects." This systems comes from a logic that incorporates assessment programs evaluation by external agents and coordinated through Coneval, as a fundamental linking element with budgeting. Additionally, it is formally recognized a public management evaluation slope, which shall be performed starting with what the Managing Improvement Program (PMG) coordinated by SFP considers.

In spite that this double logic is regulatory identified, in operational term both slopes (programs and managing evaluation) are conceived as differential elements that respond to a governmental modernizing paradigm that goes beyond budgetary premises, based in results. From programs evaluation view, SED has as fundament what the *Budgetary Law* sets in the General Guidelines for Federal Programs of Federal Public Administration Evaluation (hereon *Guidelines*)

published in 2007. Based on these ordinances to structure an homogeneous evaluation scheme for all governmental programs in which their success shall be measured on the basis of several performance indicators aligned with each dependency in charge, strategic objectives as well as priorities framed in the National Development Plan (PND) is sought.

The final goal of this evaluation is to favor a new rationality in public expenditures assignations (by means of budgets based in results elaboration) that reflect effectiveness, and efficiency of each public program. This justification has also been made explicit during the present administration, with the Decree that establishes the Actions for Austerity and Expenditures Discipline in FPA issuing at the end of 2006, whereat reducing the *operative* expenditure of dependencies and redistributing it in the prioritized areas of high social impact is sought. It is remarkable that in its ideal horizon, SED intends to advance towards the direct information usage on budget elaboration results, although in its first stage it has been limited to present the information (in terms discussed in this chapter first section).

Parting from what is stated in *Guidelines*, programs evaluation parts from a competence system between the Secretariat of Finance and Public Credit (SHCP) Civil Service Department (SFP) and CONEVAL. On one hand, SHCP and SFP will be in charge of designing regulatory directives, institutional coordination and final transformation of the final budget assignments evaluation results, whilst CONEVAL will be in charge of technological coordination and appropriate methodologies development for the evaluations elaboration.

The last important point of this SED element is that the program evaluations performance shall be elaborated by external agents (universities, research centers, consultancies etc.) is considered. Regardless of this, a methodological lock in which CONEVAL determines the reference terms of the different possible evaluations is kept, besides that the final delivered results by the external evaluators approval, is subject to this Council final approval (whose competence scope are the programs and policies of social nature). In this sense, although participation of external agents can be considered a favorable aspect that gives more lawfulness to evaluations, methodological restrictions to final evaluation's approvals can potentially limit a multi-disciplinary richness that an

external agent could offer, besides atoning for perverse adjustment dynamics in the results of evaluation approvals.

Governmental approach to managing evaluation by its own right is coordinated by SFP, and has as a main instrument Managing Improvement Program (PMG). This instrument has as purpose the basic managing capacities development to the governmental dependencies interior by means of three main action lines: simplify and relief of the bureaucratic regulatory framework (which traditionally imposes little flexibility to managing work), standardizes managing *good practices* in the common managing areas to all organizations, and finally, procedures and public services improvement emphasizing cost cut down in each dependency or entity.

From this managing slope, evaluation complies with diagnosis purpose of the situation that each dependency keeps, and based on it, detecting areas susceptible for improvement. Thus, PMG is not conceived as a homogeneous strategy, but as a contingent tool adjustable in accordance to managing capacities level for each governmental agency. With the purpose of guaranteeing this diversity, program considers Improvement Integral Program elaboration for each organism in which actions that shall be implemented during a certain year in order to reach PMG general objectives are stipulated.

On the other hand, this scheme does not consider articulating a negative incentive system in which if a bad development in the evaluation is observed, responsibilities can be set or budget can be cut down; otherwise, a positive incentives scheme is considered in three slopes: 1) A more flexible and proactive position of OIC's inside the dependencies; 2) organizational performance rankings elaboration; and 3) acknowledges delivery to dependencies or administrative units. Likewise, in the midterm it is expected to introduce a wider incentives scheme in which elements such as managing and financial autonomy or collective or organizational stimulus granting can be included.

Parting from these two different evaluation logics (programs and management) grounded by means of information platforms, articulating a Federal Government concerted evaluation strategy by means of which governmental performance is improved, rationality

in budgetary assignment is increased and indirectly, accountability to citizenship is fortified, is sought. This system would complement other sectorial and particular evaluation already existing efforts, and would make articulation easier in the midterm of an intensive evaluation scheme that allows a strategic use of the generated information.

Conclusions

Observing the way in which the federal evaluation strategy has been articulated in Mexico in light of the previously proposed conceptual framework, it is possible to recognize some of its strengths, as well as its weakness which potentially can make that the system does not reach the planted goals. In this section a more brief balance between identified strengths and weakness shall be presented, emphasizing SED, since it is acknowledge as the soundest strategy from the present administration.

- a) *Strengths* Maybe the main strength of Mexico's evaluation is that through time, a wide infrastructure has been consolidated (in terms of some specialized agencies and regulatory elements) devoted to governmental evaluation. As it is pointed out in the description, today it accounts with a series of organizations that in a sectorial way (such as INEE and CONEVAL) or in a transversal way (such as SFP) concentrate their efforts for orchestrating evaluation tools.

Such organizational and regulatory infrastructure has not limited evaluation exclusively to governmental agencies, but also has favored external actors input (such as consultancies, research centers and universities), over all parting from modifications promoted by the Congress in 2001 and with the *Guidelines* issuing in 2007. This aspect is positive, since it could increase the generated information extent of legality, besides offering multi-disciplinary evaluations with different methodologies that nourish diagnosis over the programs and governmental organizations situation.

On the other hand, it is possible to identify in the Mexican experience, that a good part of the evaluation strategy is founded in regulatory instruments of general application (either it be in different laws or guidelines), which endows with higher strength its implementation.

This institutional soundness will allow (mostly to those entries that are framed within a law) to a certain extent of institutionalization and temporary persistence and a higher resistance to future political changes.

Finally, it is observed that the evaluation scheme centered in a legal-hierarchical of government dependencies has gradually transcended, and has evolved to a more comprehensive scheme of multiple purposes in which the evaluation exercises serve to different purposes such as budgeting, horizontal and vertical accountability and the governmental dependencies improvement. This wider range will allow in the medium term, to take advantage of all potentialities that evaluation instruments can offer to government's inside.

b) *Weaknesses: vertical and horizontal integration issues.*

Regardless this strength, the Mexican case shows a series of potential weaknesses that could affect the future success of the evaluation strategy. The first identified issue is vertical integration (see Ospina and Cunill 2004). The description previously presented shows how the governmental evaluation in Mexico has mainly centered in public programs and organizations strengthening. Specifically the focus of the Performance Evaluation System (SED), central instrument of the present administration, is centered in the programs analysis that complement with the institutional evaluation promoted by the Managing Improvement Program.

On the other hand, albeit that some instruments and organizations that are oriented to *macro* levels (such as the INEE case) or *micro* (such as the Professional Degree Service performance evaluation subsystem), these are of a limited or sectorial scope (as INEE which is only focused to educational scope) or are not linked to the rest of the levels (SPC performance evaluation subsystem is autonomous to the other evaluation strategies, and only serves to its own system consumption).

As it was pointed before, a weak vertical integration can hinder the evaluation and hence the government's added performance is not clearly recognized. Likewise, concatenation lack between evaluation levels causes that factors due to which government purposes are not reached (such as an improper policies definition, operation programs or organization management issues under the public officers performance), cannot be appropriately identified.

Something similar occurs in terms of the horizontal integration. In the SED programs evaluation slope specific case, a logic centered in the organization that operated the program, and has not strengthen its evaluation mechanism that incorporates the inter-organizational logic, under which a lot of policies and public programs really operate, both in their federal dependencies as in their branches towards sub-national governments is maintained. This restriction prevents a clear knowledge on *transversal* mechanisms that facilitate or inhibit public policies implementation, and if the expected results and effects are achieved consequently.

This Mexican evaluation strategy, little integrated is due to a large extent, to the fact that attributions of the different participating actors have of the matter is dispersed in different legal administrative ordinances. This has fostered a pluralism of approaches and methodologies that more than articulating a sound evaluation policy, has favored a fragmented system structure and seems to go in different directions. Likewise, this policy internal coherence lack has restricted communication possibilities among different dependencies with evaluation attributions.

c) *Weaknesses: evaluation uses and justifications.* A second identified issue is that purposes to which the different evaluation instrument alludes can have contradictory logics that provoke tensions difficult to harmonize. The most relevant case in this respect is SED. Justification and final purposes detailed analysis on two organizations that participate in these systems allows to observe two opposed logics. On one hand the Secretariat of Finance and Public Credit, has as a fundamental objective to instrument budgets based in results upon the generated information on the evaluation of the programs and public management. In specific terms, and taking as reference what the Law on Budget and Austerity Decree stipulates, it seems that the incentive to lead such budgets elaboration shall be public expenditures saving and rationalizing.

On the other hand, Civil Service Department (through its Managing Improvement Program) does not have as a main purpose expenditures rationalization by means of budgetary modification, but by improving internal managing systems of the government dependencies. This modernizing and managing improvement processes could firstly imply a higher expenditure in organizations

with less performance levels that hinder them to couple the others. This last enters in a clear opposition with the expenditures cutting down purpose in those areas that present low performance levels.

In this way, at the Performance Evaluation System operation entering, it is very possible to expect that if the adequate coordination and communication mechanisms between both globalizing dependencies are not established, one of the objectives would be seen as subjected to the other restricting with this, evaluations performance capability and enrichment. A fluent communication and a clear delimitation of the products sought to generate (for example, specific budget type base on results or organizational improvement instruments features proposed by PMG) would ease the two SED slope implementation.

d) *Weaknesses: use of the evaluation for decisions making.* –A third identified issue, and probably the most serious of all, is that the implemented evaluation instruments in Mexico in the last years, have not been coupled with another kind of strategies (incentive systems, *ad hoc* legal ordinances) that ease the organizational and political learning process that guarantees the use by the main agents– of the information generated in the evaluations.

In an organizational level it is observed how governmental dependencies still conceive evaluation as a topic for legal control. This has turned particularly dormant in the external evaluations case, in which the people in charge of the different programs operation subjected to operation rules establish two possible strategies. On one side, systematically block information access to evaluators in order to avoid a negative assessment on their programs, which would mean a punishment in legal or budgetary terms. On the other, they can also take on a “make-up” position on the program’s operation with the purpose that results are satisfactorily, and hence avoid any kind of sanction.

This reluctant and almost passive attitude by public officers can be due to the way that the incentive system has been built in a parallel way to the evaluation infrastructure, maintaining penalizing features, besides that, officers do not find a direct usefulness for these kind of exercises. It is possible that the only strategy that intends to readjust the incentives scheme, be the Managing Improvement Program (PMG) in which in one hand the main evaluations costumer is the same government dependency that shall be in charge of identifying the weak internal

management areas, and in which a recommendations package can be received; on the other hand, as it was already described, this program does not establishes negative direct incentives, but shapes a recognitions scheme to organizations, areas and officers that have an outstanding performance, besides indirect information mechanisms that are not of a legal nature, but of comparison with other agencies (*performance rankings* elaboration mainly).

However, as it has been pointed, the evaluation’s usage issue for decision making lies also in a political level. Finally, the people in charge for approving for example a budget based in results are the deputies. If legislators do not use the presented information on this kind of documents, or if there is not an incentive system that fosters them to take into account performance results, all the effort and money spent on aligning budget purposes to a new rationality runs the risk of being dissipated.

This does not suggest that budgetary approval be subjected only to performance technical development. An opinion in this sense besides being naive would not be desirable. Budget is more than another governmental instrument, it is always subjected to political arguing and parties interests negotiations. Nevertheless, information generated by evaluation can give an important consume that favors a change in the deliberative process and in the parliamentary debates.

In this matter it is especially relevant the nearness of the budgets elaboration base upon results (that has even started timidly introducing itself since the 2007 budget) in Mexico. Even though budgetary elaboration scheme in Mexico outlines itself in the first instance, towards a *presenting or results information scheme*, it is worth asking up to where does the performance information will nourish both the executive during the budgetary programming phases as to the legislative during its approval and its public resources final assignation. According to the way in which at present the evaluation system and the political debate are structures, it could be supposed that the necessary incentives for legislators to use the evaluations information in order to focus parliamentary discussion to reach the final expenditure assignation, do not exist.

Finally and in terms that the citizen can give to evaluation, pertinent transparency systems that do not allow citizenship an easy and fast

access to evaluation generated information of the different programs have not yet been developed. In contrast with the Mexican case, other countries (as Chile, The United Kingdom and the United States of America) have established explicit approaching policies to such information by citizens, not only with the purpose of strengthening vertical accountability, but so that these agents can make decisions in aspects that interest them or to know certain programs performance from which they can benefit.

Bibliography

- Grimshaw, David; S. Vincent & H. Willmott, "Going privately: partnership and outsourcing in UK public services", en *Public Administration*; Vol. 80, (2002) No. 3.
- Longo, Francisco y T. Ysa (Eds.), *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007. 322 págs.
- OCDE (1998), *Simposi ministerial sobre el futur dels serveis públics*. Barcelona, Diputación de Barcelona, (Papers de formación municipal, No. 46, mayo 1998).
- Ospina, Sonia, Grau, Nuria Cunill & Zaltsman, Ariel. "Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability", en *Public Management Review*, 6 (2), (2004) 229-251.
- Pardo, María del Carmen. "Prólogo", en M.C. Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México, 2004.
- Weiss, Carol H., and Carol H. Weiss. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall, 1998.

Revista de Administración Pública



**Control and Evaluation of the Public Expenditure
Administration Integral System in Mexico**

José Manuel Flores Ramos*

Introduction

In this essay, the control and evaluation instruments of the Public Expenditures Integral Management System **SIAGP** will be analyzed; these are present in any budgetary management cycle. Starting with Miguel de la Madrid has granted them a meaningful importance that even in some cases have hindered the entities and dependencies operation in attending their information requirements, most of all in the processes related with public finances, acquisitions and public work recruitment.

Control and evaluation functions were systematized since President Miguel de la Madrid started governing in 1983, since the citizenship requested the government to lead the *moral renovation* postulates, to backup the country's traditional values, in order to banish illegal behavior and corrupted practices in dependencies and entities of the Federal Public Administration **APP**.

* Has a Master degree in Public Administration and a Bachelor degree in Economy, with merit in both cases. He is also an Economical Thinking Specialist by UNAM. He has taught Public Administration, Economic Theory, Macro-Economy and Micro-Economy, Economic Development, Public Finance and Public Budget at UNAM Economy Faculty, and at Monterrey Institute of Technology and Higher Education (ITESM campus Mexico City, and in the Center for Research and Teaching in Economics (CIDE); in the Inter-American Center for Social Security Studies of IMSS (CIESS) and in the International Studies Center of El Colegio de México (COLMEX). He has worked as public servant in Mexico City's Government, in the Secretariat of Tourism as an Administration Executive Director; in the Secretariat of Health as General Director of Material Resources; in the Secretariat of Finance and Public Credit as Assessor of Regulatory Budget; in the Secretariat of Energy in the Internal Comptroller as Sectorial Evaluation Sub-director; and he has occupied several positions in the Mexican Social Security Institute (IMSS), being the last as Investment Goods Importing General Coordinator.

Moral renovation was understood as a society's jointed responsibility, but the government impelled it.

Thereby, the *Federal Law for Public Servants Responsibilities LFRSP* and its bylaw, that systematizes the fourth constitutional title, and whose purpose is to promote a legal culture and combat illegal or immoral actions of the public servants.

The Penal Code for the Federal District in the state public common matter for the entire Republic in federal matter, establishing five new criminal types: faculties and attributions illegal use, improper exercise of functions, exercise of undue influence, intimidation and illegal enrichment; besides, three of the penal existing types were widen: misfeasance, bribery and peculation.

Likewise, the *Organic Law for the Federal Public Administration LOAPF*, including article 32 second, which gave birth to the former Secretariat of the Federation Comptroller who took on the responsibility of transforming into programs and actions the **APP** moral renovation postulates.

The following government administrations kept and fortified these postulates at modifying, adding and strengthening this Secretariat function transforming it firstly in the Secretariat for Controlling and Administrative Development **SECODAM** and in 2003, and it became the Civil Service Department.

Likewise with the creation of public administration dependencies and entities internal controlling units operation and the control and evaluation cycle develop in an integral way.

Budgetary control

Control is a "precautionary and corrective mechanism, adopted by the management of a dependency or entity that allows opportune detection and correction of deviations, inefficiencies and inconsistencies in the course of formulating, orchestrating, executing and evaluating actions with the purpose of complying with the ruling regulations and the strategies, policies, objectives, goals and resources assignation".¹

¹ Secretariat of Finance and Public Credit. Sub-Secretariat of Expenditures, *Terms glossary for planning, programming, budgeting and evaluation process of the Public Administration*. SHCP, México.1999. p. 17.

Control is conceived as well as a "permanent process in the whole budget cycle, that even though it is presented as the last cycle stage, it is implied in all of them and comprehends: operations performed during the budgeting process registers, by means of an accountable and financial follow up, that allows controlling the use of the resources and the advance in goals providing elements for its evaluation"²

Budgetary evaluation

Evaluation is conceived as the "detailed and systematic revision of a plan, program, and project or of a whole or partial organism, with the purpose of impartially measuring the real results against the predicted ones, following for this revision pre-established criteria over effectiveness, efficiency, productivity, quality and congruence levels among others."³

Likewise, evaluation of public activity is defined as "a confronting permanent process of the obtained results through activities developed by the governmental apparatus, that allows selectively measuring effectiveness, efficiency, congruence, quality and productivity among other criteria, of public administration programs in global, sectorial, regional and institutional levels, with a comparative approach, not only for its correction, but fundamentally preventive."⁴

Through evaluation public apparatus responses capability increasing to the society demands is sought.

There are two kinds of evaluations, the *ex ante* and *ex post*, the first provides elements that allow to preview optimal results; this is about determining if with the elements that the operative program counts on and the economic and social development purposes input its performance is justified, taking into account the alternative uses that can be given in advance to the same resources.

