

# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 124

Volumen XLVI, N° 1  
(enero-abril 2011)

### Las instituciones públicas y el proceso de cambio social

**INNP**

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa  
México, Distrito Federal  
Teléfono (55) 41 50 20 84  
<http://www.inap.org.mx>  
[inap.rap@gmail.com](mailto:inap.rap@gmail.com)

ISSN 0482-5209

Publicación periódica  
Registro número 102 1089  
Características 210241801

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

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

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

## **CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014**

José R. Castelazo

**Presidente**

Javier Barros Valero  
**Vicepresidente para  
Asuntos Internacionales**

Diego Valadés  
**Vicepresidente**

Efrén Rojas Dávila  
**Vicepresidente para  
los IAP's 2011-2012**

## **CONSEJEROS**

Hilda Aburto Muñoz  
Carlos Almada López  
José Fernando Franco González Salas  
Benjamín González Roaro  
Mauricio Merino Huerta  
Sergio Hidalgo Monroy Portillo  
María de los Ángeles Moreno Uriegas  
Arturo Núñez Jiménez  
Fernando Pérez Correa  
Carlos Reta Martínez  
Óscar Reyes Retana  
Héctor Villarreal Ordóñez

## **CONSEJO DE HONOR**

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

## **IN MEMORIAM**

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

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Sauco

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid

## **REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

### **Nueva Época**

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

### **Consejo Editorial**

Ismael Aguilar Barajas  
*ITESM, Campus Monterrey*

Jorge Márquez  
*Facultad de Ciencias Políticas y  
Sociales, UNAM*

Carlos F. Matute González  
*Tribunal Federal de Conciliación  
y Arbitraje*

José María Ramos  
*El Colegio de la Frontera Norte*

Héctor Raúl Solís  
*Universidad de Guadalajara*

Vicente Ugalde Saldaña  
*El Colegio de México*

Ernesto Velasco Sánchez  
*Cívicus, S.C.*

Rodolfo Vergara Blanco  
*Universidad Autónoma  
Metropolitana-Xochimilco*

### **Director**

José Sosa

### **Secretario de Redacción**

Gabriel Adame



# REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

# 124

Volumen XLVI, No. 1  
(enero-abril 2011)

## Las instituciones públicas y el proceso de cambio social

### ÍNDICE

Presentación <i>José R. Castelazo</i>	13
<b>Análisis</b>	
Gestión pública y envejecimiento: la gestión de programas para la población adulta mayor en México <i>Elizabeth Caro López</i>	15
La nueva institucionalidad municipal: políticas de comunicación y gobierno local en México <i>José Luis Estrada Rodríguez</i>	43
Gobiernos divididos y presupuesto público: cuando los votos no son suficientes <i>Reyes Tépac M.</i>	61
La dimensión normativa en las redes de política y gestión: evidencias preliminares de un caso de estudio <i>Carlos E. Quintero Castellanos</i>	81
El Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, bajo la mirada de la Nueva Gestión Pública <i>Sandra Fabiola Valdez Méndez</i>	107

## **Reseñas**

- José R. Castelazo, “Administración Pública:  
una Visión de Estado” 135  
*José Sosa*
- Luis F. Aguilar Villanueva, “Gobernanza:  
El nuevo proceso de gobernar” 139  
*Carlos F. Matute González*
- Alejandro Carrillo Castro, “La contribución de Naciones  
Unidas al mejoramiento de la administración pública:  
60 años de historia” 147  
*José Sosa*

## **Public institutions and social change**

- Foreword 155  
*José R. Castelazo*

## **Analysis**

- Public Management and the aging process: managing  
programs for the elderly in Mexico 157  
*Elizabeth Caro López*
- The new institutional dimension of localities: communication  
policies and Local Government in Mexico 181  
*José Luis Estrada Rodríguez*
- Divided Governments and Public Budget: when the majority  
votes are not enough 199  
*Reyes Tépac M.*
- The normative dimension of policy and management networks:  
preliminary evidence from a case study 219  
*Carlos E. Quintero Castellanos*
- The Trade and Land Use Registry Office of Mexico City,  
from the New Public Management Perspective 241  
*Sandra Fabiola Valdez Méndez*



## **Reviews**

José R. Castelazo, "Public Administration:  
the State's Perspective" 265  
*José Sosa*

Luis F. Aguilar Villanueva, "Governance:  
the governing process" 267  
*Carlos F. Matute González*

Alejandro Carrillo Castro, "The contribution of the United  
Nations to the improvement of Public Administration:  
A 60 years history". 275  
*José Sosa*

**Resúmenes/Abstracts** 279

**Instrucciones para los Colaboradores** 283

**Instructions for Collaborators** 287



# Revista de Administración Pública



## Presentación

Por décadas, la relación entre las capacidades de las instituciones públicas y los procesos de cambio social ha sido objeto de innumerables análisis y estudios que han dado cuenta de su naturaleza diversa y compleja. Resulta difícil establecer un solo paradigma o modelo que haya sido capaz de capturar en un solo acercamiento analítico todas las aristas que se presentan entre lo que también puede definirse como el vínculo entre acción pública y necesidades sociales.

El número 124 de la Revista de Administración Pública está conformado por trabajos que abordan esta problemática relación, si bien no pretenden ser una compilación que agote el debate. Por el contrario, los cinco artículos buscan ofrecer nuevas evidencias y nuevas posiciones sobre los efectos continuos que se dan entre las capacidades de las instituciones del sector público y las cambiantes necesidades sociales.

En el primero de los textos, la Maestra Elizabeth Caro aborda la construcción de una nueva modalidad de gestión en el ámbito gubernamental. Se trata de la gestión de programas dirigidos a la población adulta mayor en México. Contrario a lo que podría definirse como un enfoque tradicional, la gestión de este tipo de programas dista mucho de ser estrictamente asistencial y requiere de un enfoque interdisciplinario y del uso de las técnicas de gestión y coordinación más avanzadas. En palabras de la Maestra Caro, “lograr una gerencia efectiva y eficiente para cada uno de los programas y servicios de salud sigue siendo un reto” de las instituciones mexicanas.

El segundo trabajo, suscrito por José Luis Estrada Rodríguez, ofrece evidencias sobre lo que está conformando una nueva tendencia de desarrollo de capacidades dentro de los gobiernos locales de México: la formulación y aplicación de políticas de comunicación social.

Estas políticas se han vuelto importantes a partir de los cambios provocados por la democratización y por el mayor nivel de responsabilidad y responsividad que afecta a los ayuntamientos. La respuesta es, siguiendo al autor, la definición de estrategias comunicativas amplias.

En el tercer trabajo, Reyes Tépatch aprovecha la vieja noción de Gobierno Dividido para analizar los procesos de adecuación del presupuesto público, en tanto función compartida entre los poderes ejecutivo y legislativo. Su atención se centra en definir y describir lo que acertadamente llama problemas persistentes en el proceso legislativo de aprobación presupuestaria.

En cuarto lugar, Carlos E. Quintero hace una elaboración analítica centrada en caracterizar la dimensión normativa de las redes de política y de gestión pública. Sus reflexiones son el producto del estudio cuidadoso de un caso de estudio a nivel municipal. Por ello, sus evidencias y conclusiones resultan novedosas en más de un sentido. Destaca, igualmente, las aplicación de un modelo cuantitativo de determinación de variables, basado en el programa Ucinet v. 6.

Por último, pero no por ello menos relevante, está el trabajo de Sandra Fabiola Valdez que hace una radiografía de la lógica de modernización aplicada en el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, desde la mirada de la Nueva Gestión Pública. Pese a los avances y transformaciones logradas, la autora se muestra escéptica de los resultados que las estrategias de cambio basadas en el paradigma de la NGP pueden generar en países que, como el nuestro, sufren aún de graves distorsiones y limitaciones de tipo institucional.

Confío que la lectura de estos trabajos, y de las reseñas que completan el número presente de la RAP, servirán para ampliar nuestro entendimiento de la formas que asumen los vínculos entre capacidades de gobierno y las demandas de la sociedad de nuestro tiempo.

**José R. Castelazo**  
**Presidente**

## Gestión pública y envejecimiento: la gestión de programas para la población adulta mayor en México\*

Elizabeth Caro López\*\*

### I. Presentación

Los efectos del envejecimiento de la población en México<sup>1</sup> han sido objeto de debate y estudio, principalmente, en el ámbito del desarrollo médico y el demográfico. No obstante, a partir de la década de los años 90 del siglo pasado y a raíz de importantes resoluciones de carácter internacional<sup>2</sup>, el tema de la transición demográfica ha sumado nuevas iniciativas de actuación por parte de otras instituciones públicas y privadas en los campos de la política pública, la participación social y la gestión institucional.

Estas nuevas respuestas constituyen una base institucional sólida y conveniente para afrontar adecuadamente los crecientes retos que derivan del incremento cuantitativo y cualitativo de las necesidades de salud en materia de geriatría y gerontología en México como un

\* Artículo recibido el 15 de mayo de 2010. Aceptado para publicación el 30 de septiembre de 2010.

\*\* Subdirectora de Desarrollo y Extensión Académica. Instituto de Geriatría. Secretaría de Salud. Gobierno Federal.

1 “Las tasas de natalidad, de mortalidad y de crecimiento demográfico de México, muestran una tendencia general a la baja durante las últimas 3 décadas del siglo xx [...]”. Roberto Ham, El Envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte-M.A. Porrúa, 2003, p. 28.

2 Hago referencia principalmente a: “El Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento”, aprobado en la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, de Viena en 1982. “Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad”, aprobados en su resolución 46/91, de 16 de diciembre de 1991. Y a la resolución 54/24, de 10 de noviembre de 1999, y sus resoluciones anteriores sobre la cuestión del envejecimiento y el Año Internacional de las Personas de Edad. Más recientemente, la II Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, Madrid 2002; la Conferencia Regional Inter-gubernamental sobre el Envejecimiento, Chile 2003; la Declaración de Brasilia de 2007 y el Plan de Acción para la Salud de las Personas Mayores, 2009-2018 de OPS-OMS.

todo, pero particularmente en sus grandes ciudades y áreas metropolitanas (D.F., Guadalajara, Monterrey, Estado de México, etc.).

No obstante, no debe perderse de vista que cualquier política pública que amplía su campo de acción, en este caso la política de salud para personas adultas mayores, requiere de mecanismos de gestión amplia que involucren los recursos de diversas instancias, programas y cuerpos profesionales. Por decirlo de manera simple, de una Gestión Interinstitucional (GI) que asegure que los objetivos generales de la política pública –en sentido amplio– sean entendidos y desarrollados por todas las instancias participantes, idealmente de manera coordinada y con el objetivo de atender las diferentes aristas del proceso de envejecimiento.

La necesidad de mecanismos de gestión interinstitucional no es exclusiva del ámbito de la salud. Todos los ámbitos del quehacer gubernamental están pasando por este mismo proceso<sup>3</sup>, al cual podría describirse como el “de la planificación global a la gerencia local”, haciendo clara alusión a la ya conocida frase de David Brower “Pensar global, actuar local”.

El reto del envejecimiento poblacional es una clara muestra de un tema que no puede ser atendido solamente por una institución, política o programa, debido a su complejidad y que involucra a muchos actores a la vez. Incluso, es evidente que se trata de una problemática mundial que llama (o idealmente debería llamar) a un quehacer conjunto<sup>4</sup>.

El aumento de la población adulta mayor en México ha generado una reacción positiva en el conjunto de las instituciones públicas y privadas. Esto quiere decir que una parte importante de dichas instituciones cuenta ya con algún pronunciamiento, política, programa o acción que aborda el tema del envejecimiento en el país, sus consecuencias y necesidades.

3 Este planteamiento lo podemos encontrar en un ámbito aún más amplio que el de la salud, es decir, en el ámbito de la administración pública. “Las administraciones públicas enfrentan problemas que involucren espacios más amplios que su propio territorio; sus recursos económicos son limitados; carecen de recursos humanos capacitados; su andamiaje institucional y jurídico es insuficiente y la información con que se cuenta para la toma de decisiones es escasa y fraccionada”. José Sosa, “A 25 años de cambio administrativo en México: La situación del Gobierno y la Gestión Pública”, en María del Carmen Pardo (Coord.), Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas. México, El Colegio de México, 2009, pág. 494.

4 Richard A. Settersten, *et. al.* (Editors), On the frontier of Adulthood: theory, research and public policy. Chicago, The University of Chicago Press, 2005, 569 pp.

Sin embargo, este acercamiento de posturas no se manifiesta de forma igual en lo que toca a los procesos de gestión y de trabajo. Por decirlo de forma simple, parece que, en el día a día, las instituciones no necesariamente comparten o complementan del todo los puntos de vista que dan pie a su actuación, y mucho menos integran sus esfuerzos y sus recursos tangibles e intangibles. La pregunta obligada ante ello es, ¿por qué no hay una visión y actuación integrada del envejecimiento en México? La respuesta, si bien sencilla, cada institución debe generar programas y acciones de acuerdo a sus propias atribuciones y funciones, capacidades técnicas y humanas, así como su presupuesto asignado, esto no es suficiente. Por el contrario, se abre un amplio debate en el ámbito de la gerencia de los programas y los servicios de salud y su consecuente integración e integralidad.

La gerencia de programas y servicios de salud para adultos mayores es el centro de atención e interés de este trabajo. El eje de la discusión parte de la siguiente cuestión: lograr una gerencia efectiva y eficiente para cada uno de los programas y servicios de salud dirigidos a la población adulta mayor sigue siendo un reto al que se le suma otro igualmente importante y complicado; el de la gerencia inter-institucional<sup>5</sup>.

La gerencia interinstitucional es indispensable en el ámbito de la salud, entendido éste como un sistema altamente complejo. En palabras de Pastor Castell-Florit, “Los procesos que se desarrollan en función de la salud, el bienestar y la calidad de vida se caracterizan por su complejidad, dimensión social, universalidad, variada composición de componentes, elevada dinámica de realización y atributos propios, pero el efecto de esos procesos depende, esencialmente, de su capacidad para integrarse en un sistema armónico y coherente, capaz de lograr como resultado un efecto típicamente sinérgico. La acción intersectorial forma parte importante de esos procesos.”<sup>6</sup>

5 Robert Agranoff, “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (compiladores), La nueva administración pública. Madrid, Alianza, 1997, pp. 15-170.

6 Castell-Florit, Pastor. La intersectorialidad en la práctica social. La Habana, Ed. Ciencias Médicas, 2007, p. 16. En este mismo libro, Castell-Florit explica que el enfoque sistémico es uno de los fundamentos metodológicos principales del trabajo gerencial. Define que el enfoque sistémico “consiste en utilizar el concepto de sistemas para analizar, comprender e incluso modificar la conducta o los resultados de un fenómeno u objeto [...]”, pág. 16.

La gerencia de programas y servicios de salud para población adulta mayor en el contexto mexicano está marcada además por variables específicas, tales como:

1. Un proceso de envejecimiento acelerado y complejo, que significa el reto de atender nuevos aspectos de la salud por más tiempo debido al aumento de la esperanza de vida.
2. Pocos recursos económicos que obligan a optimizar el gasto y a gestionar la escasez para poder ofrecer programas y servicios de salud de calidad y amplia cobertura.
3. El continuo surgimiento de instituciones y programas para la población adulta mayor que, de no integrarse en una red coordinada, corren el riesgo de duplicarse en algunas áreas, de beneficiar a la misma población y de desproteger a otras áreas y grupos poblacionales, paradójicamente, los más excluidos.
4. La ampliación y actualización de conceptos tales como “salud”, “bienestar”, “calidad de vida”, “envejecimiento activo y saludable”, etc., que requieren de una operación práctica (*operacionalización*) más amplia y precisa, para poder llevarlos a los hechos, que sean evaluables y a que se reflejen en el diario vivir de las personas, sus familias y sus comunidades.

En consecuencia, el problema central que se plantea es: la debilidad de la gerencia interinstitucional en los programas y servicios para la población adulta mayor en México que tiene un impacto negativo en su eficacia y la efectividad, ya que duplica esfuerzos y eleva costos; además de que se pierde el impacto en el objetivo central que, al fin de cuentas, es prevenir enfermedades, promover la salud y el bienestar de la población adulta mayor.

Para poder hacer un correcto planteamiento que supere y resuelva este problema, empezaré por describir como se constituye el sistema nacional de salud en México. Posteriormente, me centraré en las capacidades institucionales disponibles en el territorio del Distrito Federal, para describir los principales programas y servicios de salud para adultos mayores en esta región de México. Continuaré con la presentación de los principales resultados de la entrevista sobre inter-institucionalidad que realicé a diversos actores que trabajan en el sector salud con población adulta mayor; y finalizaré haciendo un análisis general de los principales problemas de gerenciamiento encontrados.



## II. El contexto institucional de la gestión de programas para Adultos Mayores en México

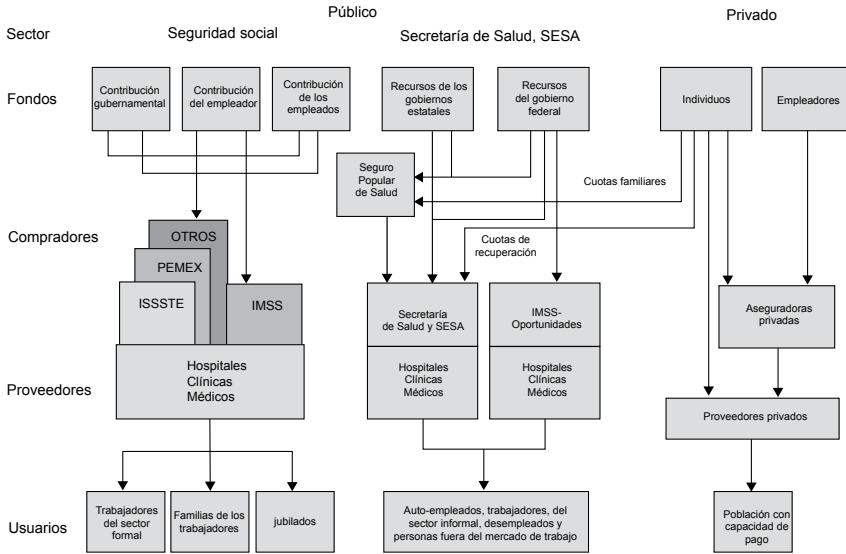
El sistema nacional de salud está constituido por:

- Las instituciones de seguridad social:
  - Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS);
  - El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE);
  - Petróleos Mexicanos (PEMEX), que prestan servicios a sus derechohabientes (trabajadores del sector formal de la economía y sus familias), e
  - Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).
- La Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud (SESA).
- El programa IMSS-Oportunidades –presta servicios a la población que no tiene seguridad social.
- Las instituciones del sector privado, –prestan servicios a la población con capacidad de pago.

Los servicios que prestan las instituciones de seguridad social a sus derechohabientes se financian con recursos gubernamentales, recursos del empleador (que en el caso del ISSSTE también son recursos del gobierno) y contribuciones de los empleados. La Secretaría de Salud y los SESA se financian con recursos fiscales del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales, además de una pequeña proporción correspondiente a las cuotas de recuperación que pagan los individuos al recibir atención y servicios.

Con un régimen específico, está el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). La historia de este instituto inicia en 1929, lo cual no es de extrañar tomando en consideración la importante presencia del Ejército Mexicano en la historia de México. Actualmente cuenta con programas para el retiro y una Casa Hogar para Militares Retirados. Por su parte, el sector privado se financia con pagos directos que hacen los individuos al momento de recibir la atención y con las primas de los seguros médicos privados. Una explicación más gráfica del Sistema Nacional de Salud se resume en el Diagrama 1.