Some indicators used for this purpose are: profitability levels for which the return internal rate is used as a calculation instrument, project sensitivity to market variations, qualification and quantification of the system conditions; social cost-benefit and project's effects over economical variables.

² *Ibidem*.

³ *Ibid.* p. 28.

⁴ *Ibid.* p. 28.

Ex post evaluation measures final results of entities and dependencies tasks, and concretes in public account that the Federal Government yearly elaborates, and to which strategic and managing indicators have been gradually incorporated.

With strategic planning introduction, public administration has elaborated a control and evaluation system, based in what has been named "Strategic Indicators" which are the "parameters that integrate the measuring systems for evaluating the purposes complying, which answer to the institution mission through the reachable results

Strategic indicators as elements for control and evaluation

In sheet 1 the system's main features and the strategic indicators role in each of the **SIAGP** phases shall be describe.

Strategic indicators allow public administration to measure performance, executing corrective actions and feed back from users opinion on the state goods and services that they receive; also give the elements to the internal control organs for auditing regulation on processes compliance, verifying the truth of information, correct methodology application for the elaboration of indicators, the correct budget exercise as well as evaluating results, all this with the purpose of proposing improvement actions.

Under this view, **SIAGP** established that strategic indicators shall contain the following characteristics:

Reliable. Guarantee that the information be real.

Diachronic. Measure and identify variations along time.

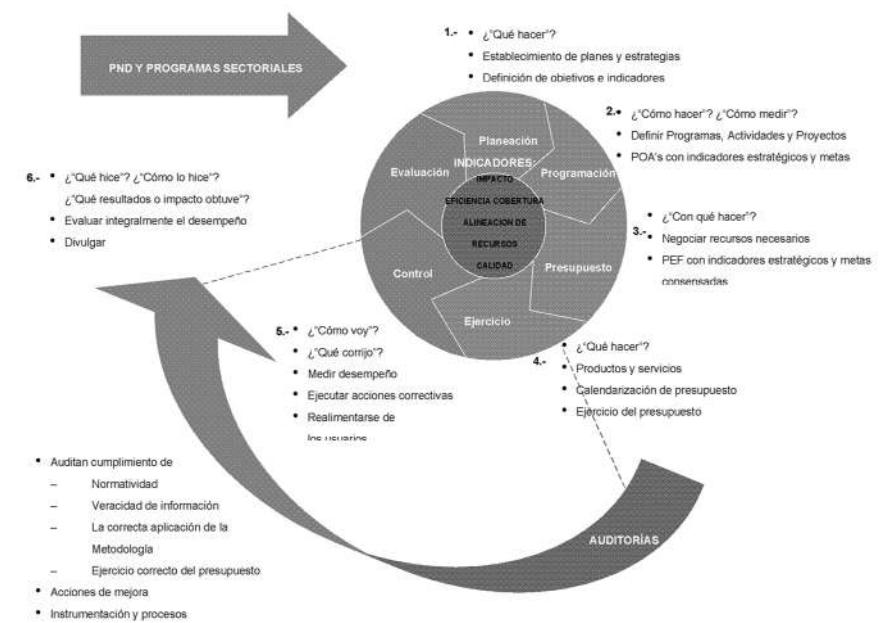
Representative and relevant. Describe what they want to measure, measure what they say they measure, and describe the way and rank of the actions contribution to complying with goals.

Directional and sensitive. Providing unambiguous information for determining the advance rank and goals achievement.

Strategic. Evaluation indicators allow to measure management impact, and disclose results in a clear and timely way.

Scheme 1

SIAGP CONTROL AND EVALUATION PHASES



Source: Secretariat of Finance and Public Credit and Secretariat of the Comptroller and Administrative Development. *Reforms to the budgetary system. Module. Strategic indicators building.* Volume II, Mexico, September 1999. p. 14

SIAGP proposed for indicators elaboration by Federal Public Administration dependencies and entities should take the following elements into account:

- That they be feasible regarding time, cost and technical capacity for their fulfillment.
- That the benefit of counting with an indicator be higher than its cost.
- Using information of official data sources if possible.
- That, those are acceptable, useful due to their validity, reliability and pertinence, and are directed to potential users.

- Counting with all responsible people in each and every process participation.

In order to evaluate **APF** performance in an integral way, **SIAGP** proposed that each entity and dependency shall elaborate in different stages and according to their building difficulty and their elaboration costs, the following indicators type:

Coverage

They measure population of objective universe scope. Coverage indicators are easy to build; it is enough knowing the objective population for measuring the goods and services provision scope.

This indicators answer the question which is the population or universe objective coverage to which the products or services are provided?

Quality

Evaluate products and services characteristics or attributes, and user's satisfaction. Quality indicators measure through users or recipients satisfaction survey, and also measure qualitative attributes of products or services to evaluate.

This kind of indicator answers to the following questioning which is the APF products or services quality level?

Efficiency

Measures Institution Productivity Efficiency indicators measure the reason between used resources in respect to generated products or services

This indicator answers which is the efficiency level in the APF budgetary resources usage?

Resources alignment

Evaluate congruence between approved and provided resources and their equity. Alignment resources indicators measure opportunity of the budget resources or equity in their distribution.

These kind of indicators attend the following questions how much are the resources aligned with the budgetary exercise requirements? and how much is the resources distribution equitable?

Impact

Evaluate dependencies or entities goals objective achievement. Impact indicators measure economical, social and political effects that public policies exercise in the environment where they act, and answer to what is the impact or expected result at complying with strategic objectives?

This indicators will allow **APF** to focus public task efforts according to priorities and more cost-effective decisions that it considers convenient to develop.

SIAGP highlights that there are no indicators for measuring all dimensions at the same time, and their elaboration will induce to the conditions that allow the appearance of new and better processes for a same specific objective creation, that can design several potential indicators and that the indicator with which available information better measures the goal to attend, should be selected.

Likewise it establishes that indicators shall be designed in teamwork, so that in its construction they incorporate the involved public servants experience in the process being evaluated, and shall contain at least the following elements: Strategic objective which it is measuring, calculating formula, justification and clearing up notes, measurement units, measurement frequency, information source and responsible, information flow and historic series.

Evaluation of the Public Expenditure Administration Integral System

Federal Law of Budget and Financial Responsibility **LFPRH** issued in 2006, give an important relevance to control and evaluation functions established in article 110 that "the **SHCP** will bimonthly perform to the economic evaluation on incomes and expenses according to the dependencies and entities budget calendars. Approved programs goals shall be analyzed and assessed by **SFP** and the Ordinary Commissions of the Chamber of Deputies.

For such purpose, Federal Executive will bimonthly send to the Chamber of Deputies the necessary information with a monthly apportionment.

Article 111 of this Law, rules that “**SPF** and **SHCP** in their respective competence scope, shall periodically verify, at least bimonthly, collection and execution results of the dependencies and entities programs and budgets, based on the performance evaluation system among others, for identifying **APF** efficiency, economy effectiveness and quality, and the public expenditure exercise social impact, as well as applying conducive measures. Same obligations for the same purposes shall dependencies have in accordance with their coordinated entities”⁵

Performance evaluation system that I previously referred to in this essay, shall be mandatory for expenditure executors.

Such system incorporates indicators for evaluating bimonthly presented results broken down by month, emphasizing offered public goods and services quality, citizen satisfaction and criteria established in the second paragraph of First Article of this Law complying, which establishes that “**SPF** and **SHCP** ” shall issue dispositions for the application and evaluation of the referred indicators in dependencies and entities; Legal and Judicial power and autonomous entities shall issue their own dispositions by means of their administration units”⁶

Performance evaluation system indicators shall form part of the **PEF** and incorporate results to public account, explaining in a detailed way causes for variations and their corresponding economic effect.

The obtained results by evaluation process shall be considered for the reprogramming, budgetary and resources exercises effects, for the following exercises.

LFPRH in its Seventh Title, related to sanctions and indemnifications establishes in article 112 that “The acts or omissions implied in incompliance or the precepts established in the present Law, its Regulation and further general dispositions in the matter, shall be sanctioned according to what is predicted in **LFRSP** and other applicable dispositions in terms of the Fourth Title of the *Political Constitution of the Mexican United States*.

⁵ Law for Budget and Financing Responsibility. p. 38.

⁶ Ibidem.

Sanctions for **SIAGP** legal regulation precepts incompliance

The element that serves as basis for determining **SIAGP** legal regulation precepts incompliance shall be Audit, which will execute attributions that according to the *Law for Federation Superior Oversight* and other applicable dispositions that correspond in responsibility matters.

Based on **LFPRH** article 114, Public servants that incur in any of the following, shall be sanctioned according to applicable disposition terms:

I. Cause consequential damage to Federal Public Finance, including resources administrated by the powers, or to any autonomous body or entity legacy;

II. Do not comply with general dispositions on federal public expenditure programming, budgeting, exercise, control and evaluation matters, established in this Law and Regulation, as well as in the **PEF** Decree.

III. They do not carry out the budgetary and countable registers with reliable and true information in the way and terms established by this law;

IV. When by reason of their functions nature, know that federal public finance or any autonomous body or entity legacy could result damaged, and being within their attributions, do not prevent it or inform it to their hierarchical superior;

V. Distract objects, money or values for own or others use, if by their functions they would have received it in administration, deposit or any other cause;

VI. Disobey with their obligation to timely provide information required by **SFP** in their own competences scope;

VII. Disobey with the obligation of providing information to the Union Congress in the terms of this Law and other applicable dispositions;

VIII. Perform actions or omissions that hinder the efficient, effective and opportune exercise of the resources and the dependencies,

responsible units and programs objectives and annual goals accomplishment;

IX. Perform actions or omissions that deliberately generate sub-exercises due to annual objectives and goals in their budgets incompliance, and

X. Violate the general dispositions issued by **SHCP, SFP** and Audit in their own attributions scope".

In Article 115 of the analyzed Law, it is established that "Public servants and natural and artificial persons that cause consequential damage to federal public finance or to any autonomous body or entity legacy estimable in money, including benefits illegally obtained by acts or omissions that are imputable to them, or by incompliance of this Law obligations, shall be responsible for payment.

Liability shall be set in first term to who directly executed the acts or fall into omissions that originated them and subsidiary those who by the nature of their functions have omitted revision or authorized such acts for causes that imply swindle, guilt or negligence by them.

It is important to emphasize that for the first time in a law that regulates public sector task, solidary liability is established with the respective public servants, of the natural or artificial private persons in the cases where they have participated and originated a liability.

Additionally, that sanctions and indemnifications shall have fiscal credits nature, and that shall be fixed in liquid amount, subjected to the execution procedure that the applicable law establishes are determined.

Based in the previously exposed, it can be concluded that:

- Parting from President Miguel de la Madrid administration, a high importance to expenditure planning and execution was given in some **APF** dependencies and entities.
- **APF** evaluation and control was fundamentally sustained in the application of audits whose results were fundamentally based on procedures compliance and not in the achieved managing results of entities and dependencies.

- In Acquisitions and Recruitment works area of **APF** dependencies and entities, to answer audits related to these procedures was constituted as a fundamental activity, leaving aside their reason for being, that was to endow their substantive areas of goods, services and necessary infrastructure for operating assigned programs, with the consequential negative effect in the budgetary exercise and in the compliance of programmed goals.
- In this sense, it is proposed that **APF** evaluation and control shall give priority to results obtained in dependencies and entities managing, without diminishing transparency in resources use.
- Evaluation and control processes, shall maintain a proposal and flexible scheme that does not inhibit public servants tasks and project development due to the lack of goods, services and infrastructure for operating them.
- Evaluation and control shall constitute a supporting tool for achieving positive results, promoting an illegal acts prevention culture, and when these are committed the corresponding sanction is applied, avoiding impunity.
- Public expenditure integration shall be boosted, from planning to evaluation and control, in order to promote a continuous feedback of the system, which provides necessary information for objectives fulfillment.
- Evaluation and control measures shall tend to deregulate and simplify the public expenditure exercise, giving it certainty and clearness.
- Expenditure evaluation and control shall focus their efforts to promoting a financial resources efficient administration and the opportune rooting for improving expenditure's exercise, as well as measuring institutions an public servants performance by means of applying clear parameters and objectives for legalizing their acting.

It is important to highlight that evaluation and control functions at present are going in a right sense, although still in an incipient way,

since the Secretariat of Finance and Public Credit, based in the strategic indicators construction, has structured the Performance Evaluation System **SED**, which having as fundament a budget elaboration based upon results, seeks evaluating public policies, budgetary programs and public management efficiency and effectiveness.

Likewise and in agreement with the analyzed scheme, the Civil Service Department developed since 2004, the Integral Model for Control and Surveillance Organs Performance **MIDO**, whose objectives are to reduce corruption risks in institutions, information transparency, improve institutions management as well as promoting a control preventive approach, a correct surveillance of public management and corrective measurements effective application.

Revista de Administración Pública



Improvement and/or Modernization of the Managing Process

Alejandro Briones Hernández*

Introduction

Nowadays organization tend to focus their strategic planning towards improving their processes by means of modernization or innovation applying different models, approaches and schemes that have been successfully proved and used in different organizations, either in the national as the international scope, transforming them in a use tendency and general application.

One of the main challenges that federal, state and municipal public entities face, is directly related with the administrative processes as value medium for achieving efficiency in governed services delivery. A government with results orientation and effective satisfaction of the citizens' demands is the legalizing public action via in the following years.

The implied input of improving managing processes is mainly directed towards resources exploitation, attention timing, results generation, and governed and those who intervened for attending and delivering the service, satisfaction.

Similarly to the processes improving actions, information technologies

* Alejandro Briones Hernández, has a degree in Information Science by the Interdisciplinary and Social and Administratives Science of the National Politecnic Institute. He has specialized in Software Engineering Process, Quality Management Systems, the better practices in matters of Information Technologies and in managing abilities. He accounts with a 19 years experience in applying and managing Information Technologies for processes automation and improvement. He has collaborated in the informatics area as a systems consultant of Mexico National Bank, leader of the project in the Government Secretariat, sub-director of systems in the Nation Supreme Court of Justice, and director of systems in the Federal Judicature Council. At present he works as technology consultant for improvement and automation of processes in organizations.

continue evolving and every day are more exploited within the organizations. The information technologies and communication networks infrastructure growth in the organizations, has been the answer and attention to modernization ad improvement of processes. Today, most public entities account with an investment basis on technology infrastructures that allows them to continue with the development, upgrading and/or information systems acquisition for directly supporting their innovation, improvement or modernization initiatives.

Trends that although might be expressed as successful to a world or global level, they make clear that modernization initiatives and processes focusing go together with the applying and use of information technologies, since this is the main mean for processes automation.

As priorities in the processes that organizations tend to attend are directly related with the value they contribute to its reason of being, to quality, attention timing, and to the economies in the resources consumption.

Processes that within an organization or a government's entity, trend to be of relevant importance for their attention are the ones related to the management, in the understanding that the Management Process is directly related with the administration and coordination of the resources as a mean for supporting the goals achievement of the organization. This process is encircled by **planning**, **organization**, **direction**, **assessment** and **control**¹, limiting its scope to administration and executive work of the organizations, being the consumption for the operational processes in charge of generating the products, or attending the offered services.

In this sense, it is convenient to establish a strategy that allows an organization to perform a reachable improvement and modernization of its managing process, and with the opportunity to obtain benefits in the short term, having always present that managing is applicable and present along all the organization as a mean of executive support, for controlling all matters, procedures or requirements

¹ Elements of the administrative process according to definitions of Henry Favol, Lyndall, Urwick, Koontz and O'Donnell, George R. Terry, Agustín Reyes Ponce, José Antonio Fernández Arena e Isaac Guzmán Valdivia.



Figure 1. Scope of the managing process in accordance with the administrative process fundamental functions.²

that the organization attends through its areas and the staff that integrates it.

Strategy Conceptualization.

As a fundamental ingredient for carrying out a modernization initiative, or managing process changing, it should be accounted with a sponsorship or an executive support. Superior or managing levels in an organization should be totally convinced and interested in order to support the initiative, eager to give the necessary resources and to delegate the formed team to perform the initiative, with enough faculties that allow them to make agreements and collaborate with the areas that integrate the organization.

In an organization, managing process has an application scope along the different areas that integrate it. Liabilities and attributions of each area imply managing activities for complying and attending services or products, either inside or outside of the corresponding

² Administrative process phases from George R. Terry.

competence scope. This is why; the managing process can exist in different levels within the organization, under different schemes, depending on maturity and experience.

Maturity of an organization, in the managing process, can be determined and placed considering the following:



Figure 2. Maturity levels of an organization in respect to the managing process.³

- 1. Initial.** When there are no appropriate control means, operational schemes, and defined processes to carry out managing. Newly created Organizations, starting their operations are generally placed here.
- 2. Disciplined.** Those Organizations that count with policies, regulations and guidelines defined for carrying out the managing work. It generally happens, when they count with the control means for managing.
- 3. Standardized.** Organizations that count with a managing process model, and the mean of standardized control in all areas.

³ Analogue representation to the Capability and Maturity Model (CMM) of Carnegie-Mellon University, for SEI. Initial, Replicable, Defined, Managed, Optimized.

- 4. Predictable.** When measuring work is already a usual activity. When parting from the established standards and the historic information generated they perform analysis and monitoring managing works. Performance and quality managing process is identified.
- 5. Continuous Improvement.** Improvement opportunities are identified, and changes in the managing process are attended, being this a continuous activity.

Considering this maturity, the action to follow shall be determined, being recommendable that the managing modernization initiative be considered in its strategic planning. Maturity level can be placed or determined by the experience and capability that the organization has for facing changes focused in processes improvements and their scopes.

Availability or resources and time assignment is a fundamental factor for determining an improvement initiative scope, and/or managing process modernization, the more areas get involved, the more quantity of human, financial and material resources will be needed in order to succeed. Likewise, the expectations from the executive area where success in the short term is expected, shall be considered; for what it is advisable to start with automation of one or two areas until automation can be integrated and widen to all the organization, allowing the executive head to know and account with information enough on managing processes in all of the areas. Other factors affecting resources and time, and that shall also be considered are the expected quality and the possible risks.