## Diagrama 1 El Sistema Nacional de Salud en México



Fuente: México, Secretaría de Salud, Programa Nacional de Salud 2007-2012. Por un México Sano. Construyendo alianzas para una mejor salud. México, SSA, 2007, pág. 51.

Mención especial merece el Seguro Popular de Salud. En 2004 entraron en vigor diversas reformas a la Ley General de Salud que dieron origen al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y a un nuevo componente del sector público de la salud, el Seguro Popular de Salud<sup>7</sup>. Este seguro cubre a toda la población sin seguridad social (alrededor de 50 millones de mexicanos en 2010), se financia con recursos federales que se le asignan a la Secretaría de Salud, recursos estatales y contribuciones familiares.

Además de las instituciones propiamente del Sistema Nacional de Salud, hay otra instancia pública que pertenece a la Secretaría de Salud del Gobierno Federal que cuenta con programas y servicios de salud para la población adulta mayor. Se trata del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SN-DIF) que data de 1977 y cuenta con una de las instituciones más antiguas de atención a los adultos mayores en México: el asilo “Arturo Mundet” funda-

7 “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud (LGS)”, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de mayo de 2003.

do alrededor de 1922 y que actualmente funciona también como un Centro Gerontológico.

Fuera del sector salud, la institución que tiene a cargo la definición global de la política pública para la población adulta mayor es el Instituto Nacional de Atención a las Personas Mayores (INAPAM)<sup>8</sup>. Este instituto está adscrito a la Secretaría de Desarrollo Social; su origen fue el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN), creado en 1979.

En el ámbito de la geriatría, los servicios clínicos especializados en México son escasos, tomando en cuenta que la población adulta mayor es de alrededor de 10 millones de personas.<sup>9</sup> Existen once unidades que se encuentran asentadas en hospitales de alta especialidad y universitarios (Cuadro 1). Éstos han sido creados en los últimos 25 años a partir, en su mayoría, de servicios preexistentes de medicina interna.

**Cuadro 1**  
**Servicios de geriatría y año de fundación**

INSTITUCIÓN	AÑO DE FUNDACIÓN
Hospital Universitario de Monterrey	1984
Hospital Adolfo López Mateos (ISSSTE)	1985
Hospital de Enfermos Crónicos de Tepexpan	1985
Hospital General de México	1988
Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán	1989
Hospital de la Beneficencia Española	1990
Antiguo Hospital Civil de Guadalajara	1997
Hospital General de Zona 27 (IMSS)	2000
Hospital American British Cowdray	2003
Hospital Miguel Hidalgo en Aguascalientes	2005
Hospital Universitario en San Luis Potosí	2005

Fuente: Instituto de Geriatría. Memoria Institucional 2007-2009. Secretaría de Salud. México, 2009.

- 8 De acuerdo al Art. 25 de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores de 2002, el INAPAM es el órgano rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores, teniendo por objeto general coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con los principios, objetivos y disposiciones contenidas en dicha Ley.
- 9 Para un estudio pormenorizado de la situación demográfica del envejecimiento en México, véase el documento "El envejecimiento de la población en México", elaborado por el Consejo Nacional de Población. <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>

## **A. Principales programas para la población adulta mayor**

### **Secretaría de Salud**

- a) Seguro Popular. Atiende a cerca de 500 mil adultos mayores. Ofrece servicios agrupados en:

Salud pública. 25 intervenciones dirigidas a los servicios de detección y prevención de enfermedades durante la línea de vida, a través de una serie de programas especificados en las Cartillas Nacionales de Salud;

Consulta de medicina general o familiar y de especialidad. 100 intervenciones sobre el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de enfermedades presentadas en niños y adultos, de enfermedades infecciosas como de las crónicas, tanto por el primer nivel de atención como aquellas que se refieren a un segundo nivel;

Odontología. Considera 8 servicios de salud indispensables para generar una salud bucal eficiente como lo son prevención y eliminación de caries y enfermedad periodontal, eliminación de focos de infección y abscesos, así como extracción de piezas dentarias;

Urgencias. Se contemplan 26 servicios de atención médica que ponen en peligro la vida, otorgando la estabilización, diagnóstico y manejo terapéutico en la sala de urgencias;

Hospitalización. Se incluyen 38 Intervenciones de aquellas patologías que requieren de la estancia hospitalaria, del manejo multidisciplinario de especialistas médicos y de enfermería, así como de los insumos médicos indispensables para su control y estabilización de cada uno de los padecimientos crónico-degenerativos, y

Cirugía General. 69 servicios de salud que atienden tanto problemas agudos como crónicos, incluyendo los diagnósticos de mayor frecuencia quirúrgica de patologías digestivas, ginecológicas, obstétricas, génito-urinario masculino, oftalmológicas, dermatológicas y ortopédica.

Para dar cumplimiento a los lineamientos establecidos, fue necesaria la priorización de servicios de salud que responden a las necesidades de la población afiliada a través del denominado Catálogo

Universal de Servicios de Salud (CAUSES)<sup>10</sup>, cuyo fin es definir la composición y los alcances de cada uno de los servicios a los cuales el beneficiario tiene derecho siempre y cuando se encuentre vigente su póliza de afiliación.

- b) Institutos Nacionales de Salud Pública y Hospitales de Alta Especialidad. En México hay doce instituciones de salud pública cuyo ámbito de acción comprende todo el territorio nacional. Su objetivo principal es la investigación científica en el campo de la salud, la formación y capacitación de recursos humanos calificados y la prestación de servicios de atención médica de alta especialidad.<sup>11</sup>

Los institutos realizan actividades de restauración y rehabilitación de la salud en pacientes que presentan padecimientos de alta complejidad diagnóstica y de tratamiento, fin que se logra con la calidad de su personal médico apoyado en la tecnología de vanguardia ubicada en sus instalaciones. De los doce institutos, sólo el Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán cuenta con un servicio de geriatría y el Instituto Nacional de Cardiología con un servicio de cardio-geriatría.

En julio de 2008 fue creada la más reciente instancia pública para la población adulta mayor. Se trata del Instituto de Geriatría, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Salud, dotado de autonomía operativa, técnica y administrativa, el cual tiene por objeto coadyuvar en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud, mediante acciones de desarrollo, fomento y promoción en materia de investigación y creación de recursos humanos en geriatría.<sup>12</sup> Para el cumplimiento de su objeto, las funciones del Instituto de Geriatría son las siguientes:<sup>13</sup>

- I. Fomentar la creación y capacitación de recursos humanos especializados en materia de geriatría y en aquellas complementarias y de apoyo, mediante la creación e implementación de programas y cursos especializados;
- II. Desarrollar e impulsar estudios e investigaciones en materia geriátrica;

10 Información pormenorizada del CAUSES se encuentra en: [http://seguro-popular.cnpps.gob.mx/images/contenidos/Normateca/Spss/causes\\_2009.pdf](http://seguro-popular.cnpps.gob.mx/images/contenidos/Normateca/Spss/causes_2009.pdf)

11 Información más amplia acerca de los Institutos Nacionales de Salud se encuentra en: <http://www.ccinshae.salud.gob.mx/interior/institutos.html>

12 Diario Oficial de la Federación (DOF), 29 de julio de 2008.

13 *Ibid.* Artículo segundo.

- III. Apoyar a la Secretaría de Salud en su carácter de dependencia coordinadora de sector, para la elaboración y ejecución de los programas anuales, sectoriales, especiales y regionales de salud en el ámbito de sus funciones, así como promover la concertación de acciones con los sectores social y privado en su ámbito de competencia;
- IV. Fungir como órgano de consulta nacional sobre temas relacionados con su objeto;
- V. Difundir y publicar los estudios e investigaciones que en materia de geriatría elabore, así como de aquellas materias afines o complementarias a ésta;
- VI. Llevar a cabo el intercambio de estudios científicos, de carácter nacional e internacional, a través de la celebración de reuniones, eventos y convenios con instituciones afines, y
- VII. Desarrollar las demás actividades necesarias para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con el presente Decreto y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SN-DIF).- Es un organismo público encargado de instrumentar, aplicar y dar dimensión a las políticas públicas en el ámbito de la asistencia social. Con este carácter, brinda atención a los adultos mayores en los Centros Gerontológicos del DIF, a través de servicios médicos, odontológicos, recreativos y culturales. Fomenta la corresponsabilidad de instituciones civiles, públicas y privadas para la atención de los adultos mayores.

El Centro Nacional Modelo de Atención, Investigación y Capacitación Gerontológica "Arturo Mundet" brinda casa, vestido y alimentación a 140 adultos mayores residentes. Además ofrece servicios de día a cerca de 35 personas mayores que por la tarde regresan a sus casas con sus familiares. Cuenta con servicio médico de consulta externa y a domicilio para el seguimiento de casos de beneficiarios del programa de día.

También es un centro de atención multidisciplinaria e interdisciplinaria en varias modalidades. La asistencial-administrativa provee de servicios básicos, como insumos para la alimentación, dotación de medicamentos, ropa, limpieza, mantenimiento; el área médica que mantiene control permanente de los ancianos albergados con apoyo profesional de enfermería, rehabilitación física, odontología, nutrición; un área de cuidados especiales para etapa terminal con cuidados paliativos y tanatológicos, el área de psico-gerontología

con actividades como gericultura, psicología y terapia ocupacional; trabajo social trabaja en generar nexos con las redes sociales de los beneficiarios y con las instituciones vinculadas con los ancianos, así como organizar las actividades socio recreativas y culturales.

Finalmente, este centro ofrece capacitación y la formación gerontológica para las familias y la comunidad, mediante un programa de “Escuela para hijos con padres adultos mayores”. En el plano profesional, el centro abre sus puertas a todo tipo de servicios sociales y prácticas profesionales. Certifica la especialidad médica de Geriatría.