In a general strategy conceptualization for the managing process improvement and/or modernization in all the organization; the following concepts and entries, should be considered:

- 1. Clearly stating the guideline or whatever it is desired to reach.** The purpose and objective to be achieved with the managing improvement and modernization initiative should be briefly and clearly stated, taking care of its aligning and vision and mission statements, as well as other initiatives considered in its strategic planning.

2. **Identifying the present situation.** Performing information rising for documenting the present situation, elaborating a diagnosis and identifying issues.
3. **Elaborating the solution proposal.** Developing the proposed conceptualization for attending the initiative, clarifying benefits, value contribution and investment return, by analyzing the present situation, considering resources availability and feasibility.
4. **Objective developing.** Determining priorities, scopes and expected times that will allow achievement and success of the proposed initiative.
5. **Strategies Conceptualizing.** Performing a documental and schemed conceptualization over the means for achieving the objectives, clarifying how they shall be carried out.
6. **Goals establishing.** Detailing goals that shall allow achieving each objective fulfillment in the predicted time, with indicators that allow to measure and verify their conclusion.
7. **Developing working programs.** Developing working programs to attend each of the conceptualized goals.
8. **Identifying success critical factors.** Listing possible factors that shall put strategies success in risk, indicating preventing measures for each of them, as well as actions or options to be followed in case such risks are present.

As it has been stated, after having clear what is it that is wished to reach with modernizing, improving and/or incrementing government's efficiency, information rising about the present state of the managing process (inputs, actions, outputs and working flow) is required. With this information, and directly participating with the area owner of the process, a re-engineering, redesign can be performed, or only to identify the necessary changes for improving, optimizing, and modeling the process that shall be the consumption for its automation.

Considering that the managing process is mainly focused in the conceptualization, organization, direction, assessing, and control works; being the execution and operating process out of the managing

direct reach, the successful way for achieving the managing process automation in a short term, is to focus in concentrating matters, requests or procedures that have to be attended; establishing control and assessment means, allowing registration of organized information, and facilitating its assignment, the attention conditions knowledge, register of settlement, and information consult by diverse criteria.

As a strategy for implementing the managing process automation, considering that the main factor is generally a short term success, it is advisable to carry out phases with partial scopes, until the whole of the expected scope can be reached.

The advisable way for managing standardizing and automating is to start attending the most representative areas in respect to the amount of matters, requests or procedures, or whatever it results from an analysis, applying Pareto's principle⁴ for identifying the areas within the organization that represent a 20% of the kind of matters and that with applying their managing automation, results in a benefit for the 80% of the attended matters.

Success critical factors depend on the particular situation of each organization, however it is common to consider factors related with the executive support, organizational culture, involved staff availability, change availability, financial assigned resources, technological infrastructure, and priority changes, regulating internal and external changes, among others.

Establishment and/or Modernization of the Managing Process

As it was already proposed in the strategy, and focusing in the improvement scheme, it is important to go into the medium that shall be the support of the managing process automation. Depending on the organization size, it can be determined the necessary time for implementing the managing process automation solution. The scheme is proposed for establishing the process for the general and the particular by phases (see figure 3. Strategy):

1. Managing Basic Control. The first step is to take over the matters that the organization attends, starting with the pilot implementation

⁴ Pareto's principle honoring Wilfred Pareto, known as the 80:20 rule.

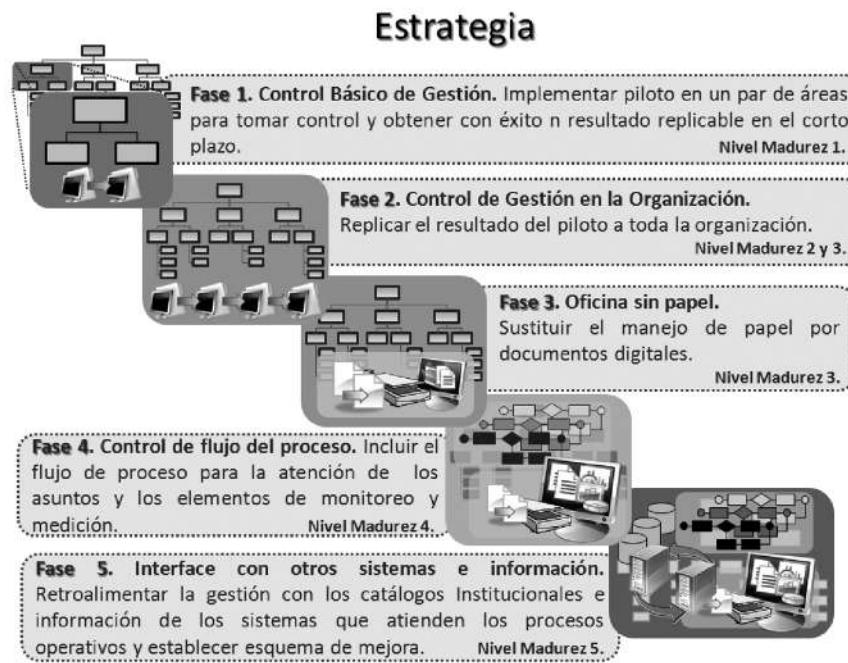


Figure 3. Conceptualization of a strategy for establishing, operating and improving an automated managing process.

of a tool focused on the control of matters in one or two areas that might be selected after applying Pareto's principle (80:20), 80% of the problems come out from 20% of the causes), offering it as part of its usefulness (see figure 4):

- Registering matters with sender's, addressee's and requested general information
- Assigning and Turning the matter to the area and people that will attend it.
- Maintaining a register of the *matter status*.
- Consulting the information and facilitating matters localization.
- Monitoring and measuring the amount of matters, either concluded as pending.
- Registering the matters settlement.

Esquema Funcional de Operación

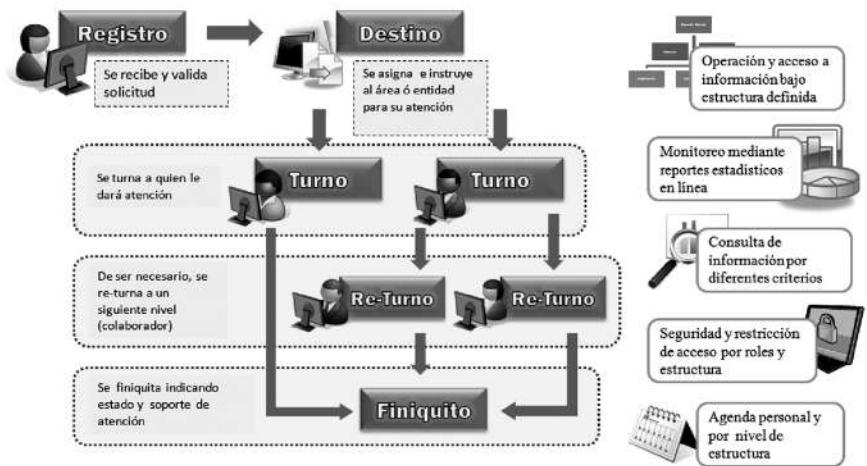


Figure 4. General Scheme of the managing system operation.

- Widening the Management Control to the Organization.** With the experience obtained from the previous point, replicate the tool implementation in the rest of the organization's areas, including the areas that are abstracted and placed in different points or cities.
- Office without paper.** Integrate usefulness to the tool for registering digital documents related with each matter, facilitating its consultation, atoning for paper saving and generating a digital file of the matters, allowing that the digital files integration, strengthen the managing operation by means of the information availability in real time, and conducting the both the internal as the external services improvement.
- Process flow control.** Integrating the flow process tool with the rules and conditions that allow taking care of the attention execution flow of the different matters.
- Interface with information of other sources.** Adding usefulness that allows the system operation by means of other information sources proceeding from other Data bases that are managed through other systems, as could be the Organization Institutional Catalogues. Personnel, Areas, Type of Matters etc.
- Interface with the Systems that support the managing processes.** Implementing integration services towards the

operation systems of the organization, considering that all the matters, requests and processes are born and registered in the managing tool, and flow to the areas that will attend them using the operation control or supporting systems.

Phases' conceptualizing considers actions execution, which allow achieving goals in the short term, giving confidence to the executive level upon the support given and the decision of improving the managing process. In the long term, implementing a tool that concentrates and controls the whole of the attended matters, allowing in this way the exploitation of information in supporting decisions making, as well as obtaining means for knowing, analyzing and informing in real time the prevalent situation will be achieved.

This tool implementation will facilitate the following up of matters and documents that form part of any process in an organization, through the assignment of the area and people responsible for its processing and filing, reporting the status and instructions in the real time; as well as the working load of each area and person, giving the opportunity of a remote supervision and monitoring, even in a decentralized way if it is the case. It becomes in a useful tool to any organization's level, from the personnel that will directly provide attention, up to the maximum executive level.

If the executive support is wide, the organization has the capability to face the change. If the infrastructure allows it, it shall be possible to achieve concentrating in an only mean, the control and follow up of the complete matters attended in an organization, being this, the main objective with value contribution, and benefit for all the organization integrators and users.

The posed evolution in each stage, requires at the same time a technological evolution or this last availability. As a pre-requisite it is necessary to count with communications, personal equipment and application servers and data bases infrastructure, which allow the managing control tool operation in the areas where it will originally be implemented; further it will be necessary to count with the availability of the same required infrastructure and capability in the rest of the organization areas. For documents digitalization, it will be necessary to add equipment or services for such purpose. At the end, the managing tool's usefulness and complexity shall be incremented in order to be able to interact with other systems.

Conclusions

Starting from the point that the managing process does not have within its scopes, the direct liability of the operative processes, being its focus directed to managing and attending planning, organization and organization control, it would be convenient that before carrying out an improvement and modernization initiative of the managing process, the executive sponsorship, as well as its aligning or inclusion in the strategic planning be obtained.

For determining the scope and states of the initiative, the level of the organization maturity shall be set up, and to evaluate the expected timing for showing signs of success; the more range, more will the time for implementing and presenting the expected success be, this is why it is more advisable to start with a stage that allows to take over the matters that as part of the managing process should be attended, applying this principle to a pair of identified potential areas of showing success in the short term. After this, to widen up the control mean application as well as including more functionality for including digital documents, working flow control and interfaces with other systems and information sources.

In parallel to the attention and achievement of each automation stage in the Managing Process, the organization maturity level shall increase. When the process is automated along all the organization, additional values that will be directly exploited and consumptions for the administrative process, will be obtained. **Planning organization, direction, assessment and control.**

Culturally the mean for managing automation will become in a valued mean, useful for the performance of those who participate or intervene in the managing process, from the operative level to the managing one, increasing services quality and the beneficiary or governed satisfaction.

Bibliography

- Goodstein, Leonard. *Planeación estratégica aplicada*, Mc Graw Hill, 2004.
Koontz, Harold y Weihrich Heinz. *Elementos de Administración*, McGraw-Hill, 5^a edición, México, 1992.

- Mintzberg, Henry. *El proceso estratégico: Conceptos, contextos y casos*, Pearson, 1997.
- Reyes Ponce, Agustín. *Administración moderna*, Limusa, México, 1992.
- Terry, G.R. *Principios de administración*, México, CECSEA, 1994.
- Uribe, Augusto, *Introducción a la gerencia*, UPB, 1997.

Revista de Administración Pública



A Conceptual Framework of the Public Administration Enhancement. National Development Plan 2007-2012 and Special Program for Enhancing Federal Public Administration Management 2008-2012.

María Eugenia Sánchez*

The topic of this essay is over the National Development Plan 2007 – 2012 intention. (PND) as it translates in one of its Public Policy of our nation five main axes; Effective Democracy, in the public institutions framework for serving citizenship according to what was expressed by the Public Function Secretary: “Our actions shall be guided to facilitate the interaction between the citizens with its Government, decreasing and trying to obliterate any administrative obstacle”. Ending with a brief analysis for observing which dispositions and tools for the National Program for Enhancement of the Federal Public Administration Management 2008-2012 are given to public servants for accomplishing this statement from C. Salvador Vega Casillas.

A conceptual framework on the public administration enhancement, under the light of the National Development Plan 2007-2012 (Axis 5 in what it refers to Effective Democracy) and the Management Enhancement Program, so that the public institutions actions facilitate the interaction between citizenship with the Federal Government decreasing and tending to obliterate any administrative obstacle or tether.

* Doctorate Degree in International Administration and Business by the Universidad Complutense de Madrid, Masters Degree in Public Administration by the INAP in Spain, and the University of Henares, Consultant in Continuous Education in FCPyS in UNA, and Associated of INAP, Mexico.

Octavio Paz clearly states that democracy is not a magic potion that when it is given to the people will remediate their evils. Nevertheless, he says that a group of individuals discussing the issues can propose ways and tools for solving such evils. This conceptual framework importance, is to start from the same reference point; this is from a same understanding of key concepts for this essay, and that this set the basis for speaking the same language, not only along this essay, but about the topic in question.

Democracy is a fundamental term in citizens, theoretic, and academicians that study politics, point of view. However, the content of such term is not always clear. There is a great variety of definitions in this respect. The concept definition, supported on the thinking and theoretic proposals of different political science intellectuals, taking it from theory to practice, benefits those of us that live in a democracy and have issues that worth to be taken care of, in this particular case through Effective Democracy.

In political theory there exist a great amount of definitions for democracy, that are certainly important, but moreover "it is important to define what democracy is, since it establishes what we expect from her" (Sartori, 2003). By doing so, such definition clearly states what democracy is, and what it is not, simplifying its seeking. For this purpose, I firstly present the etymologic definition, but due to its limitations, this is complemented with other attributions of this political system. Then another definition that comprises the previous and that introduces accountability as a fundamental part of our actual government system is quoted.

Etymologic definition of democracy is clear; *demokratia* has as root *demos*: people, and *kratia*: government or authority (Meyer, 1995). Such definition serves in a very limited way; first, because it comes from the Athenian society two thousand five hundred years ago, where government, State and society conditions were very different from any modern society. Otherwise from then, today societies so called as democracies, have a great citizenship that plays the role of the people. It is well known that in nowadays societies, it is not all the population who takes part in the collective decision about this same effectiveness. Additionally to the number, the people question in democracy binds us to review who people are. In a democratic regime, we speak about citizens.

Depending on the country we are speaking about, requirements for acquiring the citizenship are different. However, citizenship faculties are practically the same. This is, citizenship exercise, implies to put in practice the rights that this grants, such as voting over the most useless step, accountability demand, tax payment, that from other point of view could also be considered as responsibilities, among others. This is how in a democratic regime, the people is what constitutes citizenship. Adam Przeworski, political expert, has said that democracy as a collective decision methodology, supposes "an uncertainty institutionalization [...] democracy is an uncertain decisional process in respect to the results it might produce [...] citizenship voice application". But it is also an institutional process that supposes certainty, in regard to the application of procedures in power and power exercise competition. (Lujambio, 2000).

Simply, citizens play a very important role in democracy. This is how democracy should not only guarantee clear and reliable rules for an effective competence, but it should also ensure a public function transparent exercise, in such a way that society can learn and evaluate government action and public servants performance.

After having done the conceptual reference it is necessary to remember that the National Development Plan 2007-2012 (PND) (Presidency of the Republic 2007), is presented according to Article 26th of the Political Constitution of the Mexican United States, and was elaborated according to the Planning Law. This National Development Plan has as purpose to establish the national objectives, strategies and priorities that shall govern the government's actions in a direct and clear way. Represents the commitment that the Federal Government establishes with the citizens allowing accountability which is indispensable for a good government. PND establishes national strategies and objectives that will be the basis of sectorial, special, institutional and regional programs coming from it.

In this Plan elaboration the National System for Democratic Planning, according to the 12th article of the Planning Law, which considers consulting the different social groups as foundation for this PND, was established.

A consulting procedure in which citizens, legislators, political parties, civil society organizations and native communities, and municipal and state governments among others participated by

expressing their opinions on the country's development planning, was performed submitted to such law. Consulting was performed by dialogue tables with the different commissions from the Legislators and Political Parties; working meetings with specialists; consults done by the National Commission for the Development of the Native Population in communities and native populations; popular consult forums performed by the State Secretariats and by different Federal government entities; and the citizens consult performed by the Office of the Presidency of the Republic through a calling center, sending and receiving consult forms through the Mexican Postal Service, a place in Internet and the receiving of documents and proposal sent to the Presidency offices by different means. *Proposals, ideas, expectations, opinions, concerns and suggestions expressed by the participating citizens in this consult, have been one of the fundamental elements in elaborating the National Development Plan.*

It is necessary to emphasize that 51,997 people participated through the 205 popular consult forums, among them 4,334 members of the native communities, performed in 57 communities; 79,921 participated individually, sending their opinions and proposal via several means. Additionally to the information directly obtained from the dialogues with legislators and political parties, 41 proposal documents from the same group were received. In the original document, there is an attachment describing the procedure and results.

The plan is structured in its first chapter, starting from the definition of Sustainable Human Development as its fundamental presumption for the integral development of the country, as well as the purposes and national priorities that shall rule the present Administration.

The second part is formed by five chapters that correspond to the five axes of the public policy for this Plan:

1. Rule of Law and security
2. Competitive economy and jobs generator.
3. Opportunities equality
4. Environmental sustainability
5. Effective democracy and responsible foreign policy.

These establish transversal actions that comprise the economical, social, political and environmental scopes; additionally they

compose an integral project whose action contributes in sustaining conditions over which the national objectives are accomplished. Each axis establishes the way of acting over a wide plan of life of the State-nation. This is why the National Development Plan 2007-2012 acknowledges that all society and Government action is needed in order to achieve the Sustainable Human Development. Moreover, considers that is the Government's responsibility to act promoting society's participation in the tasks implied by these public policy axes. Government proposes a jointed action plan regarding society, and by doing so, performs among others, the opening of the Effective Democracy (Presidency of the Republic, 2007).

Effective Democracy is founded in 5 great namely objectives:

1. Contributing to the strengthening of democracy by agreement with the powers of the Union, the government orders, the parties, political and social organizations, and citizens participation.
2. Consolidating democracy in politics ensuring it effectiveness as a regime for society development.
3. Developing a civic-political culture that fosters citizens participation in designing and assessing public policies.
4. Enhancing regulation, management, procedures and results of the Federal Public Administration for satisfying the citizens needs regarding public services and goods provision.
5. Promoting and ensuring transparency, accountability, access to information and private data protection in any government scope

Regarding regulation, management, procedures and results of the Federal Public Administration enhancement, in order to provide a quality and opportune service in public services and goods to the citizenship, a Special Program for Federal Public Administration 2008-2012 Management Enhancement (PMG) (Presidency of the Republic, 2007), which is focused in enhancements that systematically guide the public and Federal Government institutions management for achieving better results.

This is mainly based in strategy 4.1, one of the five strategies of objective 4 previously mentioned, that forecasts elevating government efficiency and efficacy standards through systematization and digitalization of all administrative procedures and information and communication technologies exploitation for public management. (Presidency of the Republic. 2007; Civil Service Department 2008).

Given PMG relevance it is required a firm and appropriate implantation that allows certainty and clearness to actions committed in the program's framework, with the coordination of the Secretariat of Public Function (SFP), in which a group of key actors such as SFP delegates and commissioners, the Internal Control Organs in the institutions and technical groups of the program participate, among others.

With PMG, Federal Executive makes diverse postulates of the new public management its own, such as:

- Reducing inequality in development of the public organizations degree, by means of enhancing the common areas and standardizing better practices application.
- Facilitating enhancement of the institutions management, by means of reforms to the Federal Public Administration (APF) regulatory framework.
- Allowing an informed decision making, considering management results.
- Enhancing accountability by means of generating and spreading information over institutional and Public Administration performance in its set.

The Special Program for Federal Public Administration Management 2008-2012 Enhancement is of ***mandatory nature*** for APF dependencies and entities, its decentralized administrative organs, the Attorney General Office and the administrative units of the Presidency of the Republic.

The three PMG objectives and the ruling lines of the program for its operation are namely:

1. Maximizing quality in goods and services provided by Federal Public Administration.
2. Increasing institutions effectiveness.
3. Minimizing operational and management costs in dependencies and entities.

On the other hand, operation of PMB is based in the following five axes:

1. Results focusing: It is focused in the intermediate and final results achieved over the performed activities, in order to avoid the Program becoming a rigid requirements system that does not add value.
2. Flexibility: Acknowledges the existence of dependencies and entities different development levels, whereby commitments and advancing degrees of actions in institutions will be defined according to each institutional reality.
3. Innovation and experience: Acknowledges the institutional experience and creativity of the AFP public services for designing and implementing the necessary actions in its institutions.
4. Synergy: Coordinates efforts, people, resources, norms, procedures and technologies as part of a same enhancement management circle, and as pieces of a totally interconnected system of actors and strategies with common purposes.
5. Citizenship participation: Considers catchment and integration of needs and opinions of the citizens, for orienting institution enhancement and the procedures that sustain them satisfying their expectations.

Following we will expose some of the actual cases that can be exemplary and whose PMG application shall contribute to consolidate its advances or in negative cases, will help to overcome its insufficiencies.

Based in the previous it is very gratifying to know that dependencies such as the Attorney General Office, comply since 2004 with

this kind of objectives and ruling axes, an example of this, is the indicators use.

Seguimiento de indicadores de Objetivos, procesos y proyectos

El seguimiento de los objetivos, procesos y proyectos es necesario facilita la toma de decisiones y permite acciones correctivas durante la operación, por lo que los indicadores deben ser de impacto para la dirección general.

FCE8: Seguimiento de Objetivos, Proyectos y Procesos Objetivos de Dirección General					
No. Objetivo de Dirección General	Procesos	Proyectos	% de Avance de Proyectos	Indicadores	
2 Incrementar el número de sentencias condenatorias MEDIANTE la elaboración de escritos de conclusiones acusatorias apegadas a derecho.	6	7	42.71 %	0 2 0 4	
3 Revocar las resoluciones adversas a la pretención punitiva de la Fiscalía MEDIANTE la intervención de los recursos correspondientes.	3	1	0.00 %	1 1 0 0	
4 Incrementar las sentencias de amparo favorables a la FEPADE MEDIANTE la elaboración de informes previos y justificados cuando se es autoridad responsable y la elaboración de pedimentos ministeriales cuando se actúa como parte permanente.	1	1	94.00 %	0 1 0 0	
5 Incrementar los factores de recuperación de aceite de los campos del Activo MEDIANTE la implementación de estrategias de explotación.	0	1	75.00 %	1 0 1 2	
4 Objetivos de Dirección General					

The thresholds (traffic lights) of an indicator serve to determine its advancement status in reference to its goal.

- Green traffic light: Indicates that the advancement of the indicator is near the goal or has already reached it.
- Yellow traffic light: Indicates that the indicators advancement is not close to the goal fixed, and therefore a possible implantation of corrective actions should be considered.
- Red traffic light: indicates that the advancement in the indicator is far away from the fixed goal or is almost null, and that it is imperative to implant corrective actions for correcting such situation.
- Gray traffic light: indicates that it still has not been captured any data in the year, that allows establishing the indicator's advancement.

There are also other model institutions in the Mexico City Government, which are concerned for enhancing their services quality. This is the case of the Benito Juárez Delegation, which supports the PMG objectives through its Citizenship Wednesday,

where all officers participate attending citizenship issues, and giving an opportune and immediate answer. Within the Delegation, it exist a specific unit in which any kind of person are served. with different abilities, elderly, businessmen or single mothers, providing them with different services in situ; they are taken to the corresponding area if they need to follow a procedure and they follow them up by telephone providing them the necessary documents, in which they can freely express which procedure is unnecessary in order to speed up the service.

Negative examples in which citizenships faces institutions that have not yet leave the bureaucratic behavior, that only give solution to users demands when under pressure, are also recurring.

All these examples strengthen the long term focus that the National Development Plan establishes for national objectives, general strategies and development priorities. PMG seeks that at the end of this administration; APF advances in the structural transformation of its institutions, and allows them to contribute to the Sustainable Human Development in their action scope.

For this purpose, PMG links its contribution for fulfilling the national purposes expressed in PND, based in Mexico's 2030 vision objective four particularly: "To have a competitive economy that offers quality goods and services, at reasonable prices, by increasing productivity and economical competence, infrastructure investment, fortifying internal market, and creating favorable conditions for businesses development, specially for micro, small and medium businesses".

Meeting the integral strategy of public policy posed in the PND, PMG promotes modernization of the public management of institutions that conform APF, articulating its objectives and strategies around the five PND axes, particularly the fifth one, "Effective Democracy and Responsible Foreign Policy". (PND, 2007; PMG 2008)

With this purpose, it has been established a series of instruments that constitute a box of tools for the Public Sector officers for PMG implementation. In the Civil Service Department website, the following points are detailed.

- What is PMG?
- PMG objectives and strategies.
- PMG scopes.

- PMG structure.
- PMG contribution to the National Development Plan 2007-2012 and to Mexico Vision 2030.
- Integral Management Enhancement Project Capture System (PIMG).
- Interactive course
- FAQ Manual

Likewise, in this site the PMG systems are detailed, which include:

Efficient Processes System

Supporting materials for substantive processes:

- Tools for processes analysis and enhancement.
- Correlation matrix.
- Description of processes to be enhanced.
- Format for opportunity and enhancement areas.

Supporting materials for administrative processes:

- Compilation of information for measuring administrative load format.
- Tools for processes analysis and enhancement.

Instructions for registering the OM products or equivalents in SIMCA.

- SIMCA access.

Procedures and public quality services System

- Technical Guide

Supporting materials:

- General considerations for orchestrating obliteration or fusion of procedures and services.
- FAQ about procedures and services system.
- SFP Presentation. Procedures and services
- Quality public procedures and services: "Validate and update information on Procedures Inventory and Federal Government Services".

- Deregulation: Stage One, "Integrating the Federal Services and Procedures Inventory" (ITSF)"

Attention and Citizens Participation System

- Services assessment by citizenship.
- Citizenship monitoring.
- Focusing groups.
- Procedures and services verification.

Deregulation System

Internal Regulatory Enhancement System

Digital Government System

Structures Rationalization System

We asses that these measures and whichever go on dictating are specific in the matter and contribute to administrative culture of public servants about the importance of citizenship participation, and we hope that they lead to "facilitating interactions between citizens and Government, diminishing and tending to obliterate whichever administrative obstacle". (Vega, 2008) for providing a better service, which is the ultimate purpose of the administrative task.

Bibliographic References:

Lujambio, A (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democracia mexicana*, México, Océano.

Meyer, Lorenzo, (1995), *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano.

Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Poder Ejecutivo Federal.

Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus: Pensamiento.

Secretaría de la Función Pública (2008), *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, México, SFP, en: <http://funcionpublica.gob.mx>

Vega Casillas, Salvador (2008), Mensaje del Secretario de la Función Pública, México, en: Presentación del "Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012", 9 de septiembre 2008. http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/wb/SFP/pmg_mensaje_secretario

Ugalde, L.C. (2002), *Rendición de cuentas y democracia, el caso México*, México, Instituto Federal Electoral
<http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/LEYES/pnd200720012.pdf>
 pmg_pimg@funcionpublica.gob.mx
http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1589/3/discurso_presidente_pmg.pdf
<http://www.sedesol.gob.mx>
 mailto:pmg_pimg@funcionpublica.gob.mx
<http://funcionpublica.gob.mx/http://www.cofemer.gob.mx/documentos/marcojuridico/LEYES/pnd200720012.pdf>
 Efficient Processes System
 pmg_procesoseficientes@funcionpublica.gob.mx
 Quality Procedures and Public Services System
 pmg_tramitesyservicios@funcionpublica.gob.mx
 Attention and Citizenship Participation System
 pmg_atencionciudadana@funcionpublica.gob.mx
 Deregulation System
 pmgdesregulacion@cofemer.gob.mx
 Internal Regulatory Enhancement System
 pmg_atencionciudadana@funcionpublica.gob.mx
 Digital Government System
 pmg_atencionciudadana@funcionpublica.gob.mx
 Structures Rationalization System
 pmg_racionalizaestructuras@funcionpublica.gob.mx
http://200.34.175.29:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1589/3/discurso_presidente_pmg.pdf

Revista de Administración Pública



New rules for mexican electoral competence

Rosio Calzada Cárdenas¹

INTRODUCTION

In November 2007, the maybe most ambitious constitutional reform in electoral matters that has ever been implemented in Mexico, and its democratic process within the so called State reform frame with which eight of its articles and almost twenty of its secondary laws were modified, came into effect. In fact and in right, the way that the political parties do their political electoral campaigns will be substantially changed since the new electoral reform carries out new rules, resources, timing, restrictions and different concessions for the actors in the electoral arena. In other words, since new rules that sway over the political strife exist, changes implied in the campaigns strategies emerge, which translate into a new communication model among the parties and citizenship, which reflects in the way of performing proselytism, dissuasion and persuasion that candidates and their parties seek for the general population support, via voting.

The 2007 electoral reform, together with the ones implemented in 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2003, and 2005 shape the wide gear of the electoral reforms which along almost three decades have built the Mexican democratic spectrum.

With the previous reforms, adjustments and modifications background implemented to the electoral frame 2007 electoral reform, emerges

¹ Master degree in Electoral Law by "Prisciliano Sánchez" Research and Training Electoral Institute of the Electoral Tribunal of the Judicial Power of the State of Jalisco, with a master's degree in Politics and Public Management by the Western Graduate School Institute of Technology (ITESO) BA in Law by the University of Guadalajara At present, Regional Coordinator of the Rustic Houses Regularization Program of the Government of Jalisco, location Guadalajara. Email: rosiocalzada@hotmail.com

as an answer to overcome different aspects and phenomena presented in the previous electoral processes, which implies that the reform I am commenting on constitutes the “test-error” essay that has represented the great structural reforms in the country. Modifications reached four fronts of the electoral competence: the political parties system, the electoral political competence, communication mass means, and electoral institutions; incorporating the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Power criteria; (Chamber of Deputies, LX Legislature: 2007). Jointly fix general criteria that the federal entities shall adopt in their legislations, in order to homogenize the so called “national elections system”, from where a same day for celebrating the election journey in all the country elections is established.

Finally, the 2007 federal electoral reform, shall generate a new paradigm in the electoral competence for getting the public representation spaces among the different political forces, in such a way that will symbolize a way of doing an electoral campaign before and after, very different from what was done up to the electoral process of 2006.

In this essay, the changes that the new electoral reform shall generate in the electoral competency policy, particularly in the pre-campaigns and campaigns regulation; describing their starting point, duration and ending, their funding and the impugnation resources or means; polls, votes solicitations and opinion studies; the use of communication means during campaigns by the political parties; oversight of campaign expenditures, as well as the today's extinct propaganda or dirty campaigns, are analyzed. Some reflections over the historical importance of the 2007 electoral reform and the context of the fight over power among the different political forces are boarded at the end.

WHAT IS AN ELECTORAL POLITICAL CAMPAIGN

The word campaign comes from the military French term *campagne*, open field, firstly used to express the number of time that an army could maintain itself in the field, and afterwards for designating a particular belligerent operation. In the XVII century, it passed to England with another meaning: a legislative body session. From there it extended to the effort of making someone to be elected to a public position, particularly in the open and active proselytism phase.

It expresses the idea that the elections are a way of combat that demands defeating the opponents, since there is only one winner, and an only chance for winning.

What is an electoral campaign?²

An electoral campaign is an **intense persuasion process**, planned and controlled, that is performed during the preceding term to the elections, in accordance with rules that restrict their methods, times and costs; it is **directed** to all or some of the electors registered in an electoral division, and **its purpose** is to influence on their election at the time the vote is issued. Campaigns are a political persuasive form of communication. They are essentially a communication phenomenon.

Campaign acts³

It refers to the reinforcement, persuasion and dissuasion **actions** for influencing the electors vote, that are performed to the candidate level, the massive media and promoters of a campaign.

The acts can be extensively varied, and also depend on the campaigners imagination. The more frequent acts are:

With the candidate participation: meetings, marches, caravans, group meetings, homes visiting, public thorough fare travelling, and door by door, dinners, fairs, artistic festivals with troupe personages, saluting while travelling, breakfast, cafés, press visiting, press declarations and conferences, debates, interviews, etc.

In the massive media: propaganda by visual means (walls, spectaculares, newspapers, magazines, etc), audible (radio, audiocassettes) and audiovisuals (television and videocassettes); and campaign information (bulletins, editorials, coverage, round tables, etc.) to the media, as well as in Internet.

Electors contact by means of promoters: lightening meetings, diffusion by means of a car speaker that goes around neighborhoods,

² Mario Martínez and Roberto Salcedo, “Manual de Campaña, Teoría y Práctica de la Persuasión Electoral”, Published by the National Institute for Political Studies, Mexico 1999.

³ <http://www.inep.org/content/view/1361/122/>. Definition over “Campaign Acts” that appears in the virtual page of the National Institute of Political Studies, in its dictionary section.

support and promotion personal requesting, by phone, by mail, fax, Internet etc.

About CAMPAIGNS, COFIPE (Federal Code for Electoral Institutions and Procedures) (article 212) establishes:

1. ... **ELECTORAL CAMPAIGN**... is a set of activities carried out by the national political parties, coalitions, and registered candidates, in order to obtain votes.
2. ... **CAMPAIGN ACTS** public meetings, assemblies, marches and in general those in which the candidates or the political parties spokesmen direct to electorates in order to promote their candidatures.
3. ... **ELECTORAL PROPAGANDA** the set of writings, publications, images, tapings, projections and expressions that during the political parties, the registered candidates and their sympathizers produce and spread during the electoral campaign, with the purpose of presenting their registered candidatures before the citizenship.

THREE STAGES of campaign development can be distinguished: **the traditional** based in the interpersonal communication and the factional identification; **the modern**, centered on the candidate and the television; and the **postmodern**, to which new research media are added (polls, focusing groups) and of communication (like videos, telephone or Internet), and that requires an intensive capital investment, contrasting with the traditional campaign that use to have volunteer work as a main consumption.

With 1996 reform, the topic about political parties funding in Mexico, was sufficiently regulated with the exception of the internal pre-campaigns for postulating candidates and electing candidates. This normative gap, represented a serious problem in consideration that additionally to the fact that the campaign periods were long, frequently there were very early pre-campaigns among the aspirants of a same party, for different charges of popular elections, which generates inequality at the starting moment before citizenship.⁴

⁴ Arturo Nuñez Jiménez, Comparative analysis over campaign and political parties funding in Mexico. Democracy promotion Unity/OEA - International IDEA. Available is this website: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1593/30.pdf>

The lack of pre-campaigns regulation, hindered the **accountability** and the of the different pre-candidates oversight performed by the electoral organs.

Internal procedures for selecting a candidate, one of which modalities are internal pre-campaigns, constitute a permanent **reality** of the Mexican electoral system, that has to be regulated by legislation, besides that in Jurisprudence Thesis, The Supreme Court has solved that such procedures and pre-campaigns, form part of the standard electoral process, regulated by the Constitutional text.⁵

PRE-CAMPAIGNS REGULATION

Article 41 paragraph D, fraction IV – of the Political Constitution of the Mexican United States establishes that:

*"Pre-campaigns shall not exceed from the **two third** parts of the foreseen time for the electoral campaigns.*

*For president, senators and deputies elections, shall endure up to **60 days**, starting the third week of December of the previous year to the one of the election.*

When only deputies are being elected, they shall not endure more than 40 days starting on the fourth week of January".