## **Secretaría de Desarrollo Social**

1. Programa Oportunidades, componente salud. Es un programa federal para el desarrollo humano de la población en pobreza extrema. Brinda apoyos en educación, salud, nutrición e ingreso. En este programa participan la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Desarrollo Social, y los gobiernos estatales y municipales.

El componente de salud, que tiene algún impacto en la población adulta mayor, opera bajo las siguientes estrategias:

- Se proporciona de manera gratuita el Paquete Básico de Servicios de Salud a través de las Estrategias de Prevención y Promoción de la Salud durante la Línea de Vida o PREVENIMSS, de acuerdo con la edad, sexo y evento de vida de cada persona.
- Se fomenta y mejora el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene, a través de Talleres Comunitarios para el Autocuidado de la Salud.
- Se refuerza la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional.

Los servicios del Paquete Básico de los Servicios de Salud y Estrategias de Línea de Vida y PREVENIMSS, proporcionados a las familias beneficiarias del Programa son los siguientes:

- Saneamiento básico a nivel familiar;
- Inmunizaciones;
- Manejo de casos de diarrea en el hogar;
- Tratamiento antiparasitario a las familias;

- Manejo de infecciones respiratorias agudas;
- Prevención y control de la tuberculosis pulmonar;
- Prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus;
- Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones;
- Capacitación comunitaria para el autocuidado de la salud, y
- Prevención y detección del cáncer cérvico-uterino.

El programa cuenta con acciones de corresponsabilidad que consisten en:

- Todos los integrantes de la familia asisten a sus citas programadas en los servicios de salud. La frecuencia de las citas está determinada por la edad, sexo y evento de vida, así como por las estrategias de prevención y promoción de la salud durante la Línea de Vida o PREVENIMSS.
- Participación en los Talleres Comunitarios para el Autocuidado de la Salud (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Temas de los Talleres Comunitarios de Capacitación para el Autocuidado de la Salud**

Uso del Complemento Alimenticio.	Parasitosis/Ciclo de desparasitación.
Alimentación y sal.	Infecciones respiratorias agudas (IRA's).
Saneamiento básico a nivel familiar.	Tuberculosis.
Participación social.	Hipertensión arterial y diabetes.
Adolescencia y sexualidad.	Prevención de accidentes.
Planificación familiar.	Manejo inicial de lesiones.
Maternidad sin riesgo.	Salud bucal.
Embarazo.	Enfermedades transmitidas por vectores y alacranismo.
Alimentación durante el embarazo y la lactancia.	Prevención de las adicciones.
Parto y puerperio.	Infecciones de transmisión sexual.
Cuidados del recién nacido.	Prevención de VIH/SIDA.
Lactancia materna y alojamiento conjunto.	Género y salud.
Cáncer de mama y cérvico uterino, toma de Papanicolaou y autoexploración mamaria.	Violencia intrafamiliar.
El menor de un año.	Climaterio y menopausia.
El mayor de un año.	Acciones básicas en caso de desastres.
Vacunas.	Atención al adulto mayor (vacunas del adulto mayor).
Estimulación temprana.	Discapacidad.
Diarreas y uso del VSO.	Otros temas vinculados a la situación epidemiológica local.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.



2. Programa 70 y más. El Programa contribuye a abatir el rezago social que enfrentan los adultos mayores de 70 años y más, mediante la entrega de apoyos económicos, acciones de promoción y participación social y servicios y apoyos gestionados en la coordinación interinstitucional. Para acceder al programa se debe tener 70 años de edad o más, y habitar en localidades de hasta 30 mil habitantes.

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Es un organismo público descentralizado, rector de la política nacional a favor de las personas adultas mayores. Su objeto general es coordinar, promover, apoyar, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ella, de conformidad con los principios, objetivos y disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.<sup>14</sup>

Los servicios que ofrece son: credencial de afiliación para la obtención de descuentos; capacitación para el trabajo y ocupación del tiempo libre; centros de atención integral; centros culturales; clubes de la tercera edad; albergues y residencias diurnas; actividades socioculturales; cultura física; turismo y recreación; certificación en competencia laboral; educación para la salud; enseñanza; servicios educativos; servicios psicológicos; asesoría jurídica, y bolsa de trabajo.

### **Instituto Mexicano del Seguro Social**

- 1) PrevenIMSS, “Programa de salud 59 y +”. El Instituto Mexicano del Seguro Social ha diseñado e implantado la estrategia de Programas Integrados de Salud, conocida como PREVENIMSS y que hace referencia a las acciones de carácter preventivo, para mejorar la salud de sus derechohabientes. Como se mencionó antes, forma parte del Programa Oportunidades, componente salud.
- 2) IMSS Oportunidades. Es un Programa de Salud del Gobierno Federal administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Brinda servicios de salud a la población, lo cual contribuye al desarrollo integral de los mexicanos, al impulsar la igualdad de oportunidades y el derecho constitucional a la salud de la población.

14 Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de junio de 2002.

IMSS-Oportunidades fundamenta su operación en el Modelo de Atención Integral a la Salud (MAIS), sustentado en la Atención Primaria a la Salud, y compuesto por dos vertientes primordiales: la Atención Médica y la Acción Comunitaria. La Atención Médica se encarga de proporcionar servicios de salud y llevar a cabo acciones de vigilancia epidemiológica, a través de una regionalización de servicios con 3,549 unidades médicas rurales y 225 equipos de salud itinerantes; 226 unidades médicas urbanas, y 70 hospitales rurales.

La Acción Comunitaria incorpora a los individuos y las comunidades en la práctica de hábitos saludables, con lo que busca mejorar la calidad de vida de las personas a largo plazo, a través de más de 285 mil Voluntarios de Salud que apoyan las acciones médicas y detección de enfermedades. Los servicios que ofrece son: acción comunitaria; acciones interinstitucionales; programa de Desarrollo Humano Oportunidades; albergues rurales y encuentros médico-quirúrgicos.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cuenta con el PreveniSSSTE (Programa Integral de Atención) que es un Programa para la preservación de su salud física y mental, prevenir y controlar las enfermedades crónico-degenerativas, así como medidas de autocuidado del paciente con enfermedad crónica.

Centro Nacional de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades (CENAVECE). Dirección General Adjunta de Programas Preventivos. Es responsable, entre otras, de coordinar los Programas de Salud en el Adulto y en el Anciano. Tiene como objetivo mejorar la calidad de la atención universal integral entre la población adulta y adulta mayor, mediante esquemas de prevención, tratamiento y control en la población mexicana. Su misión es establecer y unificar estrategias y lineamientos en el sector salud, para desacelerar la tendencia del Riesgo Cardiovascular y Diabetes (enfermedades cardiovasculares, hipertensión arterial, diabetes, obesidad y dislipidemias) en la población mexicana, a través de los esquemas de prevención, tratamiento y control, para brindar atención con ética, equidad y calidad. Así mismo lograr un Envejecimiento activo y saludable.

Comité Nacional de Atención al Envejecimiento. En agosto de 1999, se crea por acuerdo presidencial el CONAEN, con el objeto de contribuir a la prevención y control de las enfermedades de mayor prevalencia en la población mayor de 60 años, así como al desarrollo de estrategias para su prevención oportuna. A su cargo está la elaboración del Programa Nacional de Atención al Envejecimiento.

Dado que la cobertura y eficacia de los servicios para la población adulta mayor se distribuye en todo el territorio nacional, para fines de conocer y analizar las pautas específicas de gestión es pertinente limitar el estudio a las condiciones que prevalecen en un espacio físico limitado. La opción más adecuada es la Ciudad de México o, si se quiere, el territorio del Distrito Federal, por su mayor concentración de instituciones, programas y población objetivo. Este análisis se ofrece en el siguiente apartado.

### **III. Instituciones, programas y servicios públicos para Adultos Mayores en el Distrito Federal**

La Ciudad de México concentra importantes instituciones que son tomadas en cuenta en la definición general de las políticas y programas para los adultos mayores. En la Zona Metropolitana de la Ciudad de México habitan o trabajan alrededor de 20 millones de personas, además de que sus servicios de salud atienden pacientes que son referidos de otros estados de la República Mexicana, por los criterios de concentración en la ciudad capital de los servicios de tercer nivel y de mayor especialización. Las instituciones y sus programas más relevantes son:

- a) Instituto para la atención de los adultos mayores del Distrito Federal (IAAM-DF). Tiene como objetivo promover y propiciar el bienestar de las personas adultas mayores a través del ejercicio pleno de sus derechos; el fomento de una cultura de la vejez, en la cual las personas adultas mayores se consideren y sean consideradas sujetos socialmente activos y en la que el envejecimiento sea vivido como un proceso normal, como parte del ciclo vital y en la que haya solidaridad intergeneracional; proponer y promover políticas y programas de atención integral para las personas adultas mayores; coordinar los programas y las acciones de atención para las personas adultas mayores que desarrollan las distintas instancias del Gobierno del Distrito Federal.