According to it, pre-campaigns will **start** the following day to the pre-candidates internal registration approval. (COFIPE, article 211, paragraph 1)

1. General rules, starting, duration and ending of pre-campaigns

1. Thirty days at least before the formal starting of the pre-campaigns, each party shall determine the applicable procedure for the selection of its candidates to popular election charges; this shall be communicated to IFE within the following **72 hours**. It shall contain: internal process **starting date**; the **method or methods** that shall be used; the corresponding **summon issuing date**; the **terms** that each phase of the internal process will endure; the **directive organs responsible** for its leading and surveillance; the **date of the national, state, district assembly** or in its case the internal electoral journey, according to the following:

2. During their pre-campaigns, political parties shall jointly **dispose** of **one minute** per each transmission hour in each radio station and television channel. (CPEUM. Article 41, Base II, paragraph A, clause b)

2. Impugnation resources or means

1. Pre-candidates **shall be able to impugn**, before the internal competent organ, the guidelines, and summons; the responsible leading organs of the internal processes integration, agreements and resolutions taken by them, and in general the acts that directive organs, or its members perform, when from them it can come out the violation of standards ruling the selection of candidates to popular election charges process. Each party shall issue an internal guideline in which the procedures and terms for such controversies resolutions are ruled. (COFIPE, article 213, paragraph 2)
2. Internal impugnation means that interpose due to results in the internal selection of the candidates to popular election charges processes shall be **definitely deemed** at least **fourteen** days after the direct vote consultation, or of the assembly in which the decision about candidatures had been adopted. (COFIPE, article 213, paragraph 3)

3. Funding and maximum expenditures in pre-campaigns

Criteria for establishing the limits upon political parties' expenditures in their **pre-campaigns**, as well as the maximum amounts of their sympathizers contributions; control and surveillance procedures upon origin and use of all the resources with which all political parties account for; and sanctions establishment are guaranteed. (CPEUM. Article 116, fraction IV, clause h)

1. At the latest in November of the year before election, **IFE shall determine the maximum expenditure amount** of pre-campaigns upon the kind of election. The maximum shall be equal to the 20% established for the previous immediate campaigns, according to the kind of election.
2. The General Council shall determine the requirements that each pre-candidate shall cover at presenting his/her **pre-campaign**

income and expenditures report. The corresponding report shall be delivered to the party's internal organ within the following 7 days after the internal electoral journey or the respective assembly celebration at the latest.

3. If a pre-candidate **infringes** in delivering his/her pre-campaign income and expenditure report, and would get the majority of votes, he/she could not be legally registered as candidate.
4. Pre-candidates that **exceed their established pre-campaign expenditures limit** will be sanctioned with their register cancellation, or in its case, by loosing the obtained candidature. (COFIPE. ARTICLES 215 AND 229)
5. The limits for pre-campaigns are established among the following concepts: (COFIPE. ARTICLES 215 AND 229)
 - a) Propaganda expenditures, on walls, mantas, flyers, banners, sound equipment, political events performed in leasing places, utilitarian propaganda and similar.
 - b) Campaign operative expenditures, wages and salaries of the temporary personnel, temporary leasing of movable assets and real estate, material and personnel transportation expenditures, supplies and similar.
 - c) Newspaper, magazine and other printed media expenditures, such as paid insertion, publicity advertisements and similar for getting votes.
 - d) Radio and Television expenditures for messages production, performed for professional services; technical equipment usage, locations or recording and production studios, as well as those with the same purpose.

4. Oversight of pre-campaign expenditures

Regarding the parties resources oversight, the Technical Unit for Overseeing the Political Parties Funding is introduced, substituting the councilors commission which according to the motives for the electoral reform proposal, *has induced unnecessary distortions among these public servers and the political parties representatives*

in the own Council, besides continuous failures in that ability exercise".

1. Each political party shall deliver to the Funding Unit the **income and expenditure reports of each and every pre-candidate** that has participated in their pre-campaigns.
2. Within the corresponding annual report, each political party shall report the effectuated **expenditures** regarding to their internal selection processes and pre-campaigns, as well as the used **incomes** used for funding such expenditures.
3. The reports shall be presented before the Funding Unit within the **thirty days** following the end of the candidates for popular election charges internal selection processes.
4. The Oversight Unit will check the reports and issue a **consolidated dictum** for each political party, and in its case, the found abnormalities shall be specified and the corresponding **sanctions** for the pre-candidates or the party shall be proposed. (COFIPE. ARTICLES 226)

4. POLLS, VOTES SOLICITATIONS AND OPINION STUDIES

1. Whoever requests or orders any **poll or vote solicitation** over electoral matters publication, that performs the electoral process from the beginning till the official closure of the polling sites on the election's day, shall deliver a copy of the whole study to the Executive Secretary of the Institute, if the poll or vote solicitation is published by any media.
2. During the three previous days to the election, until the time of the official closure of the polling sites that are within the western time zones of the country, **it is forbidden to publish or spread by any means**, the results on the polls or vote solicitudes that have the purpose of publishing the citizens' electoral preferences.
3. Polls shall **adopt general criteria of scientific character** that for such purpose the General Council issues, previously consulting with the branch professionals or the grouping associations. (COFIPE. ARTICLES 237)

COMMUNICATION MEANS USAGE IN CAMPAIGNS

From the reform, a **COMMUNICATION NEW MODEL** among society and parties is created. It is the deepest and most important reform that there has been regarding the use of radio and television by the political parties in Mexico.

No doubt, this is the core of the constitutional reform that deals with the main problems presented during the 2006 electoral process.

The **new rules** articulate as follows:

1. Publicity in radio and television by political parties or interposed people. (**CPEUM. Article 41, Base II, paragraph A, clause 2**)
2. A constitutional amendment is enacted, **prohibiting third parties from hiring** or spreading messages over radio and television from which it is pretended to influence the elector preferences, or benefit or damage any party or candidate to a popular election charge. A specific disposition is established in order to prevent spreading within the national territory of this kind of messages, whenever they were **hired abroad**. (**CPEUM. Article 41, Base II, paragraph A, clause 3**)
3. **Government propaganda** to any government level during electoral campaigns **is forbidden**. In this way, governors' improper intromission during elections is avoided, which then becomes an exclusive contest among parties, and not among these and the public powers. (**CPEUM. Article 41, Base III, paragraph C**)
4. This does not mean to "banish" the media from politics, since the **times that belong to the State** shall be used in order that during the pre-campaigns and campaigns it shall be distributed among the political parties and the electoral organisms. This occurs establishing that since the pre-campaigns starting point till the electing journey, for each transmission hour in the time band from 6:30 to 23:30, IFE will dispose of **three minutes** (48 daily minutes). During pre-campaigns one minute shall correspond to the parties and two for IFE, promoting credentials obtaining and electoral training; during the campaigns, parties shall have **85%** of the three minutes (153 seconds per hour) and the rest to IFE. (**CPEUM. Base III, Article 41, paragraph A**)

5. According to the adopted decision in relation with the ordinary **public funding distribution criteria** for specific activities, the radio and television time which corresponds to the parties during pre-campaigns and electoral campaigns, shall be **distributed** in the same way, this is equal thirty percent, and seventy five percent proportional to their votes. (CPEUM. Article 41, Base II, paragraph A, clause e)
6. **Federal entities** electoral authorities and political parties establish the applicable standards for radio and television usage during local electoral campaigns. (CPEUM. Article 41, Base III, paragraph B)
7. A constitutional amendment is enacted, **prohibiting the use of expressions that denigrate** the institutions or parties, or that vilify people. With this, bases are set in order that the so called "black campaigns" are left behind. (CPEUM. Article 41, Base III, paragraph C)
8. Additionally, electoral authorities become **guarantors of the previous rules**, empowering them for sanctioning any violation made, by prompt procedures; including the possibility to immediately discontinue radio or television transmissions that contravene such prohibitions. (CPEUM. Article 41, Base III, paragraph D)
9. This modifying proposal goes beyond electoral scope, since it **prohibits personalization** (by means of the use of the image or voice of the public entities entitled) of the publicity diffused by the State organs, which has to have an institutional character and informative, educational and social orientation purposes. (CPEUM. Article 134, paragraph 6)
10. The **Replying Right** is incorporated to the 6th Constitutional Article. (CPEUM. Article 6)

ELECTORAL CAMPAIGNS REGULATION

1. Expenditures performed by the political institutes due to campaigns, shall not exceed the limits that for each election the General Council agrees.

2. Within these expenditure limits, the following concepts are included:
 - a) **Propaganda expenditures**, on walls, mantas, flyers, banners, sound equipment, political events performed in leasing places, utilitarian propaganda and similar.
 - b) **Campaign operative expenditures**, wages and salaries of the temporary personnel, temporary leasing of movable assets and real estate, material and personnel transportation expenditures, supplies and similar.
 - c) **Newspaper, magazine and other printed media expenditures**, such as paid insertion, publicity advertisements and similar for getting votes.
 - d) **Radio and Television expenditures for messages production**, performed for professional services; technical equipment usage, locations or recording and production studios, as well as those with the same purpose. (COFIP. Article 229)
3. In determining the **MAXIMUM CAMPAIGN EXPENDITURES**, the following should be noted:
 - a) For **President Election**, the latest the last day of November of the previous year. The maximum campaign expenditures shall be equivalent to 20% of the public campaign funding established for all the parties in the year of the presidential election.
 - b) For **Deputies and Senators Election**, the last day of January of the election year at the latest.
 - I. The campaign expenditures limit for the **deputies' election M.R.** will be calculated by dividing the presidential campaign limit expenditure by three hundred. In intermediate elections, the amount shall be updated according to the SMGV growing index in Mexico City.
 - II. For each formula in the **Senators M.R.** election the maximum campaign expenditures shall be calculated by multiplying

- the maximum campaign expenditure of the deputies, by the number of districts included in the correspondent entity (maximum 20). (COFIPE. Article 230)
4. **PUBLIC MEETINGS** of political parties and registered candidates shall be ruled by article 9° of the Constitution, and shall not be limited beyond respecting third parties rights. (COFIPE. Article 230)
5. Parties and/or candidates that perform **MARCHES OR MEETINGS** that imply traffic interruptions shall inform the appropriate authority about their itinerary in order for them to provide what is necessary to modify traffic circulation and guaranteeing a free development of the march or meeting. (COFIPE Article 231)
6. Regarding to ELECTORAL PROPAGANDA setting, the following should be noted:
- a) It cannot be hanged on **urban equipment elements**.
 - b) It can be hanged or fixed in **private property real estates** (with previous proprietary's permission)
 - c) It can be hanged or fixed on **common usage frames and screens** determined by the IFE Local and District Boards.
 - d) It cannot be fixed or painted on **urban, highway or railway equipment**, nor in geographical accidents whatever their legal regime, and
 - e) It cannot be hanged, fixed or painted in neither monuments nor public buildings.
7. The parties, coalitions and candidates shall use in their printed propaganda and promotional elements materials friendly with the environment, preferable recyclable and of natural degradation. (COFIPE. Article 236)
8. Campaigns are reduced in their DURATION. Presidential campaigns shall endure around 90 days (before they endured more than 160), and 60 days for deputies ones (diminishing them more than 10 days). (COFIPE. Article 237)
9. Article 116 establishes that the local elections shall be performed the first Sunday of July of the corresponding year, which ends with the electoral calendared dispersion, which placed the political forces in a permanent confrontation derived from sequent elections.
- ### 1. Public Funding
- Democratic policies cannot act without funding. If there was no Money given to political parties, they would be unable to organize, politicians could not communicate with the public, and campaigns could not be hold. Therefore, funding is not only indispensable, but desirable.
- Regarding parties funding, the electoral reform purpose was to stop the experienced public funding growth and campaign expenditures of the political parties.
- Modifications consist in introducing a “new calculating scheme” of public funding for the national political parties, with two factors: 65% of the minimum wages valid in the Federal District, and the number of citizens enrolled in the Electoral Role. By multiplying this factors, the amount to distribute among the political parties for the public funding concept for their ordinary activities, is obtained. Being this result the basis for calculating funding for campaign expenditures (30% or 50% of such amount, according to the correspondent election) and for specific activities (3% of such amount).
- Regarding the public funding distribution among the national political parties the valid terms since 1996 are preserved, this is an egalitarian 30% and a proportional 70% in accordance to the votes obtained by every party.
- The rule previously described is in fact less volatile and easier to calculate, since it does not depend on multiple political variables, and if compared with the one created en 1996, besides being complicated, exponential and volatile, it seemed to condemn the exchequer to deposit its money in a hole in the pocket.
- The points regarding this matter that the Constitution incorporates are:

Public funding rationalizes by implementing a **new calculating formula** that allows a substantial reduction, and prevents exponential variations had in the past.

The new rules are as follows:

- A) Permanent ordinary activities.
- B) Activities seeking for votes.
- C) Specific character activities.

A) Ordinary activities.

Number of citizens according to the electoral role (74,270,749)*

X

65% of minimum salary in D.F. (\$34.18)

= \$2,538,574,217.00

30% (\$761,572,265.01) shall be equally distributed.

The residual 70% (\$1,777,001,951.09), proportionally according to the votes obtained in the deputies previous election.

*This figure shall be considered in July each year.

B) Activities seeking for votes.

For President, Senators and Deputies 50% of what corresponds for ordinary activities (\$1,269,287,108.01). When it is only for deputies, 30% (\$761,572,266.01).

C) Specific activities:

For training, research, editorial etc: 3% from the total that corresponds to annual ordinary activities is granted (\$76,157,226.51).

This 3% is in turn spread out:

30% equally distributed among all the parties (\$22,847,167.95).

70% In accordance to the percentage of votes obtained in the previous deputies' election (\$53,310,058.55).

PRIVATE FUNDING

In accordance to **private funding** that each party can receive from their sympathizers the amount is of 10% of the total public ordinary funding to 10% of the top expenditure in the presidential campaign (that in implies a reduction of almost four times in fact).

2. Oversight of pre-campaign expenditures

Oversight Commission integrated by electoral councilors is suppressed from the parties' resources, and an autonomous technical organ (exempt from bank, fiduciary and fiscal secrecy). With this, political pressure over electoral councilors has been reduced. The General Council is then independent for taking the final decisions over the oversight of the parties' expenditures.

The **Unit of Oversight of the Political Parties Resources** is the channel for the competent authorities in over sighting parties' matters in the scope of the federal entities to overcome the **bank, fiduciary and fiscal secrets**.

Campaign Reports:

Reports shall be presented within the following **60 days** to the election journey; and (COFIPE. Article 83)

PROCEDURE FOR PRESENTING AND CHECKING THE REPORTS of the political parties: (COFIPE. Article 84)

- a) The Unit will count with **120 days for checking campaign reports**. Shall be able to require the parties all necessary documentation to cross check the truthfulness of what is reported in the reports;
- b) If during the reports checking, **errors or technical omissions** are found, it will notify the political party so that in a 10 days term, it presents the clarifications or respective rectifications;
- d) The Unit shall have a term of 20 days for elaborating a **consolidated dictum**, that shall present to the General Council within the three following days to its conclusion;

- f) The General Council shall proceed to impose in its case the corresponding **sanctions**;
- g) Parties can **impugn** the dictum and the resolution that in its case the General Council issues, before the TEPJF.

3. Propaganda or dirty campaigns

1. Since 1997 an ever increasing tendency from the political parties to destine the resources that they receive from the State to **buy time in radio and television**; such situation arrived to an extreme in 2006 according to IFE data, parties destined in average more than 60% of their campaign expenditures to buying time in radio and television.
2. To the radio and television expenditure, a worrying fact due to its pernicious nature for society was added; consisting in proliferation of **negative messages** diffused in an excessive way through such means of communication. Despite that the legal dispositions established the obligation of political parties of using half the time they have in television and radio, with the purpose of diffusing their electoral platforms, that standard was turned into death letter since the moment in which the own parties privileged the purchasing and diffusion of promotional of short duration (20 seconds) in which the message adopts the mercantile publicity pattern, or is dedicated to attacking against other candidates or parties;
3. Such situation **reproduced** itself in an exacerbating way during the state governors' campaigns and the municipalities with the highest demographic density and socio-economic importance, as well as in the Federal District;
4. It is a society claim, a democratic exigency and a matter of the most interest of all the political forces engaged with democracy advance and electoral institutions empowerment, to **fully stop the negative tendencies** observed in the use of television and radio with political-electoral purposes, either in campaign periods as at any time.

CONCLUSIONS.

The Constitutional Reform in electoral matters valid since November 2007, introduces among other things, the austerity in public

expenditures principle, with the purpose of making democratic processes less expensive and facilitating electoral campaigns to be more positive, discouraging negative campaigns base upon insulting and attacking the opponents, it is also oriented for limiting the power of influence of the media owners and the money owners, which had constituted as factual powers, in such a way that they are not the ones that establish themselves as determinant factors in the electoral results. Additionally, the need for performing transformations in the way the electoral campaigns are organized, directed, impeled and performed will arise. This is, by changing the competence rules; the way of doing campaign shall change.

The parties and candidates that want to be successful shall perform the changes in form and meaning that the new circumstances claim. Even though there will still be some mediatic campaigns, these in some way will change their sense. It will not then be the paid publicity but the free publicity what will be sought as a competitive advantage. In this new circumstance, the media training and the media setting shall be strategically. Building and empowerment of the muscular parties' structures and the social alliances with organized groups and civil society movements shall also be determinant.

Experience has shown that the rules that rule the political competence, have gone through an arduous and continual process of "test and error", it is imperative that the checking of these be permanent in order to warn about failures and correct the destination before the political realities, for what the electoral reform in study shall be seen in the future as a catalytic of the experiences that in the 2009 electoral process the Mexican Republic will offer.

Revista de Administración Pública



E-Democracy and Opportunities for Engagement in Mexican States Portals

Fernando González & J. Ramón Gil-García

Introduction

Issue 34 of *Política Digital* published the State E-Government Index. This document is based upon that portal ranking, but using a specific approach. Democracy and citizen engagement. Some of the indicators used in that document are used and supplemented here with other indicators obtained from literature related to this subject.

The concept of democracy, originally referred to as the government exerted by the people, may still be considered as incipient and in formation. From the constitution of Republics, representative democracies hardly granted citizens basic political rights, that is, the right to elect and be elected, but where decisions related to citizen connivance were taken solely by the Government. That is why the concept of deliberative democracy has recently become important, whereas it recognizes that democracy goes far beyond counting votes and voters. From this viewpoint, current democracy must involve the discussion of public issues based upon equity and inclusion, increase and deepen citizens' knowledge, promote the concern for the interests of others and strengthen the confidence of playing an active role in the management of their community, state and country.

In this sense, it is observed that citizenship does not reside in the fact that the beneficent State tries to mitigate economic inequalities of its inhabitants so they become full members of a community, because this line of action makes them dependent and

passive citizens.¹ That is, recognizing the social rights of citizens is not enough, but also they have to comply with certain common obligations. Likewise, it doesn't only have to do with the fact that the citizens elect their representatives by using their right to vote, and granting them the power of decision-making in public political affairs, but with the purpose of getting better and more efficient actions, it is necessary that people get involved at varying extents and stages in the governmental management process.²

There are several ways in which an active and responsible engagement in the public politics processes can be promoted. In first place, engagement representation may be either individual or collective. In second place, engagement must come from a well-defined citizen identity within his/her community, that is, engagement may have a territorial basis (e.g., neighbor committees), a sectorial basis (e.g., women, youths, seniors, disabled, etc.) or subject-related basis (e.g., environmental, cultural, educational, safety, etc.). Finally, in order for the engagement to take place, there must be some previous requirements, including: information relative to the subjects to be discussed; diffusion of such information; about requirements: obligations, and about engagement processes: well-defined objectives for the engagement strategies; qualified personnel for managing the information resulting from the engagement; and material and infrastructure to support engagement logistics.³

Although the existence of participating forums does not ensure the development of a deliberative and participative democracy, there are certain criteria which may be applied to assess its contribution to this democracy. These criteria include: (1) *Inclusion*, which means the existence of equal rights to be heard in these forums without any exclusion; (2) *Deliberation*, as long as the discussion is guided by equity, freedom, competence, free of disillusion, deception and power; (3) *Citizenship*, where citizen experiences and judgment are publicly disclosed, and where citizens are encouraged to develop a

¹ See Nuria Cunill, "Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico" en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación Ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. (México: UNAM-IIS, 2004).

² See Alicia Ziccardi, "Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales en el espacio local" en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. (México: UNAM-IIS, 2004).

³ See Alicia Ziccardi, "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local" en Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. (México: UNAM-IIS, 2004).

mutual respect and understanding of other citizens; (4) *Legitimacy*, where decisions are made by means of participation, and after a public deliberation period.⁴

Methodology

This work uses an Engagement Opportunity Index to measure all 32 state portals. This index handles above mentioned criteria by observing some components and features that are considered could strengthen citizen engagement as a democratic mechanism. Table 1 relates the democratic criteria to the components that can be observed in the state government portals. (See table 1)

In order to prepare the Engagement Opportunity Index, each democratic criterion was assigned the same percentage, due to the fact that the analysis parts from these criteria. Each criterion is in the range from 0 to 25%, total sum range is 0 - 100%. Thereby, each criterion may differ in the number of components, but finally they have the same value. This Index applies to all State portals in Mexico and the degree of compliance is assessed to each criterion. Portal components defined as part of indicators, include:

- *Agenda*. It refers to the publication of future activities where citizens can get involved (e.g. workshops, lectures, courses, public acts, etc.).
- *Announcements*. It is the promotion of democratic activities (e.g., consultations, plebiscites, referendum, civic acts, etc.)
- *Institutions*. It refers to the existence of participation offices, or issuing of laws and regulations by dependencies dealing with the promotion of citizen engagement.
- *Training*. It refers to on-line courses, tutorials or manuals where the way citizens may be involved in public decisions is explained.
- *Games*. It refers to the interactive *e-learning* tools with which citizens (or future citizens) may learn some democratic culture elements.

⁴ See Graham Smith "Toward deliberative Institutions" en Michael Saward *Democratic Innovation*. (Londres: Routledge, 2000).

- *Broadcasts.* Tools used to transmit audio or video to promote public political issues, democratic culture, or citizen engagement.
- *Access.* Tools to facilitate access to the information displayed in the portal (e.g., accessibility, usability, simplicity, user-friendliness, search engines, etc.).

Table 1. Democratic Criteria and Components of Engagement Variables.

Table 1. Democratic Criteria and Components of Engagement Variables.	
Criterion	Components
1. Inclusion	<i>Agenda, Access, About, Addresses, Telephones, e-Mail, Mailing Lists.</i>
2. Deliberation	<i>E-Forums, Blogs, Chat rooms, e-Requests.</i>
3. Citizenship	<i>Announcements, Training, Games, Broadcasts, Comments, Official Voting, Polls.</i>
4. Legitimacy	<i>Institutions, Position, Cabinet, Surveys, Publications, Statistics.</i>

Source: Own Elaboration.⁵

⁵This table is the result of a thorough investigation in existing literature about Electronic Government, Information and Communication Technologies, and Electronic Democracy. Some of the main references that may be consulted, include: Alvarez y Hall, *Point, Click and Vote: The future of Internet voting*, (Washington: Brookings Institution Press, 2004); Francesco Amoretti, "International Organizations ICTs Policies: E-Democracy and E-Government for Political Development", *Review of Policy Research*, Vol. 24, No. 4. The Policy Studies Organization, (2007); Lasse Berntsen & Marte Winsvold "Web-based tools for policy evaluation" in Michael Böhlen, Johann Gamper, Wolfgang Polasek & Maria A. Wimmer (Eds.), *E-Government: Towards Electronic Democracy*, (Italia: International Conference, TCGOV2005, 2005); Sarah Birch & Bob Watt, *Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret?*, The Political Quarterly Publishing Co. Ltd, (2004); Graeme Browning, *Electronic Democracy: using the Internet to Influence American Politics*. Pemberton Press (1996); Jean- Loup Chappellet & Pierre Kilchenmann "Interactive Tools for E-Democracy: Examples from Switzerland" in Böhlen, Michael, Johann Gamper, Wolfgang Polasek & Maria A. Wimmer (Eds.) *E-Government: Towards Electronic Democracy* (Italia: International Conference, TCGOV2005, 2005); E-Participate, *The E-Participation Trans-European Network for Democratic Renewal & Citizen Engagement*, [Online]. www.eparticipate.eu., (2004); Ann Macintosh, Angus Whyte & Alistair Renton, *From the Top Down: An Evaluation of E-Democracy Activities Initiated by Councils and Government*, (Bristol: Local E-Democracy National Project, 2005); Ann Macintosh, Andy McKay-Hubbard y Danae Shell, "Using Weblogs to Support Local Democracy" en Böhlen, Michael, Johann Gamper, Wolfgang Polasek & Maria A. Wimmer (Eds.), *E-Government: Towards Electronic Democracy* (Italia: International Conference, TCGOV2005, 2005); Zöe Masters, Ann Macintosh & Ella Smith, "Young People and E-Democracy: Creating a Culture of Participation" in Roland Traunmüller, *Electronic Government: Third International Conference*, EGOV2004, (Spain: Springer, 2004); Agneta Ranerup "Internet-enabled Applications for Local Government Democratization: Contradictions of the Swedish Experience" in Richard Heeks (Ed.) *Reinventing Government in the Information Age*, (London: Rutledge, 1999); Michael Saward, *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, (London: Routledge, 2000); Sæbo, Oystein & Hallgeir Nilsen, "The Support for Different Democracy Models by the Use of a Web-based Discussion Board" in Traunmüller, Roland, *Electronic Government: Third International Conference*, EGOV2004, (Spain: Springer, 2004).

- *About.* It refers to the publication in the portal of the biography of public officials, or mission and vision of the government or its dependencies.
- *Addresses.* The physical locations of government dependencies or offices, so citizens can mail (by ordinary mail) any documentation requested or visit such offices.
- *Telephones.* Telephone numbers of dependencies.
- *E-Mail.* Electronic mail addresses so public officials may be contacted.
- *Positions.* Points of view held by officials or decision-making people regarding current public political issues.
- *Cabinet.* Description of the cabinet or body of officials that comprise the public administration (background, performance, etc.).
- *Mailing Lists.* Subscriptions via Internet in order to receive periodical issues of newsletters, reports, articles, etc.
- *E-Forums.* On-line forums for discussion and consultation about specific topics regarding public politics or democratic culture, periodically organized, moderated and updated.
- *Blogs.* On-line spaces for contributing with comments, ideas, coverage, articles that promote citizen expression on public issues.
- *Chat rooms.* Rooms periodically opened for chatting between citizens and government officials which are moderated and previously announced.
- *Comments.* Tools for capturing comments, complaints or suggestions done by citizens, addressed to dependencies or public officials.
- *E-Requests.* Tools for citizens or civil organizations to submit on-line requests related to specific public issues to be considered by dependencies or decision-making people.

- *Surveys.* On-line surveys addressed to citizens, related to public political issues, citizen perception about governmental actions, or civic culture.
- *Official Voting.* On-line voting tools for electing representatives or public officials, implemented in the government portal.

Table 2. Evaluation of State Portals by Criterion.

Evaluation of State Portals by Criterion						
Inclusio						
Ranking	State	n	Deliberation	Citizenship	Legitimacy	Total
1	Nuevo Leon	20%	16%	15%	17%	68%
2	Estado de Mexico	14%	20%	13%	12%	59%
3	Baja California	19%	9%	12%	15%	55%
4	Aguascalientes	19%	5%	13%	13%	50%
5	Distrito Federal	18%	5%	13%	13%	49%
6	San Luis Potosi	15%	7%	12%	15%	48%
7	Guerrero	17%	14%	4%	12%	46%
7	Sonora	18%	9%	4%	15%	46%
9	Morelos	17%	9%	10%	10%	45%
10	Jalisco	19%	7%	6%	12%	43%
11	Oaxaca	16%	2%	12%	12%	41%
12	Veracruz	15%	2%	6%	17%	40%
12	Zacatecas	15%	2%	8%	15%	40%
14	Coahuila	14%	2%	10%	13%	39%
14	Durango	17%	5%	8%	10%	39%
14	Guanajuato	17%	5%	10%	8%	39%
14	Tlaxcala	16%	5%	8%	12%	39%
18	Quintana Roo	15%	5%	8%	12%	38%
19	Chihuahua	14%	5%	8%	12%	37%
19	Hidalgo	11%	5%	4%	17%	37%
21	Tamaulipas	17%	5%	8%	6%	35%
22	Nayarit	14%	7%	6%	8%	34%
22	Tabasco	13%	5%	4%	13%	34%
24	Queretaro	14%	2%	4%	13%	33%
25	Campeche	15%	2%	4%	12%	32%
25	Chiapas	15%	0%	13%	4%	32%

Source: Own Elaboration.⁶

⁶ In order to prepare this table all 32 state portals were thoroughly reviewed verifying compliance level with established variables.

- *Polls.* On-line consulting tools by voting about specific public political issues or government actions. The difference between these components and *Surveys* is the depth subjects are treated. While these include only one question, in the case of *Surveys* citizens should deepen in the topics to be investigated.
- *Publications.* Reports and minutes of meetings held between officials and citizens or organizations where public political proposals have been discussed.
- *Statistics.* Publication of results and statistics about implemented public policies in the states.

Results

Results obtained in this assessment, once the Index was applied, are shown in the table below:

As can be seen, very few states are above 50% compliance with the democratic criteria. Regarding *inclusion*, this is well beyond expectations. Portal average is 16%, 15 portals above and 17 below average. Highest-ranked portals regarding this criterion are those of Nuevo Leon, Baja California, Aguascalientes and Jalisco. Lowest-ranked portals are the ones of Tabasco, Michoacan, Baja California Sur and Colima. Probably, part of the progress regarding to this criterion may be explained by the good practices and standards followed in the portals design, and the important benefits contributed at international level.

Legitimacy is another criterion highly taken into account within the portals, although not as much as the inclusion criterion. Regarding this criterion, most portals are between 12% and 13%, where 21 portals are above, and 11 are below average. Portals with higher compliance percentage are the ones of Nuevo Leon, Veracruz and Hidalgo. Portals with lower percentage are those of Tamaulipas, Sinaloa, Chiapas and Yucatan. It could be thought that part of the progress in this criterion is due to the importance acquired at political level of government's own image.

On the other hand, although the *citizenship* criterion only got 15% and there are many portals which only comply with 4%, it can be seen

that there are states that are looking for improvement in this aspect. Portals average regarding this criterion is 8%, where 18 portals are above, and 14 are below average. Portals with higher percentages are those of Nuevo Leon, Estado de Mexico, Aguascalientes, Distrito Federal and Chiapas. Lower percentage portals are those of Colima and Baja California Sur.

The last criterion being analyzed is *deliberation*, which is the least-observed in the state portals design, and very few provide tools for the citizens to express their opinions related with public topics. Average for this criterion is 6%, where 9 portals are above, and 23 are below average. Portals with higher percentages were those of Nuevo Leon, Estado de Mexico and Guerrero; while those with the lower percentages were the ones of Chiapas and Baja California Sur.

Although this study is not fully comparable to the State Government Index (IGEE, by its acronym in Spanish)⁷ above mentioned and developed in 2007, in both studies portals of Nuevo Leon, Baja California, Guerrero, Estado de Mexico and Sonora are ranked among the first 10. In both Indexes it was also observed that among the lower-ranked portals were those of Baja California Sur, Puebla, Nayarit, Queretaro, and Campeche. However, there are some portals that hold entirely different positions in both Indexes. For example, the portal of San Luis Potosi is located 13 places above with respect to IGEE and the one of Morelos is located 11 places above. As opposed, the portal of the state of Sinaloa, as well as the one of Michoacan are located 13 places below, and Yucatan is located 23 places below, all with respect to IGEE issued in 2007. These differences may reflect changes from one year to another, because portals are very dynamic, but that also may indicate that in some states citizen engagement channels are more or less important with respect to their general electronic government strategy.

Conclusions

As stated throughout this work, electronic government is a tool that may assist in strengthening democracy. It has been observed through the state portals that governments intend with greater

responsibility, to improve the quality of their management, but also to provide better citizen engagement opportunities. The implementation of the Electronic Government has had an important progress in Mexico. More and more governmental processes are programmed and standardized by the use of Information and Communications Technologies. Although from the functionality point of view, Mexican portals have shown an important progress, there are still great vacuums that need to be filled. In order to consolidate Mexican democracy, citizen engagement must become more and more important in the digital government strategies. It is not enough or even desirable that decision making is in the hands of very few people. Well-informed citizens in full exercise of their rights must get involved in the direction taken by their government, and technology can be an important ingredient for this process. Hence, it is imperative that citizens begin to demand more opportunities for getting involved in decision making, including electronic means, and face-to-face.

In the assessment done to the state portals of Mexico in this work, it could be observed that state governments considered some of the variables. However, some others are missing in most of them. It is necessary to plan, design, implement and to systematically evaluate the electronic government strategies, and citizen engagement opportunities in each state. It is important to start educating citizens in civic, social and democratic education, by means of some tools provided in the portals. It is also important to explain how the institutions created to serve citizens operate, with the purpose that the citizens fully understand what the purpose of such institutions is. Furthermore, the provision of spaces that allows and promotes the informed deliberation regarding public interest issues, and that such deliberations are taken as a support for decision making, is an effort that may yield important benefits in the mid and long terms.

⁷ See Sandoval, Gil-García y Luna-Reyes, "Ranking de portales estatales, la medición 2007" en *Política Digital*, No. 38 (México: Grupo Nexos, 2007).

Revista de Administración Pública



**Transparency, Accountability and Citizenship:
the Mexican case**

**Christian Jorge Torres Zermeño and
Gerardo Hernández Chacón***

Introduction

Nowadays, transparency and accountability have both become the most appointed technical terms in the government field; notwithstanding, they have been object of various controversies in our country, mainly for the lack of legal coercion and precision, as for, since the application of the Transparency and Access to the Government Public Information Law in 2002, what has been generated, unfortunately, is not any person's access to public information, but the frustrating efforts of the federal entities which unevenly approach the application and interpretation of such Federal Law.

In this situation, it is not unexpected that the culture of opacity results privileged, making it impossible for the full citizenship to be informed, while they have the authentic democratic values which

*Christian Jorge Torres Zermeño has a Public Administration Degree by the Political Science and Social Faculty of Colima University; he got a Public Politics Master's Degree by the Anahuac University of Mexico. He is a full-time research professor in the Political and Social Science Faculty at Colima University, and his present research line is about Governmental Structures. Since 2002 he has been awarded an acknowledgement as PROMEP profile PROFESSOR. Gerardo Hernández Chacón is a graduate of the Public Administration Master's Degree by the Center for Research and Teaching in Economics (CIDE for its initials in Spanish) and at present he works as associate research professor in the Political and Social Science Faculty at Colima University. His research lines are: Electronic Governments, social politics in the local context and election processes.

are understood as the characteristics, qualities, ideas and beliefs accepted as correct and positive in a society longing to live in understanding.

It is, therefore, that the full citizenship becomes a fundamental requirement to settle down transparency and accountability in the Mexican society, in which the approval of laws with innumerable lawful, proceeding and administrative imperfections limits the consolidation of a real democratic society. In presence of the magnitude and intensity of this problem, the importance of this topic requires a profound and indispensable study.

The first stage

The public policies about transparency in Mexico, which become concrete in most of Federal and State Law cases, have had a great apogee in the first years of the XXI Century. As they have been impelled from different fronts, mainly from the government along with the civil society, they have reached relevant thematic improvement, and they have placed transparency, accountability, and access to public information in the center of the national debate. However, this so welcome effort in different groups has also been prey of a controversial federal pact and of a citizenship deficit culturally inclined to opacity.

Worldwide, laws about transparency and/or access to public information have been on for years, or even centuries. The most antique law about this goes back to 1776 in Sweden, when the Swedish-Finish Andres Chydenius urges on the Governmental Information Law called *The Freedom of the Press and The Right to Access to the Public Acts*. In other places such as Finland, the United States, or Denmark, similar legislations were created in 1951, 1966, and 1970, respectively.

According to Salguero, in Mexico there were some attempts prior to the Transparency and Access to the Government Public Information Law. Such is the case of the Ecological Balance and Environmental Protection General Law, which in 1966 appears as a pioneer law for the right of thoroughly detailed public information, establishing the necessary mechanisms and terms for requiring information.

The regime that preceded it highlighted the poor transparency and the scandals of corruption that placed Mexico and its political system as one of the most controversial, supreme, vertical and dark in the world. It was also considered one that would not grant the least democratic rule as it is transparent elections. President Vicente Fox Quesada administration was very careful when it emphasized the need of a new transparency in public information culture that would limit the civil servants' corruptible space, and that would slowly revert the dark ways of making politics in Mexico. The corruption in the government spheres is almost a Mexican anti-value which is explained based on a political party supremacy that fed excesses, political dependencies, power dealing, and discretion for almost a century.