Cuenta con diversos programas prioritarios, de los cuales los siguientes están enfocados a la salud:

- I. Visitas médicas domiciliarias para las personas que tienen pensión alimentaria.
  - Valoración Geronto-geriátrica Integral con énfasis en la disfuncionalidad,

- Perfil del estado de salud, y
  - Atención en el nivel adecuado.
- II. Apoyo a cuidadores primarios y Formación de acompañantes voluntarios.
  - III. Prevención y atención de la violencia contra las personas adultas mayores.
  - IV. Activación física.
  - V. Difusión de los derechos de las personas adultas mayores.
  - VI. Investigación y difusión: gerontológica, geriátrica y epidemiológica.
  - VII. Acciones Especiales: Centros Gerontológicos; villas para personas adultas mayores.
- b) Red de hospitales. El Distrito Federal cuenta con una amplia red de hospitales. De los nueve hospitales generales, sólo uno, el Hospital Dr. Enrique Cabrera, cuenta con consulta externa específica para geriatría. El Hospital de especialidades Dr. Belisario Domínguez, ofrece terapia intensiva y consulta externa geriátrica.
- c) Programa de Atención Integral de los Adultos Mayores de la Secretaría de Salud del Gobierno del Distrito Federal. La atención médica que se ofrece consiste en: atención de problemas hormonales; andropausia y menopausia; cáncer cérvico-uterino y mamario; cáncer de próstata; enfermedades de transmisión sexual; hipertensión; osteoporosis; diabetes; cataratas; obesidad y sobrepeso y disfunción eréctil.
- d) Consejo Asesor para la integración, asistencia, promoción y defensa de los derechos de las personas adultas mayores en el DF. Es un órgano honorario de consulta, asesoría y evaluación de acciones de concertación, coordinación, planeación y promoción necesarias para favorecer la plena integración y desarrollo de las Personas Adultas Mayores. Se integra por un representante de las secretarías de Gobierno, Salud, Desarrollo Social, así como de instancias como el DIF-DF, la Procuraduría Social y la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social.
- e) Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD). Es una institución privada al servicio de la comunidad. Es una asociación civil, autónoma, sin fines de lucro, incluida en el Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas

y Tecnológicas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Tiene por objeto contribuir al conocimiento científico y tecnológico y al estudio de políticas en materia de salud, mediante el impulso a la investigación, a la formación de recursos humanos de alto nivel y al desarrollo tecnológico. También identifica y caracteriza problemas de salud y genera proyectos para su solución.

- f) Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de medicina. Cuenta con el curso de especialidad en geriatría y el seminario en envejecimiento. Colabora con otras instituciones tales como: Hospital General de México; Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Dr. Salvador Zubirán; Hospital Central Norte; Hospital Español de México; Fundación Clínica Médica Sur, A.C.; y el Centro Médico A.B.C.
- g) Academia Nacional de Medicina. Se constituye formalmente en 1864. Es una corporación científica constituida como Asociación Civil. Está consagrada a promover el estudio, la enseñanza y la investigación en el campo de la medicina cuyos adelantos recoge, analiza y difunde con el fin de actualizar conocimientos y orientar criterios tanto de los profesionales de la salud como del público en general.

La Academia es un organismo consultivo gubernamental y como tal se ocupa de proponer soluciones a los problemas de la medicina mexicana, sea por solicitud del Gobierno Federal o por propia iniciativa está facultada, de acuerdo con la Ley General de Salud vigente, para dictaminar sobre la idoneidad de los Consejos de Especialidades Médicas. La Academia desempeña también labores de consulta para instituciones descentralizadas, autónomas o privadas. La Academia se integra por médicos cirujanos y por otros profesionales que ejercen actividades relacionadas con la medicina.

- h) Asociación Mexicana de Gerontología y Geriatría. Fundada en 1983, entre sus principales objetivos se encuentran los siguientes: asociar a todos los profesionistas que tengan interés y conocimientos en la Gerontología y la Geriatría; fomentar y promover el estudio, el desarrollo y progreso de la Gerontología y Geriatría en la República Mexicana; poner a la Gerontología y a la Geriatría al servicio de los viejos y

del desarrollo integral del país, promoviendo particularmente una infraestructura teórica, metodológica y técnica que responda a las necesidades de la vejez en México.

i) Consejo Nacional de Población (CONAPO). Tiene la misión de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de lograr que ésta participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social. Las principales funciones del Consejo Nacional de Población son:

- Formular programas de población y vincularlos con los del desarrollo económico y social del sector público;
- Analizar, evaluar y sistematizar información sobre los fenómenos demográficos;
- Establecer las bases y los procedimientos de coordinación entre las dependencias, entidades e instituciones que participen en los programas de población;
- Realizar, promover, apoyar y coordinar estudios e investigaciones para los fines de la política de población;
- Elaborar y difundir programas de información y orientación públicos, así como las bases para la participación y colaboración de otras personas u organismos;
- Asesorar y asistir en materia de población a toda clase de organismos públicos o privados, nacionales o extranjeros, locales o federales, y celebrar con ellos los acuerdos que sean pertinentes;
- Elaborar, publicar y distribuir material informativo sobre aspectos poblacionales;
- Formular e impartir cursos de capacitación en materia de población, y
- Evaluar los programas que lleven a cabo las diferentes dependencias y entidades del sector público en relación con las políticas establecidas en materia demográfica, así como proponer las medidas conducentes.

j) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Creado en 1970, es un organismo público descentralizado integrante del Sector Educativo. Es responsable de elaborar las políticas de ciencia y tecnología en México. Su meta es consolidar un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología que

responda a las demandas prioritarias del país, que dé solución a problemas y necesidades específicos, y que contribuya a elevar el nivel de vida y el bienestar de la población.

- k) Universidad del Adulto Mayor. Inaugurada en 2009, imparte cursos académicos para terminar los ciclos de estudios del sistema básico o del sistema medio; así como seminarios o diplomados, con validez oficial y cursos en torno a aspectos relacionados con el proceso de envejecimiento y la vejez tanto personal como familiar y comunitaria.
- l) Comisión Coordinadora de los Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad. Su misión es desarrollar estrategias generales que vinculen las políticas nacionales, con los proyectos federales, regionales y estatales en materia de investigación, gestión hospitalaria y Hospitales de alta especialidad, a través de la generación y promoción de modelos innovadores para mejorar la efectividad y calidad de gestión y de financiamiento nacional público, privado o social, así como internacional, con el objetivo de consolidar y ampliar la capacidad instalada de las entidades prestadoras de servicios médicos de alta especialidad.

#### **IV. Principales resultados de la entrevista sobre inter-institucionalidad**

La inter-institucionalidad es un aspecto de la gerencia que toca a prácticamente todas las políticas y programas del gobierno. Sin embargo, en el sector salud presenta algunas particularidades. A continuación se presentan los principales resultados de la entrevista semi-estructurada que se realizó a seis actores del sector salud<sup>15</sup> que trabajan con programas y servicios para adultos mayores. La entrevista se centró en la obtención de información clave sobre las pautas inter-institucionales de gestión de políticas y programas.

- a) Caracterización general de la inter-institucionalidad. Desde el punto de vista de los entrevistados, la inter-instituciona-

15 Se entrevistó a un total de 6 directivos de las siguientes instituciones: Centro Médico ABC-Institución de Asistencia Privada; Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán; Hospital Ángeles Mocol; Hospital Regional Lic. Adolfo López Mateos del ISSSTE. Todas las entrevistas se realizaron en la Ciudad de México entre noviembre de 2009 y febrero de 2010.

lidad se concibe como el trabajo entre varias personas, el trabajo en equipo, por ejemplo: el médico, la enfermera, trabajo social, etc. También como el trabajo entre varios sectores dentro de un hospital.

Desde el punto de vista institucional, este mismo concepto se concibe de distintas formas dependiendo de la institución a la que pertenece el entrevistado. Así, para el Centro Médico ABC, la inter-institucionalidad es de suma importancia, “la institución tiene convicción interinstitucional”. En cambio, para el Hospital López Mateos y el INCMNSZ, al ser de tercer nivel de atención, son instituciones que se conciben como la cúspide de centros de referencia. El resto de las instituciones son quienes les buscan y dependen de su ayuda. No se cumple la idea de una cooperación entre pares o iguales.

En lo que toca a los problemas que idealmente se pueden solucionar mediante la participación de varias instituciones, se hizo referencia a la rapidez y calidad con la que se tiene que dar la consulta para adultos mayores, en particular se hizo mención del sistema de “referencia-contrareferencia”. Al respecto, se dijo que es muy común la referencia, mas no así la contrareferencia. Hay formatos, pero por lo general no se siguen con puntualidad. En la mayoría de los casos, es el paciente quien en parte se encarga de dar al médico tratante los pormenores de su expediente. Si hubiera una mayor cooperación inter-institucional, no sería necesaria esta intervención del paciente.

b) Factores de desarrollo de las acciones interinstitucionales.

Las acciones inter-institucionales que llevan a cabo para solucionar los retos de los programas y servicios de salud para adultos mayores son variadas. Realizan y participan en congresos, seminarios, ruedas de prensa en torno a temas tales como Alzheimer, cáncer, diabetes, etc. También se llevan a cabo investigaciones o protocolos de atención para mejorar los servicios en sus hospitales o institutos en temas como caídas, calidad de los cuidados en adultos mayores, clínica de labio paladar hendido, etc.

En el caso del Centro Médico ABC, al ser una institución de asistencia privada, cuenta con la clínica BRIMEX ABC y la clínica Amistad ABC. Ambas brindan servicios médicos a personas que habitan en sus cercanías y que no tienen acceso a servicios de salud pública. Apoyan a las autoridades locales y del sector salud durante las semanas de vacunación y los programas de salud comunitaria. Apoyan



los programas de residencias e internados médicos de la Institución, así como para diversas instituciones de enseñanza superior como la Escuela de Medicina Física y Rehabilitación, la Escuela de Medicina de la Universidad Anáhuac, el departamento de Psicología de la Universidad Iberoamericana y la Asociación Odontológica Mexicana para la Enseñanza y la Investigación.

Entre los elementos que existen en la institución que pudieran facilitar el trabajo interinstitucional, claramente se identifica a “las relaciones interpersonales”; pero curiosamente es el mismo factor que llega a dificultar dicho trabajo, aunque en este caso se hace referencia a “grupos de poder”. Otro factor que se identifica como freno son los trámites administrativos, que si bien son necesarios “no están adaptados a las necesidades actuales, ni utilizan las Tecnología de la Comunicación disponibles”. En general, las instituciones de gobierno no son identificadas como factores que faciliten la intersectorialidad, nuevamente por la existencia de grupos de poder que sólo quieren “quedar bien y se olvidan de lo más importante, que es el paciente”.

Se considera que las organizaciones de la sociedad civil son agentes que facilitan la inter-institucionalidad aunque no de manera generalizada, sino más bien en torno a temas específicos, por ejemplo la enfermedad de Alzheimer; y dentro de esos temas específicos, se enfocan a algún aspecto en particular: sólo investigación o sólo rehabilitación, por mencionar dos ejemplos.

- c) Identificación de posibles aliados en las acciones interinstitucionales. Claramente se identifica a la Secretaría de Salud como la institución que debe ser tomada en cuenta para el inicio o fortalecimiento de acciones interinstitucionales para la mejora de los programas y servicios de salud para la población adulta mayor. Pero más que tomar en cuenta a una institución, la mayoría de las personas entrevistadas hizo énfasis en que los temas deben ser tratados de manera integral y no mediante soluciones parciales y temporales.

Un ejemplo de lo anterior es que se sabe que se necesita formar más geriatras, pero ligado a ello debe de verse quién y cómo los va a formar, cómo van a ser sus programas de residencia, dónde van a trabajar y que líneas de investigación van a desarrollar. “Si los temas se trabajan de manera integral, entonces será más fácil definir quiénes serían los aliados institucionales”.

- d) Factores implicados en acciones interinstitucionales. A juicio de los entrevistados, los factores que más contribuyen a llevar a cabo acciones interinstitucionales a favor de programas y servicios para adultos mayores son: los recursos humanos; el liderazgo interinstitucional; la motivación entre las instituciones que trabajan el tema de adultos mayores y el trabajo en equipo. En contraste, la participación comunitaria y la participación del gobierno se considera que contribuyen poco.

A decir de los entrevistados, sus instituciones con frecuencia participan activamente en el abordaje de los temas de salud para adultos mayores y han hecho aportes concretos y medibles a la solución de problemas de salud para adultos mayores. En contraste, casi nunca se toman en cuenta los criterios de sus instituciones para los programas y servicios de salud para adultos mayores; tampoco sus instituciones fomentan la apertura de espacios de discusión para buscar soluciones inter-institucionales a los temas de salud y envejecimiento.

Para algunos entrevistados, cuando un problema sobre programas y servicios de salud para adultos mayores evidencia el peso de una determinada institución, ésta busca diluir el problema, pero en opinión de otros, dicha institución con frecuencia asume su papel de líder. En algunas instituciones con frecuencia se imparten cursos de capacitación para realizar trabajo interinstitucional; mientras que en otras nunca han recibido un curso al respecto.

Respecto a las reuniones de trabajo donde se ha intentado dar un abordaje inter-institucional a programas o servicios de salud para adultos mayores, se considera que, dependiendo del tema a tratar, el poder de convocatoria puede ser bueno, así como la comunicación, el liderazgo, la motivación, la negociación. Pero, independientemente del tema a tratar, la coordinación es mala, los objetivos no suelen ser claros y la participación es alta pero sólo en la primera reunión.

- e) Problemas en torno a programas y servicios de salud para adultos mayores más importantes que requieren de un abordaje interinstitucional. La vigilancia de los asilos para adultos mayores, problemas cognitivos y maltrato, fueron los temas considerados de mayor prioridad para darles un tratamiento interinstitucional. Las instituciones que deben intervenir a

decir de los entrevistados son: la Secretaría de Salud, las organizaciones de la sociedad civil, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, y el Poder Legislativo.

El trabajo hasta ahora desarrollado en torno a la vigilancia de los asilos se considera que es malo. En tanto que el trabajo en torno al maltrato se considera bueno, aunque con pocas acciones que impacten directamente en la población víctima de esta situación.

- f) Algunas conclusiones preliminares derivadas de las entrevistas. Para los entrevistados, el tema de la inter-institucionalidad no les es familiar y se le identifica con una cuestión de política, no como una estrategia de gerenciamiento. Desde su punto de vista, lograr un buen trabajo interinstitucional depende del tema a tratar y de las personas, más que de las instituciones.

Para lograr un trabajo interinstitucional, se deben abordar los temas de manera integral, y así evitar dar soluciones parciales y/o temporales. De manera natural, no se toma en cuenta a la comunidad ni a las organizaciones de la sociedad civil en reuniones interinstitucionales. Sólo uno de los entrevistados ha recibido capacitación para desarrollar trabajo inter-institucional. Al finalizar la entrevista, el tema les pareció interesante y sobre él quisieran saber más.

## **V. Conclusiones: los principales problemas de gerenciamiento entre los programas y servicios de salud para adultos mayores en México**

Al abordar los problemas específicos de la Gerencia de los Servicios de Salud para los Adultos Mayores en México, debe tenerse presente que se trata del análisis de las pautas concretas que adopta la utilización de los recursos humanos, materiales y de infraestructura. La gerencia –o la gestión sanitaria si se quiere– se refiere a los problemas que enfrentan los servicios de salud para cumplir sus objetivos y aprovechar adecuadamente sus recursos<sup>16</sup>.

Sobre la existencia y contenido de los programas de salud, el análisis parte del reconocimiento de que no hay una fuente única para

16 Mario Hernández A., “Tendencias en la gestión de los servicios de salud”, en Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública; Vol. 19, no. 1 (enero-junio 2001), pp. 57-70.

saber qué programas y servicios existen para la población adulta mayor en el ámbito de la salud. Por lo general, las instituciones con programas y servicios de salud para población adulta no comparten entre sí de manera pormenorizada sus padrones de usuarios/beneficiarios, ni los resultados de gestión. Esto sucede, incluso, aún contando con sitios de Internet donde se puede encontrar la información más general.

Es común encontrar que la mayoría de los programas atienden población similar en las zonas urbanas o semi-urbanas. Sin embargo, al mismo tiempo, existe una población de adultos mayores que pocos programas atienden. Estos grupos se caracterizan por su avanzada edad, con una prevalencia de dos o más enfermedades, viviendo en zonas rurales con perfil socioeconómico bajo o muy bajo, y con pocas o nulas redes sociales y/o familiares de apoyo.

Como ya se indicó, cada una de las instituciones maneja diferentes listados o bases de datos sobre la población adulta mayor que atienden. Usualmente, la información se limita a recabar datos generales; es decir, nombre, dirección, ingresos, así como los datos específicos que requiere la institución para ofrecer sus programas o servicios. Se trata, por tanto, de información muy general, incompleta y que no siempre se actualiza sistemáticamente. Tampoco es usual que esta información se comparta entre las instituciones o que esté accesible en sus páginas de Internet.

La mayoría de los programas y servicios de salud involucran la participación de diferentes perfiles profesionales; tales como medicina, enfermería, trabajo social, y psicología. No obstante, cada vez hay más instituciones que no son exclusivamente del sector salud, pero que abarcan temas de salud y envejecimiento. Tal es el caso de los programas mencionados anteriormente: el Programa Oportunidades y el Programa "70 y más", ambos de la Secretaría de Desarrollo Social; o los clubes de la tercera edad del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, por mencionar los de mayor cobertura.

Por un lado, resulta atinado que se hayan ampliado los programas para población adulta mayor y que poco a poco se hayan involucrado personas con un perfil profesional distinto al que comúnmente labora en el ámbito de la salud. Esto evidencia la necesidad de contar con más opciones de formación y capacitación en temas de salud y

envejecimiento para el personal que está involucrado en el diseño, ejecución y/o evaluación de los programas de este tipo y que no sólo son del sector salud.

Por otro lado, cada institución cuenta con presupuesto asignado para el desarrollo de sus programas de trabajo. Sin embargo, al atender a la misma población adulta mayor, es cada vez más frecuente el que las instituciones confluyan en programas y servicios en los que pudieran compartir costos, como por ejemplo la generación y difusión de información. En la revisión general de instituciones y programas presentados en el anterior capítulo, no se encontraron ejemplos de que se compartan los gastos para obtener servicios comunes.

Por último, pero no menos importante, es que la gerencia de servicios y programas no tiene una continuidad en el tiempo debido a la existencia de un sistema político y de gobierno que cambia cada seis años cuando se elige al Presidente de la República; éste a su vez elige a quienes encabezarán las diferentes Secretarías de Estado a cargo de las instituciones, las cuales a su vez deben presentar sus programas nacionales de trabajo.

Estos cambios pocas veces toman en cuenta (o lo hacen parcialmente) lo realizado en el pasado inmediato y, por el contrario, se inicia una desafortunada carrera por “innovar” que no por “mejorar”. Las conocidas “reingenierías de procesos”, cuyo objetivo principal es revisar los procesos para implementar mejoras en cuanto a costos, calidad, servicios y rapidez<sup>17</sup>, pareciera que pierden su naturaleza para convertirse en un trámite poco profundo y no indispensable, pero que bien justifica el *cambio* de administración pública y con ello la mejora *per se*.

De todo lo anterior resulta, entonces, una muy seria necesidad de establecer las bases de una política de envejecimiento que considere tanto la visión de largo plazo, como la inter-institucionalidad y la integración de esfuerzos al nivel individual, colectivo y de todo tipo de organizaciones públicas, privadas y sociales.

17 Hammer y Champy, *Más allá de la Reingeniería*. México, Institute of Industrial Engineers-CECSA, 1995, p. 4.

## Bibliografía

- Agranoff, Robert. "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (compiladores), La nueva administración pública. Madrid, Alianza, 1997, pp. 151-170.
- Asamblea de las Naciones Unidas. "Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento", aprobado en la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Viena, Sistema de las Naciones Unidas, 1982.
- Castell-Florit, Pastor. La intersectorialidad en la práctica social. La Habana, Ed. Ciencias Médicas, 2007.
- Ham, Roberto. El Envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte-M.A. Porrúa, 2003.
- Hammer, G. y R. Champy. Más allá de la Reingeniería. México, Institute of Industrial Engineers, CECSA, 1995.
- Hernández A., Mario, "Tendencias en la gestión de los servicios de salud", en Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública; Vol. 19, núm. 1 (enero-junio 2001), pp. 57-70.
- México, Consejo Nacional de Población, "El envejecimiento de la población en México". México, CONAPO, 2005. Documento electrónico, disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>
- México, Secretaría de Salud. "Decreto por el que se crea el Instituto de Geriátría", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de julio de 2008.
- México, Secretaría de Salud. "Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud (LGS)", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de mayo de 2003.
- México, Secretaría de Salud. "Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores", publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de junio de 2002.
- Settersten, Richard A., *et. al.* (Editors), On the frontier of Adulthood: theory, research and public policy. Chicago, The University of Chicago Press, 2005, 569 pp.
- Sosa, José. "A 25 años de cambio administrativo en México: La situación del Gobierno y la Gestión Pública", en María del Carmen Pardo (Coord.), Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas. México, El Colegio de México, 2009, pág. 489-500.
- Urcola, Juan Luis, Factores Clave de Dirección orientados a la obtención de resultados. Madrid, ESIC, 2000.