The Transparency and Access to the Government Public Information Law was enforced on 10th June, 2002, and set the bases for a new stage which would have as a main goal to guarantee any person's access to the information kept by the Union Powers, autonomous constitutional bodies or with legal independence, and any other federal entity, with the exception to protect the personal data, making a clear difference from public to private spaces. This difference is fundamental in this topic, since laws for protecting the personal data were created in the federal entities so that they could regulate the right to public information when the citizens' integrity or lives were in risk.

Even with the enforcement of the Law, there is insufficient improvement in this matter; the civil servants are obliged to privilege transparency in their activities, but the coercive faculty of the law is both imprecise and insufficient. In this context, from 2003 up-to-date, the governmental discourse has daily faced the reality in the governmental structures and the *corruptible vocation*¹ of the Mexican society, materialized by those citizens who bribe and those almighty public servants acting even against the law. Besides the *corruptible vocation* powerfully grabbed to the Mexican collective sub consciousness, there was an uneven effort from federal entities that gave different interpretations to the Federal Law. So far, many laws –as the number of Mexican states- have been documented, but with such a diversity that the spirit of the law tends to weaken in the state sphere.

¹ This technical term is used by the author of the work and its objective is to synthesize how rooted corruption has become in Mexicans. It is present not only in the governmental spaces, but also in all other Mexican society systems and subsystems.

Federal agreement on transparency

The apogee that gave rise to the state legislations about transparency is nowadays a fashion, a boom. The local congresses –in most of the cases- had created non-functional laws which were used solely towards transparency and accountability in the highest political competition, but with innumerable lawful, proceeding and administrative imperfections that limited its diffusion and use among the citizens. These terms –transparency and accountability– were immediately incorporated to the governmental discourse, but, in fact, the knowledge about this matter was limited, and its real improvement depended on the will of the country's government in charge. Those terms are nowadays some of the mostly used in the government life; however, they are scarcely known, yet, there is little determination to carry them out in the public sector processes. It is still a particularity, not a generality, to be transparent and clear in the government scene.

On the other hand, the boom of transparency in state governments does not have the same moment or the same direction. Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacan and Queretaro show an advantage over the other Mexican Republic States as they have created an Access to Public Information Law that runs parallel to the Federal Law. In 2003, Nuevo Leon, Durango, Colima, San Luis Potosi, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos and Coahuila proclaimed a law; and, gradually, the other states did the same being Tabasco the last one to do it by the end of 2007. When in some of the states this topic was discussed and mingled in the government life, in others the stiff habits denied to disappear, showing a resistance to a new culture that would definitely diminish privileges and would substantially modify corruptible and vitiated practices. It is also clear that the learning of the culture of transparency and accountability has different stages in the same country. Whereas in the federal scene this topic has been taken with responsibility since the beginning of the decade, in some federal entities it has not been enforced by the end it.

A local deficit in the transparency laws is, precisely, the difference between these and the Federal Law. In general terms, similar objectives which could be called general principles are sought, but they are different referring to its application, interpretation, and designation of the obliged subjects to accountability, for just mentioning some. Another pending matter is the correct interpretation

of what this Law considers as reserved, confidential and public information. To this matter, the text is very clear, however, in real life public information is not, and if what is required can presumably disturb or evidence the incorrect governmental acting, it will surely –without stating anything- become confidential or reserved.

To support this, we can consider the National Development Plan 2007-2012 that mentions in its Transparency and Accountability section: "*The improvement in transparency and accountability has also been found within the limits of the state, for at present all federal entities have an access law. Nevertheless, it is necessary to establish an homogeneous criteria to avoid the asymmetrical exercise of this right, , [...] as well as to assist in the development and implementation of all the necessary modifications to the current legislation in the different government groups*" <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>

As a consequence of State Laws, information and linking units, commissions, and information committees surge and they, to some extent, manage to approach the citizens, although accountability or requiring of public information is not, until now, a regular exercise performed by the citizens. In this scenery, the linking units, commissions or committees depend, in most cases, on the governmental structure, or their members are elected by legislative powers where the will of the government power in charge is imposed, minimizing the objectivity, impartiality and independence of the carried out actions in the subject of transparency, accountability, and access to public information. In this complex scenery, the full citizenship becomes a fundamental element to revert the opacity of a nation materialized by its country's government. If the public power is the judge, jury and executioner, the supervision, observation and carrying out instances will get a limited and rather implausible pursuit for the citizens. In this pending agenda as of transparency and access to public information refers, in the case of Mexico it has to start from zero. A topic that could seem meaningless such as the absence of files is a problem that gives rise to "the determination of nonexistent documents". So serious is the inexistence of information, its organization and systematization that the National Development Plan 2007-2012 mentions in its Transparency and Accountability section: "*A well-organized file is a warranty to transparency and accountability within the public administration. The correct file*

organization contributes to the modernization and efficiency of the governmental activities, for the application of information technologies in managing documents must be foreseen, giving emphasis to the electronic documents regulation. In the same way, it is necessary to promote the readiness of a law that establishes the basic principles of the file organization.” “<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>.

In the state fields, and even more, in the municipal ones, the problem is more serious: for not only there is absence of information, but also the one that is available has not been systematized yet. The lack of availability of documents, despite being a valid argument, cannot be an unalterable fact facing the incipient citizen's requirement for information, for we would be talking about the same problem which is the inaccessibility of public information. The absence of information continues being relevant, as according to Velasco (2007) “*a nearly 50% of the petitions have an inexistence of data answer*”. “<http://www.jornada.unam.mx/2007/09/11/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>”

In some states, the transparency local law has come out as one more of those lawful dispositions that do not go beyond the paper frontier. Besides, even having the Law and the intention of not to inconvenience the public power, indefinite deadlines have been given to public servants to present their statement of affairs, public obligation acts, and some other kinds of general interest documents.

A break point in transparency matter

Since there have been uneven criteria in the federal entities to elaborate the transparency laws, and with the presence of deep-rooted sceneries that privilege the culture of opacity, on 24th April, 2007, the Senate approved the statement of the Chamber of Deputies that amends the Article 6th of the Constitution referring to the access of public information. This amendment is, undoubtedly, a great progress for such an important consolidation, since it places the access to public information to a constitutional rank, and it constrains, under the logic of the federal agreement and law hierarchy of the Republic, to standardize texts about the matter in federal entities, but mainly, it reduces the distance between lawful principles and cultural opacity. In the frame of this amendment, the citizens –all of them- must have

the right to access to public information; the principle of publicity is subject to exceptions due to public interest; a prompt procedure for the access to information is established; administrative penalizations for public servants; the public servants' obligation to give information is emphasized; the imperative need to have updated and trustable administrative files is stood out clearly; and the protection of private life is a general assent.

According to Lopez Aylón (2006) “*to make a right, an institution, a policy into something constitutional consists in adding it to the constitutional text*” (Page 7). In this case, it results necessary to give a standard answer to a same question, especially if we placed ourselves in the constitutional democratic reality where it is imperious to protect a superior principle, to give it through interpretation, as well as the political *cacicazgo* and the lack of public servants' will.

The truth in public life in Mexico has shown that what is contained in the constitutional text, in the case of the bill of rights, is very distant from the true life; however, to bring a right up to the constitution shows convincing legislative consensus and the possibility for Mexicans in such an important topic as access to public information to have, at least, a juridical certainty about the matter.

Civic participation and citizenship

The civic participation is connatural to the basic rights of man. All those revolutionary movements that explain the independence in all nations and its consequent sovereignty were in, most of the cases, encouraged by the repression of individual social rights. Under this argument, all constitutions that abridged the creation of new countries paid special attention –at least in the text- to the defense of these fundamental rights. It is precisely here where the right to the information takes place that in the Mexican case is established in the Article 6th of the Constitution. The obligation to give transparency and to give public access to information opens communication channels between State and society, yielding its citizens to participate in public matters and carry out a revision of the governmental exercise.

To be a citizen in a democratic society means, as Merino mentions (1997) “*having won the prerogative of participating in the selection of the country's governments and of influencing in their decisions*”.

This is, those legal activities directly faced to influence the selection of the country's governments and/or their actions and which were started by citizens" (Page 30). Nevertheless, in the present democratic scene that demands co responsibility between country's governments and citizens, it is fundamental not to limit the citizen's prerogatives to the simple act of voting or being voted. This basic, but overcome right, is far away from the condition of model "citizen" in a republican coexistence, for the citizens require to get education, capacity of reflection and discrimination, and to generate the conditions so that the government actions are truly supervised and the majority would deposit on the national sovereignty the formal mechanisms to revert or interrupt inconvenient governments and/or public policies lacking social content.

In this way, the participation required by a democratic society² does not circumscribe, as it did, to the "old" social subjects of an authoritarian political system, where the corporative subjects, such as trade unions, rural residents' organizations and popular organizations, strive to keep their traditional structures of participation and political control. A democratic society aspires to encourage the participation of autonomous social subjects in search for their own inclusion and participation in the new political system; some of the most important are organizations or social subjects such as indigenous communities, popular urban movements, ecologists, various non-governmental organizations in their different branches and some other subjects that come about in this social and complex rising.

Nowadays, the condition of citizenship has overcome traditional rights recognized by state systems which, normally, are framed in what we normally name basic human rights, or for the Mexican case, bill of rights. The full citizenship takes into account not only the "traditional" rights that derive from being born in a definite territory, but also the settling in a place and the cultural values located in the context, and all this has generated a considerable force in the real practices of the regional ways of life, and therefore, in the data citizens give to their motivations.

² It is important to highlight that when this work makes reference to DEMOCRACY concept, or to the expressions "Democratic Society", or "Democratic Scene", it is based on the conception that the Political Constitution of Mexico establishes in its third article, when it is defined (democracy) as not only a juridical structure and political regime, but also as a life systems founded on the constant economical, social and cultural improvement of the Mexican people.

It is that the concept of citizen ought to overcome the classical definition which the liberal democracy offers, where there are rights and duties that suggest the inclusion of all community members in the same condition and category. The challenge that is stated for the classical definition of liberal democracy, where everybody –without exception- have the same rights and the same duties, is to recognize that postmodern societies have the following characteristics: fragmentation, hibrides, inclusion, exclusion, and migration. In this sense the meaning of citizenship changes according to the context in which is used, on the one hand because of the rights and duties frame, and on the other hand because of democracy, identity, and culture.

The full citizenship is subject to relevant studies in the context of democracy theories and the civic and political culture, and also it is inscribed in great debates of cultural and political thinking at present time. The full citizenship according to Ochman (2005) is identified with "...the existence of minimum conditions that warranty individuals with the possibility of acting as free and equal subjects" (Page 5) for what is a main requirement that democracy bases its incipient conception of political and juridical regimen to a deeper conception, such as to understand democracy as a way of living, where the fundamental man's rights –justice, liberty and equity-, are organized in their minimum requirements for most people.

The citizenship sustained in rationality is only possible assuring basic conditions such as: education, health, nutrition, but most of all, it needs the warranty to equity, just by supporting what is established in the Political Constitution of Mexico that in its first article signals the prohibition of "the discrimination motivated by ethical or national origin, gender, age, diverse capacities, preferences, civil status or any other that infringes upon human dignity and has the objective to annul or damage the rights and liberties of people". (Fraction 3rd of Art. 1st)

The full citizenship has a direct relationship with what de la Peña (2003) designates as insubordinate citizen for as "democracy bets that it is more possible for the common citizen, who is not committed with a position in the power fight, to have the best capacity to give rational decisions, this is so because his natural political insubordination allows him to place interest in new generations first. In this way, the governmental conduction from citizens, that is what democratic governments consist of, depends on the information [...]

and in this way, the open society, where critical information flows freely, is the democratic condition for changing the social progress” (Pages147-148)

When it comes to an argument that full citizenship is the fundamental requirement to settle down transparency and accountability in a society like the Mexican, we are supporting that law approvals, rules, regulations, the creation of information and linking units, commissions and committees, are insufficient provided the magnitude and intensity of the problem. The sanction or the coercion is not the correct way to work with a society deprived from “conscientious elements”³that permit the citizens make a difference from transparency and dark, corruption and integrity, considering those so-called equivalent values that provoke indifference to lacking of ethics, dishonesty, or even, to find people who consider this behavior as a basic condition to survive.

The governmental vision and the vision of the political party in the power in its National Development Plan considers that the improvement in transparency and accountability depends on a cultural change in the administrative work; however, this change is to be performed from the government and to the government, without making clear, and not even considering, that this opacity, corruption, power dealing, among others documented in Mexico, are more a social conflict than a governmental one. This is, the country’s governments and their practices are a reflection to society in which they are formed, and therefore, it is not accurate to declare there are a corrupt government and an honest society in their daily practices.

The National Development Plan 2007-2012, in its 5.5 section denominated Transparency and accountability, clearly recovers the Fox tradition when it says:

Transparency and accountability are two of the essential components in which a democratic government is based. Through accountability, the government explains society its actions and accepts, in consequence, its responsibility.

³ The term “conscientious elements” is property of the article’s author, and by using it he refers to the absence of democratic values in most of the Mexican society, considering that the schooling average in Mexico is first year of secondary school (US 7th grade). This is, formal education, which is fundamental for the development of a country, shows a relevant deficit in the Mexican case.

Transparency opens this information to citizens so that interested ones can check it, analyze it, and, if it is the case, use it as a mechanism to sanction. Democratic governments must account to report or explain its actions and must be transparent to show its functioning, and be ready to be evaluated by the citizens. [...] The greatest impact in transparency and accountability will be seen in the long run: this implies to continue with the cultural change in its administrative managing, which will strengthen the trustfulness in public institutions of Mexico by means of the citizens’ massive access to information. In this right enforcement, the civil servants have to accept to be subject to an exhaustive supervision carried out by any person, at any time and from any place, but at the same time, it must be recognized that the information the government has it is good within sound of the public right of all Mexicans. [“http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas”](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas).

As we can appreciate, the 5th Objective of the section dedicated to Transparency and Accountability of the National Development Plan 2007-2012 that word by word says: *“To promote and guarantee transparency, accountability, access to information and protection of personal data in all the government fields”* considers nine strategies which, except for number eight, are sustained in the previous paragraphs. To sum up, opacity is understood as a strictly governmental problem, as well as administrative and procedure issue.

- *Strategy 5.1 To coordinate and establish mechanisms for transparency and accountability of the state and municipal governments in federal resources exercising.*
- *Strategy 5.2 To strengthen the government bodies in charge of facilitating the access to governmental public information and protecting personal data.*
- *Strategy 5.3 To develop the regulative framework that guarantees the information, pertaining to private life and personal data, will be protected.*
- *Strategy 5.4 To develop the legal dispositions and procedures needed to regulate the proper organization and conservation of the governmental files.*

- *Strategy 5.5 To promote mechanisms so that the governmental public information would be clear, truthful, convenient and trustworthy.*
- *Strategy 5.6 To promote among the citizens the benefits of using the right to access to governmental public information, making emphasis on scholar educative programs and the public servants training.*
- *Strategy 5.7 To promote transparency and accountability of the political parties, national political groups and working people associations.*
- *Strategy 5.8 To favor a civic culture of transparency and accountability.*
- *Strategy 5.9 To perform broadcasting campaigns that will give useful information to citizens about the government programs and projects. "<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>".*

Summary

As it has been documented in the first part of this work, the distance among European countries, such as Sweden, Norway, Finland, and some American countries, such as the United States and Canada, is enormous in relation to Mexico in topics such as transparency and accountability. This distance is not only explained for the anticipation of these countries to approach, legislate and regulate a fundamental right, as it is the access to public information, but for the structural differences that exist between the referred countries and Mexico. Transparency and accountability are a consequence of developed societies that guarantee their citizens the access to formal education and the grant to basic rights of man. They have precisely cultivated their societies with important elements such as legality, governability, efficiency, effectiveness and accountability, in the understanding that it is not possible to throw back old practices painfully accepted going against them or by decree.

In spite of the fact that it is true that the Law and its sanctions are indispensable elements in this process, especially in societies with low education in which the only alternative to comply with the civil

and governmental responsibilities, however, transparency and access to public information must be practices encouraged by the family and the formal education, and in this way, by opening two channels we could have the possibility to affirm that, after new generations, the Mexican has understood the principle of "keep distance", achieving that personal relationship or kin would not be a determining factor in decision making.

A symptomatic dysfunction of this topic is reflected in the Transparency and Access to Governmental Public Information Federal Law which does not take political parties, national political groups, or working people associations as subjects obliged to directly give transparency to their activities and accountability. Nevertheless, constitutionally, they are entities of public interest that receive funds from the public treasury. Therefore, it is indispensable that their internal processes be open to the citizens' investigation since these kinds of institutions are the ones that receive the least credibility levels among Mexicans.

The democratic national life is urged to changes and improvement. The citizens aspire to build a more including and open collective coexistence that brings them all the guarantees for a free and justice development. In this democratic deficit it would be inconceivable to be satisfied with what was acquired, for respect and warranty of the political, civic and social rights are a priority. In this pending task, the right to access to information is inscribed in this democratic agenda as the only warranty for the citizens to know the affairs, the decisions and resources that the popular representatives and the bureaucratic structures that support the public, federal, state and municipal administrations, distribute.

In the present democratic scene, demanding co responsibility among all the country's governments and their governed, it is fundamental not to circumscribe the citizens' prerogatives to the simple fact of voting and being voted. This basic, but overcome, right is far away from what a condition of "citizen" requires in a republican coexistence; therefore, the citizens require to be educated, to get the capacity of reflection, of discerning, and to generate the necessary conditions for the government actions be genuinely supervised and, in this way, the majority in custody have formal mechanisms to throw back or interrupt inconvenient governments and/or public policies that limit transparency.