**Páginas web consultadas:**

[http://seguro-popular.cnps.gov.mx/images/contenidos/Normateca/Spss/causes\\_2009.pdf](http://seguro-popular.cnps.gov.mx/images/contenidos/Normateca/Spss/causes_2009.pdf)

<http://www.ccinshae.salud.gov.mx/interior/institutos.html>

<http://www.conapo.gov.mx>





# Revista de Administración Pública

## La nueva institucionalidad municipal: políticas de comunicación y gobierno local en México\*

José Luis Estrada Rodríguez\*\*

### Introducción

La administración pública municipal que opera a través del Ayuntamiento, es el ámbito de gobierno que actualmente recibe las mayores críticas y cuestionamientos por parte de los ciudadanos. Su inconformidad se vincula con las prácticas de clientelismo, compadrazgo y corrupción e ineficiencia en los servicios que presta; así como la falta de rendición de cuentas. Todos estos factores propios de una cultura política centralista que todavía persiste en algunos gobiernos locales.<sup>1</sup>

Este trabajo obedece a esta problemática y postula como alternativa la aplicación de los planteamientos derivados de la Nueva Gestión Pública (NGP, como abreviatura), orientados a la mejora de la administración pública municipal; utilizando una de las áreas más importantes: la comunicación con los ciudadanos, partiendo de la premisa de que a mayor información e involucramiento ciudadano, el gobierno local tendrá más legitimidad y calidad gubernativa.<sup>2</sup>

\* Artículo recibido el 11 de septiembre de 2010. Aceptado para publicación el 30 de noviembre de 2010.

\*\* Miembro de la Red de Investigadores sobre la Calidad de la Democracia en el Estado de México.

1 Ver Miguel Bazdresch Parada y Fausto Díaz Montes (coords.). El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio. México IGLOM, 2005.

2 El término calidad gubernativa es tomado de Carlos Moreno Jaimes (2008), quien establece que los gobiernos municipales pueden mejorar sus productos, medir sus rendimientos y aumentar su eficiencia con respecto al beneficio que otorgan a los ciudadanos, utilizando el criterio de la NGP.

En este contexto, establecemos como punto de partida la alternancia política y la competencia partidista como motor de las innovaciones y del empoderamiento ciudadano. Algunas administraciones municipales han comenzado a transformarse para lograr superar esa concepción añeja de ayuntamientos ineficientes, incompetentes y cerrados a políticas de transparencia y rendición de cuentas. La innovación en la gestión municipal y las buenas prácticas se han impuesto para transformar a los municipios. Actualmente, existe una amplia bibliografía sobre esta nueva forma de gobernar.<sup>3</sup>

Este artículo tiene como hilo conductor la NGP, se muestra por tanto su génesis y justificación teórica, para detallar qué tipo de políticas de comunicación municipal están guiadas por esta doctrina; y así propone una política de comunicación acorde con estos postulados.

## **I. La Nueva Gestión Pública municipal**

La administración pública en nuestro país se desarrolló por un largo periodo bajo un esquema burocrático tradicional y centralista. En el ámbito federal, el gobierno presidido por José López Portillo (1976-1982), creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que rigió la forma en la cual se desarrolló el gobierno en el esquema del pacto tripartita: federal, estatal y municipal. Posteriormente, con los cambios a nivel global, el desarrollo de las nuevas tecnologías y la alternancia partidista en nuestro país; nuevas formas de gobernar surgieron que impulsaron las transformaciones democráticas como la reforma electoral, que por supuesto impactaron a la administración pública a todos los niveles.

Esta nueva forma de gobernar, cuyos inicios se gestaron en países anglosajones como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, se caracteriza por abrir la participación activa de los ciudadanos, considerando que el gobierno puede ser controlado por ellos y existe una reciprocidad entre gobierno y ciudadanos. Se plantea como paradigma que no corresponde a los burócratas o gerentes públicos definir qué es bueno o malo para la sociedad, son los individuos (cómo ciudadanos o, mejor como “clientes”), quienes conocen mejor lo que quieren y el gobierno debe ser receptivo de sus demandas (Arellano, 2005).

3 Las innovaciones y prácticas exitosas están documentadas en el Premio Gobierno y Gestión Local que instituyó el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), hace 10 años. Ver: <http://www.premiomunicipal.org.mx>

Surgió con estas transformaciones la así llamada Nueva Gestión Pública (NGP, como abreviatura), o también denominada *New Public Management* –derivado de su versión original en inglés–, que se caracterizó por adaptar herramientas de la gestión empresarial, propias de la esfera privada, al manejo de los asuntos públicos. Así, el planteamiento teórico que justificó esta transposición de conceptos e ideas propias de la economía de empresa, fue propugnar por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia,<sup>4</sup> competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales (Peters, 2005; Navas, 2010: p. 36).

Pese a las críticas que ha recibido la NGP, consideramos que se sostienen sus postulados teóricos porque, tal como señala Aguilar Villanueva (2006), los países latinoamericanos no han finalizado sus trabajos de reforma administrativa y por tanto muchos gobiernos ni siquiera han instrumentado políticas derivadas de la NGP.

La NGP, inició en Estados Unidos y otros países con la inclusión de métodos de administración pública con valores empresariales, como la visión de cliente, calidad en el servicio, retroalimentación de los ciudadanos altamente politizados, productividad, análisis de costo-beneficio en las obras públicas y otras tantas acciones innovadoras. En América Latina, la visión gerencial aplicada en la acción de los gobiernos devino del Consenso de Santiago y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ambos de 1998, y el de Santa Cruz de la Sierra de 2003.

La reflexión sobre la importancia del gobierno local conformado por el Ayuntamiento, radica en la proximidad que tiene con los ciudadanos, de tal forma que es un escenario donde las transformaciones de la administración pública pueden instrumentarse de manera más eficiente, controlada y supervisada por los actores del gobierno que pretendan impulsar cambios y procesos de mejora continua, como sostiene Rocchi (2010).

Tan es así, que a partir de la década pasada el municipio mexicano ha cobrado relevancia en la agenda pública, la discusión sobre

4 La eficiencia está relacionada con la minimización de los costos y la maximización de los resultados o beneficios para los ciudadanos. Además, incorpora el concepto de competitividad entre insumos y beneficios, términos mercantiles ahora aplicados al gobierno. Ver: Ernesto Velasco (2009), p. 96.

sus funciones y las reformas al artículo 115 constitucional de la Carta Magna<sup>5</sup> le han permitido avanzar hacia su transformación. Asimismo, los nuevos paradigmas de la administración pública han cambiado la visión sobre qué deben hacer los presidentes municipales y regidores para garantizar un buen gobierno, con amplia aceptación ciudadana.

El municipio ha sido el receptor número uno de las demandas buscando como objetivo fundamental satisfacer las necesidades e intereses de las comunidades; por ello ha sido denominado el gobierno más cercano a la gente, aún cuando no es reconocido como el más eficiente. Así, ante las nuevas exigencias, los gobiernos locales están abriendo la participación a los ciudadanos, como señala González (2010); Rocchi (2010); Cabrera (2008), así como Chávez y Goldfrank (2004); sin olvidar al pionero Barzelay (2002).

Con este contexto, la transformación del modelo de gestión burocrático, hacia el tipo gerencial influye decisivamente en el planteamiento de la comunicación como instrumento activador del propio proceso interno y de cara al exterior; como un elemento fundamental para garantizar un buen gobierno.

De tal forma que la NGP plantea la idea de que las decisiones acerca de qué productos o servicios deben ser generados por el sistema público, —en este caso el gobierno municipal—, deben establecerse en función del análisis costo-beneficio. En ese sentido:

La gestión de presupuestos en los programas supone que los ejecutivos —funcionarios públicos— del nivel central están en perfectas condiciones para conocer qué tipo de productos o servicios, en términos de objetivos valorables de manera sustantiva, van a ser apoyados políticamente; mientras que gestores operativos están en mejores condiciones para saber cómo prestar determinado servicio de modo eficiente y efectivo (Barzelay, 2002: p. 24).

Si bien durante la puesta en práctica de la NGP se han gestado fuertes críticas al modelo, por su injusticia e inequidad (Arellano, 2002 y 2005); así como una amplia discusión sobre el papel social que debe tener la administración pública, es rescatable el modelo de la NGP

5 El artículo 115 Constitucional ha sido reformado nueve veces, en su texto original de 1917. La primera vez en 1920 y la última en 1999, transformando su función meramente administrativa a ente de gobierno.

en torno a las políticas de comunicación. Esto, sobre todo, porque es nuevo en nuestro país y genera un gran salto –del centralismo a la autonomía del municipio–, garantizado por el artículo 115 constitucional.

De igual forma, Ramió (2008), advierte una crítica en torno a la gestión pública basada en la *agenciación*, *gerencialización*, *tercerización* y otros conceptos vinculados con instrumentar valores empresariales a la administración pública; porque resultan ser excesivamente técnicas las soluciones y alejadas de la sensibilidad social. Empero, también reconoce que puede generarse un gobierno más transparente y vinculado con la población, si se utilizan las herramientas tecnológicas, así como la toma de decisiones estratégicas para fomentar la rendición de cuentas y tratar a los ciudadanos como “clientes”<sup>6</sup>, buscando su beneficio y su atención.