In this winding road that pretends to support the transparency and access to public information culture, those organizations surged from the civil society have been fundamental. This incipient culture finds echoes in the governmental structures, but also, responsibly, in the civic society that organizes itself to urge the times to respect such an important right. The logic of the civil society is different from the governmental; the former organizes itself to supervise and assume a main role in the democratic life, and the latter aspires to throw back discredit, opacity and loss of reputation, well-earned in the past. Both efforts must meet a complementary intersection, overcoming the historical fight between the country's governments and the governed, between multitudes and elites, between the privileged ones and the unprotected.

The cultural opacity and the proclivity of Mexican people to corruption have been subject to intensive sociological, anthropological, political, historical and juridical studies that, with the orientations of the specialty, conclude that corruption in Mexicans is almost inherent to birth, and that a Mexican starts corrupting himself at an early stage. This is how Ramirez (1977) affirms "*human beings are not independent entities in time, but entities rooted in the past and determined by the past itself. The way in which past acts and determines the present time of a human being depends on a series of characteristics of that same past, which the solely goal is psychoanalysis study[...]. We must start from our origins, from our historical childhood, individually and generically, and detect the normative principles and rules conditioned by it, our actual way of being, ways of being that are going to get outstanding and remarkable peculiarities in all the human expression areas, their pathology, their art, their characters, their aspirations, their recoveries, etc.*" (Page 23)

To give culture is the main task. It results a priority to educate society and start from a different base, one which has as a basic support the encouragement of citizens' values and the development of expertise, skills and knowledge that can situate us as a society with access to education and real opportunities for its improvement. To give culture implies to throw back our roots that are fed with daily actions and practices very distant to the real democratic values, taking the characteristics, qualities, ideas and beliefs accepted by a society as correct and positive to live in understanding; this set of ideas and beliefs give an order to the human behavior and the system of social rules, this is, the democratic values are the ones

which have to direct societies to achieve the democratic process consolidated. Fully respecting the democratic values will result in understanding that they come from civil, political, and social rights.

As it is succinctly addressed in the National Development Plan current in Mexico, in this scenario it is indispensable that transparency and accountability become a fundamental part in the civic-political culture, this is, that they take part in the attitude and permanent behavior of the civil society, political parties, trade unions, public servants, entrepreneurs, the media, and all citizens in general.

The culture of transparency must be perceptible in the educational field so that it impels the creation of a critical and ethical consciousness in children and in the youth of the country. To exercise the citizens' rights and to demand accountability from the country's governments and from the citizens themselves must become a daily practice for all Mexicans, clearly stating that this is a matter that asks for co responsibility.

Bibliography

- Ackerman, John M. e Irma E. Sandoval (2005), *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, México, Instituto Federal de Acceso y Transparencia a la Información Pública.
- Congreso de la Unión (2008), *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental Mexicana*, México, H. Congreso de la Unión.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- De la Peña García, Rosa María (2003), *La teoría de la democracia. El error de occidente*, México, Valle de México editores.
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (2006), *Valores Democráticos*, en *Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática*, México: INCEP.
- Instituto Federal Electoral (2003), *Antología de la Democracia*, México: IFE.
- López Ayllón, Sergio (2006), *Democracia, Transparencia y Constitución, propuestas para un debate necesario*, México: UNAM-IFAI.
- Merino, Mauricio (1997), La participación ciudadana en la democracia, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral. Núm. 4.

- Nohlen, Dieter (2006), *Diccionario de Ciencia Política*, México: Porrúa.
- Ochman, M. (2005). *Las fronteras teóricas de la ciudadanía en el pensamiento político de la postmodernidad*. Tesis doctoral, México: Universidad Iberoamericana.
- Peschard, Jacqueline (1994), *La cultura política democrática*, en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México: Instituto Federal Electoral. Núm. 2.
- Presidencia de la República Mexicana, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>. consultada el 20 de agosto de 2007.
- Ramírez, Santiago (1977), *EL MEXICANO, psicología de sus motivaciones*, México: Grijalbo.
- Salguero, Frine (2007), Transparencia y Acceso a la Información: Monitoreo Ciudadano a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, en <http://www.ciesas.edu.mx/diplomado/finales/Monitoreo%20ciudadano%20a%20la%20LAI.pdf>. consultada el 25 de agosto de 2007.
- Velasco C., Elizabeth (2007), Ley de transparencia no garantiza acceso a la información: comisionado, *La Jornada*, México, "<http://www.jornada.unam.mx/2007/09/11/index.php?section=sociedad&article=045n1soc>" consultado el 11 de septiembre de 2007.

Revista de Administración Pública



Romero Gudiño, Alejandro. *Judicial Innovation. Professionalization, Accountability and ethics*, México, Porrúa-Universidad Panamericana 2007.

Alejandro Romero Gudiño is a man that goes beyond curiosity, carefully observes all the scope he is in, and systematizes his observation results providing them an order, coherence, scientific value; as it is shown in "Judicial Innovation".

Loyal to its direct and simple style, Doctor Romero Gudiño opens a window to Federal Judicial Power function, vision and mission knowledge, even though its important role as a citizens' rights warrantor, is the least known of the three Union Powers regarding its mission, structure and operation. Discounting professional devoted to Law and the Judicial Power employees, the Mexican people segment that knows it, is relatively small.

To this work value, the wise distinction that the author establishes between "**Justice Bestowing**" and "**Justice Administration**" concepts, is added. This is relevant, since any government organ, Judicial Power included, requires management. To this branch of the Public Power corresponds the substantive Justice Bestowing responsibility, and in order to comply with it, adjective processes and functions assigned, which give a reason for being to the **Federal Judicial Council**, for which its substantive responsibility is **Justice Administration** are required.

Alejandro Romero reminds us that the Federal Judicial Council was born parting from the Organic Law of the Judicial Power issuing in 1995, with the purpose of managing human, materials and financial resources.

Likewise, the Judicial Council emerged from the need for accounting with an organ exclusively devoted to create control and surveillance mechanisms, as well as providing transparency to the judicial management and its administration. This would be possible only through "a specific structure of the procedures and rules for adscription, removal, sanction and discipline of the Federal Judicial Council, particularly of the District Judges and the Circuit Magistrates", as he points out in his work.

Professionalization and training of Public servants in charge of the judicial management, is an element considered also in the attributions and functions of the Judicial Council, and due to this, it is in charge of administering the "Judicial Career" based in the merits for the career professional service system.

According with article 105, of the Organic Law of the Judicial Power, by Judicial Career it is understood:

"Entering and promotion of public servants of the Federal Judicial Power jurisdictional career, that shall be ruled by excellence, professionalism, objectivity, impartiality, independence and seniority principles, in its case".

At approaching the Judicial Career topic, Doctor Romero Gudiño, refers to the professional career service as "an additional instrument of public administration **amendment and modernization...**" in charge of reinforcing and guaranteeing legality, legitimacy and efficiency of all public action carried out by the Political Powers and all the public organisms.

Conceptualizes professionalism as "a series of mechanisms that allow making rules that shall rule public servants performance clear and transparent; rules that determine the entrance, mobility, promotion, incentives, and in its case public servant separation, allowing that this be done considering the aspirants formation, capabilities and abilities in accordance with the position".

In its study, Romero Gudiño identifies the following elements in the career professional service:

1. Prescriptions and procedures
2. Principles and values
3. Entrance, tenure and laboring separation

4. Assessment and performances understood as a "processes coordinated set that allows to establish measuring and assessing mechanisms for public servants performance; which is based in measuring tools, this is, the factors and indicators set as well as their application rules, results processing and interpretation, designed to measure a person performance".

Nevertheless as a result of his analysis, the author observes that the professionalization process "... has overtaken the public administration field, as an Executive Power exclusive function, to be also included within the amendment and modernization process of other State Powers. For what we can also speak about professionalization within the Legislative and Judicial Powers, and the consequent implementation of career professional services suitable to the appropriate processes, functions and competences for each of the State Political Powers".

The author describes a scheme and composition of these Power employees, where he states that the only employees immersed in the professionalization system, are those denominated as "political appointees with formal and materially jurisdictional functions", within which magistrates, judges, and such Power secretaries are included.

Continuous judicial training and professionalization process for this employees category, is lead by the Judicature Council, who leans on the Federal Judicature Institute (auxiliary organ of the Council), this last is in charge of "researching, forming, training and updating the Federal Judicial Power members, and of those that aim to enter it..."; likewise it shall carry out preparation courses for the corresponding examinations of the different categories forming the judicial career.

Romero Gudiño emphasizes that the career professional service should be lead not only to this small Judicial Power employees segment, but should be widen up to employees denominated as "political appointees with substantially administrative functions", this group includes public servants of the Judicial Power administrative areas, such as Human Resources, and Material Resources Administration, among others; arguing in this way justice bestowing and administration would improve their performance in quality, efficacy and productivity terms.

As any career professional service, Judicial Power is ruled under the merit principle “this is, that the service entering, naming and promotion to higher grades, shall be obtained by those people that have demonstrated merit and enough capability, having been submitted to realistic and impartial tests or examinations.

Based on this merit principle, the author states that the career professional service within Judicial Power “has been led more to satisfy public servants needs and demands, than to satisfy the citizens”, that is why he calls it “the other slope of professionalism for justice bestowing”, which should be oriented “predominantly to the needs of the justiciable”.

This is an appropriate warning, since judicial career orientation, privileges the officer without considering the Mexican population service.

For improving and consolidating the judicial power career professional service, the author proposes implementing performance indicators, seen as “quantitative and qualitative parameters; of managing, impact and covering assessment; the use of these indicators would help a continuous assessment results, with an emphasis in results and organizational change”.

He also points out that the only judicial performance indicator that actually exists is “the number of annual pending matters, against the received and solved, used at the moment of analyzing a magistrate or judge judicial career. Due to the previous, he proposes adopting more accurate indicators, for example “which considers the judicial matters rescission, considering in a generalization exercise, that the sentence dictated by an inferior instance can be appealed or revised by a superior instance, which can be solved in three senses: confirming, modifying or revoking”. The results carried out by the use of this proposed indicator, would facilitate measuring a judicial organ’s efficacy or inefficiency. He also proposes the use of other performance indicators “that can influence the judge behavior, leading to organizational changes”, which would be reinforced by an incentives system.

Regarding the public servant separation process, the author expresses that “in terms of the Judicial Career consolidation, and

considering the public responsibility inherent to the jurisdictional operation, as well as in acknowledging and dignifying judicial labor, at its ending either by volunteer or forced retirement, or in its case, for incapacity, the establishing of benefits in order to increase the pensions system quality, is proposed”.

Romero Gudiño’s reflection, necessarily take us to establish a paradigm change: “To pass from a system that protects the public servant in the first place, to one which puts society service as a beginning and end of its action.”

Verónica García Cisneros Flores

Revista de Administración Pública



Resúmenes / abstracts

Alejandro Briones Hernández *Mejora y/o modernización del proceso de gestión*

Los principales procesos dentro de una organización están relacionados con el valor que aportan a su razón de ser y a la generación de los productos y servicios que ofrecen, sin embargo, son de relevancia y siempre existentes los relacionados a la gestión, principalmente enfocados a la administración, coordinación y labor ejecutiva como medio de apoyo para el logro de los objetivos. Es por ello, que resulta importante para una organización mantener en su planeación estratégica iniciativas enfocadas a la mejora y/o modernización del proceso de gestión, estableciendo para ello objetivos y metas que le permitan incrementar la madurez del proceso y generar logros parciales en corto tiempo hasta lograr una alcance amplio e integral en toda la organización y su modelo de procesos. Este artículo, titulado “Mejora y/o Modernización del Proceso de Gestión”, pretende en lo general ofrecer una alternativa para que una organización desarrolle con éxito su(s) iniciativa(s) de mejora de la gestión desde el nivel de madurez en que se encuentren e incrementarlo hasta lograr mantener un proceso disciplinado, estandarizado y predecible, bajo esquemas de mejora y modernización continua, apoyándose en las Tecnologías de Información vigentes y disponibles.

Rosío Calzada Cárdenas *Las nuevas reglas de la competencia electoral mexicana*

En el presente ensayo se analizan los cambios que la nueva reforma electoral generará en la competencia política electoral, particularmente, en la regulación de precampañas y campañas; en las encuestas, sondeos y estudios de opinión; el uso por parte

de los partidos de los medios de comunicación en campañas; la fiscalización a los gastos de campaña; así como la hoy extinta propaganda negra o campañas sucias. Al final, se realizan algunas reflexiones sobre la importancia histórica de la reforma electoral del 2007 en el contexto de la lucha por el poder entre las diferentes fuerzas políticas.

Palabras clave: reforma electoral, competencia política, regulación de precampañas y campañas, encuestas, sondeos y estudios de opinión, financiamiento de partidos, medios de comunicación, fiscalización a los gastos de campaña y campañas sucias.

Fernando González y J. Ramón Gil-García, e-democracia y oportunidades de participación en los portales estatales mexicanos

Los conceptos Democracia y Gobierno Electrónico generalmente han sido tratados por separado en la literatura académica en México. El concepto eDemocracia o Democracia Electrónica es visto como uno teórico y sin muchas aplicaciones prácticas. Sin embargo, el presente artículo considera que la e-Democracia es un concepto que debe observarse en la administración pública con el fin de acercar el servicio público más a los ciudadanos, y dirige la atención hacia algunos métodos y herramientas prácticos que pueden ser utilizados en las estrategias de gobierno electrónico para favorecer un uso democrático de las tecnologías de información y comunicación. Este ensayo revisa la literatura sobre del tema y pretende mostrar las mejores prácticas utilizadas globalmente. También hace una revisión de los 32 portales estatales mexicanos con el objeto de observar los avances en esta materia en relación con las herramientas propuestas. Finalmente, el artículo concluye afirmando que la participación ciudadana es fundamental en la constitución de las políticas públicas y en la consolidación de la democracia.

Palabras Clave: Gobierno Electrónico, Democracia, e-Democracia, Participación Ciudadana, Tecnologías de Información y Comunicación.

Christian Jorge Torres Zermeño y Gerardo Hernández Chacón, Transparencia, rendición de cuentas y ciudadanía: el caso mexicano

Este trabajo analiza los avances en transparencia, rendición de cuentas y ciudadanía registrados en México en los últimos siete años, y los principales desafíos que enfrenta en los gobiernos estatales, el marco jurídico y la opacidad cultural documentada del mexicano. La propuesta sostiene que la temática no es solo un asunto de leyes, sino un problema cultural que se revertirá logrando la plena ciudadanía, requiriendo la existencia de condiciones mínimas que garanticen a los individuos poder actuar como sujetos libres e iguales, siendo esencial que la democracia rebase su incipiente concepción de régimen político y jurídico, a una más profunda y acabada, entendiéndola como una forma de vida, donde los derechos fundamentales del hombre estén garantizados en sus requerimientos mínimos.

Palabras claves: democracia, transparencia, rendición de cuentas, federalismo, ciudadanía, participación ciudadana, sociedad civil, información pública, y culturizar

Alejandro Briones Hernández, Improvement and/or Modernization of the Managing Process.

The main processes within an organization are related with their contribution for their reason of being value and the product and service generation they offer; nevertheless, those related to managing are relevant and always present, mainly focused to administration, coordination and executive works, as means for supporting purposes achievement. This is why, it is important for an organization to keep in its strategic planning, initiatives focused in improving and/or modernization of managing process, establishing for such purpose goals that allow them to increase process maturity, and generate partial achievements in the short term, until a wide and integral scope within all the organization and its model processes is achieved. This article, entitled "Managing Process Improvement and/or Modernization", intends in general to offer an alternative so that an organization successfully develops its managing improvement initiative(s), from the maturity level where it is found, incrementing it until it is possible to keep a disciplined,

standardized and predictable process, under improvement and continuous modernization schemes, leaning on valid and available Information technologies.

Rosio Calzada Cárdenas, New rules for mexican electoral competence

In this essay, the changes that the new electoral reform shall generate in the electoral competency policy, particularly in the pre-campaigns and campaigns regulation; in polls, votes solicitations and opinion studies; the use of communication means during campaigns by the political parties; oversight of campaign expenditures, as well as the today's extinct black propaganda or dirty campaigns, is presented. Some reflections over the historical importance of the 2007 electoral reform and the context of the fight over power among the different political forces are boarded at the end.

Keywords: electoral reform, political competence, pre-campaign and campaign regulations, polls, votes solicitations and opinion studies, parties funding, means of communication, oversight of campaign expenditures, and dirty campaigns.

Fernando González y J. Ramón Gil-García, e-Democracy and opportunities for engagement in mexican states portals

In the Mexican academic literature, Democracy and E-Government usually have been treated as separate concepts. E-Democracy or Electronic Democracy is considered as pure theory with not many practical applications. Nevertheless, this article considers that Democracy is a concept that must be observed in Public Administration with the sole purpose of getting the public service close to citizens, and addresses some practical methods and tools that may be used in e-government strategies in order to facilitate a democratic usage of information and communication technologies. This assay reviews literature about this subject and intends to show the best practices globally used. It also reviews the 32 Mexican portals, one for each State in order to watch the progress in this subject related to the tools proposed herein. Finally, this article ends

up stating that citizen engagement is essential for establishing public policies and for consolidating democracy.

Keywords: Electronic Government, Democracy, E-Democracy, Citizen Engagement, Information and Communication Technologies.

Christian Jorge Torres Zermeño y Gerardo Hernández Chacón, Transparency, accountability and citizenship: the mexican case

This work analyzes the advances in transparency, accountability and citizenship registered in Mexico in the last seven years, and the main challenges that faces in the state governments, the federal legislation and the documented cultural opacity of the mexican. The proposal maintains that the thematic one isn't only a subject of laws, but a cultural problem that will be reverted obtaining total the citizenship, requiring the existence of minimal conditions that guarantee to the individuals to be able to act like free and equal subjects, being essential that the democracy exceeds its incipient conception of political and legal regime, to one deeper and finished, understanding it as a form of life, where the fundamental rights of the man are guaranteed in their minimum requirements.

Key words: democracy, transparency, accountability, federalism, citizenship, citizen participation, civil society, public information, and to culturizar

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. 4319

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. 4319.

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

117

Mejora de la Gestión Pública

Se terminó de imprimir en Marzo de 2008
por Media.Sales, S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