Y si bien hoy en día se habla de nuevas reformas, del tipo post nueva gestión pública, como la segunda generación de reformas al sector público; en nuestro país todavía no se experimenta completamente con la primera ola de transformaciones, quedando como tarea pendiente la rendición de cuentas. El enfoque posterior a la NGP, denominado totalidad de gobierno, bajo una visión holística está alejado si no se cumple con los primeros pasos (Christensen y Laegreid, 2007).

Por tanto, ante el esquema aún vigente en la mayoría de las administraciones públicas municipales, es preciso considerar el papel de la comunicación política o comunicación social como prioritaria dentro de un gobierno local; porque marca la pauta de gobernanza<sup>7</sup> y el criterio bajo el cual será evaluada por su población. Es decir, la comunicación social es fundamental para garantizar buenos resultados en la gestión pública ante los ciudadanos.

## II. Las políticas de comunicación

Bajo la NGP, el papel de los medios de comunicación es crucial para garantizar la innovación y la “responsividad” de los gobiernos, es

6 En el concepto de “cliente”, está la posibilidad de que los ciudadanos puedan inconformarse ante las obras y acciones del gobierno, es decir; estarán más atentos a los procesos y toma de decisiones.

7 Este concepto es nuevo, se asigna para señalar a la eficacia, calidad y buen gobierno; con un elemento fundamental, la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones; promoviendo el sano equilibrio entre Estado, sociedad civil y el mercado de la economía.

decir, la rendición de cuentas. Gracias a la diversificación y a la multiplicación de los medios masivos, los ciudadanos están más informados y receptivos de lo que sucede en el entorno. Además, no es un asunto nuevo, la gestión y la comunicación están vinculadas incluso a través del concepto de “campaña permanente”, planteado por Noguera (2006: p. 82).

Guevara sostiene que los medios de comunicación, a través de la oficina de comunicación social o relaciones públicas, permiten garantizar el prestigio o reputación de una marca, de una empresa o de un gobierno: “La buena o mala imagen que el público o cliente tenga de una organización depende en gran medida a la correcta difusión que se haga de ella a través de los medios de comunicación; por tanto generar comentarios positivos en un medio de comunicación goza de más credibilidad que un anuncio publicitario” (Guevara, 2003: p. 69).

La tendencia dentro de la administración pública es considerar al ciudadano como el centro de todas las cosas que suceden al interior de un gobierno local, además se plantea como parte de la NGP, un marco de responsabilidad basado en la exigencia de resultados, frente a la mera conformidad en la que se agota el principio burocrático. Martínez Puón (2009) sostiene que dentro de la administración pública la toma de decisiones se está realizando de forma más integral, en concordancia con las demandas y en atención al esquema de costo-beneficio, buscando eficientar las decisiones; así como ofrecer formas de argumentación aceptables para una sociedad que ha cambiado sus principios de organización y sus formas de relación con el poder.

En ese sentido, la comunicación social o la información que genera el gobierno local desde hace tiempo está sufriendo transformaciones. Si bien, anteriormente las oficinas de comunicación sólo divulgaban actividades e información de los miembros del ayuntamiento; actualmente exige una estrategia y sobre todo considerar a los ciudadanos como los receptores del mensaje. Eficientar la recepción de información, es decir, que los ciudadanos se enteren de lo que está realizando el gobierno es la tarea que emprenden las administraciones públicas municipales, incluso incorporando estrategias de mercadotecnia (Izurieta, *et. al.*, 2005).

Asimismo, Martínez Puón (2009) sostiene que la tendencia actual de las actividades que realiza el gobierno están encaminadas a influir en lo que sucede en el ámbito interno; pero también en el externo.

La comunicación social entendida bajo este esquema no sólo debe atender a los ciudadanos del municipio, sino también a quienes viven fuera de él, pero que tienen algún tipo de relación.

Podemos tomar los planteamientos que dio a conocer Barzelay (2002) en América Latina, donde se mostraba claramente el interés de estructurar, gestionar y controlar individual y colectivamente los sistemas burocráticos, en la búsqueda de un buen gobierno, eficiente y de calidad. Derivado de estos puntos, en los municipios de Lerma de Villada y Otzolotepec, pertenecientes al Estado de México, se está aplicando esta directriz, en el trienio 2009-2012.<sup>8</sup>

Schroeder (2006), señala que existe una polémica en el concepto de NGP, debido a que, para algunos, consiste en privatizar en mayor medida las funciones del gobierno; mientras que para otros es optimizar y hacer más eficiente al gobierno con mejores prácticas enfocadas al control y la administración de los recursos. Para este trabajo tomaremos la segunda opción, vinculada con la innovación y creatividad del gobierno para mejorar su gestión ante los ciudadanos.

Este autor sostiene que de lo que se trata es finalmente de modificar las prácticas de la administración pública, de tal forma que aún cuando no sea una empresa privada, pueda adoptar medidas para garantizar buenos resultados, volverse más empresarial y orientada hacia la generación de utilidades, beneficios y productividad.

Dentro de los instrumentos para lograr la mejora, se encuentran varios puntos. Destacamos el papel del gobierno con los ciudadanos, al informar, a consultar su opinión sobre ciertos temas relevantes que le afectan y a partir de instrumentar políticas tendientes a generar la mayor utilidad. Esta es la orientación hacia los ciudadanos, también llamados “clientes”, bajo esta visión empresarial.

Esto sólo puede lograrse con las siguientes medidas en el ámbito de la comunicación política o comunicación social, Schroeder (2006):

- a) Información amplia y activa a los ciudadanos sobre los servicios que se ofrecen en el gobierno local;
- b) Accesibilidad en tiempo y horario a los ciudadanos, dando a conocer el horario de atención y los trámites realizables;

8 Esos municipios pertenecientes al Estado de México, instrumentaron prácticas innovadoras en torno a la comunicación social o comunicación gubernamental.

- c) Capacitación para una oportuna atención sobre las actividades, obras, proyectos y programas de la administración municipal, y
- d) Mejorar la calidad del contacto con los ciudadanos, así como la aplicación de encuestas para conocer su opinión.

Estos puntos se consideraron al formular el “Programa de Políticas Comunicativas” aplicado en los Ayuntamientos de Lerma de Villada y Otzolotepec, del Estado de México. Se buscó innovar en la comunicación hacia los ciudadanos, la atención a las demandas prioritarias y el análisis de costo-beneficio en la toma de decisiones; como medida para garantizar un buen gobierno y que los ciudadanos –que son también electores– puedan refrendar su simpatía por el partido político del cual emanan sus representantes.

Asimismo, documentar esta experiencia se valida por la urgente necesidad de institucionalizar buenas prácticas, o innovaciones locales que resulten ser exitosas. Como ejemplo de ello está el “Premio Gobierno y Gestión Local” que fomenta la innovación en el gobierno local. Pero también es preciso avanzar hacia la institucionalización y reglamentación para evitar que se pierdan estas prácticas en los siguientes periodos de gobierno.

Estas acciones anteriormente señaladas, corresponden a un modelo de administración pública encaminado a la NGP, porque pretende instrumentar elementos de control y supervisión de las acciones; atendiendo a las necesidades ciudadanas. Asimismo, se considera la orientación al cliente bajo sus dos vertientes: a) los ciudadanos tendrán participación tanto en la producción como en la prestación del servicio, y b) la prestación del servicio funciona de manera óptima cuando los clientes o ciudadanos saben qué se espera de ellos (González, 2010: p. 6).

Además, este trabajo se vincula de manera natural con otro tipo de temas como: transparencia y rendición de cuentas, institucionalización de la participación ciudadana, gestión pública y gobernanza; entre otros temas que ponen a los ciudadanos en el centro.

Ramió (2008), reconoce la importancia de que las administraciones municipales gocen de un buen nivel de eficacia y eficiencia, tanto en los servicios públicos como en la atención a los problemas que aquejan a la ciudadanía, porque esto permitirá ganar la legitimidad a un gobierno:



Si las instituciones públicas no se hacen acreedoras de apoyo social pierden buena parte de sus externalidades positivas, ya que no son útiles para generar estímulos de seguridad institucional y jurídica en su entorno y, con ello, no logran generar el desarrollo económico ni el desarrollo humano deseable para sus ciudadanos (Ramió, 2008: p. 115).

Partimos de un diagnóstico general, que la percepción de los ciudadanos acerca de la administración pública municipal es negativa, porque no cuenta con los recursos suficientes para otorgar beneficios visibles a su población. Clientelismo, compadrazgo, corrupción e ineficiencia se vinculan de inmediato con esta esfera de gobierno. Para ello, es preciso admitir que los ciudadanos ya no son sujetos pasivos, sino que intervienen en las acciones.

Aún cuando los gobiernos municipales a través del Ayuntamiento y su órgano colegiado: el cabildo, instrumenten acciones tomadas del paradigma de la NGP, ofreciendo resultados a metas preestablecidas, se percibe un fracaso rotundo si no se cuenta con políticas de comunicación social incluyentes y enfocadas a los ciudadanos.

El error está en concebir a los medios de comunicación como puente entre el gobierno y los ciudadanos, sin establecer un análisis previo o plantear qué es lo que desean conocer los ciudadanos de su gobierno local. Uno de los elementos más importantes es la responsabilidad que implica adoptar el paradigma de la NGP, porque a partir de la rendición de cuentas o *accountability*, se podrá garantizar calidad gubernativa (Ormond y Löffler, 1999).

### **III. Hacia un modelo de comunicación social municipal**

El ámbito de gobierno municipal vivió, durante mucho tiempo, en la indolencia, en la incapacidad de instrumentar políticas públicas desde su esfera de acción, porque las políticas eran nacionales. Eso ha cambiado y se debe a la exigencia ciudadana, a la competitividad electoral y a lo que Brugué y Gomá (1998), denominan “nuevo localismo”, donde ante procesos, como la globalización y las nuevas tecnologías, el municipio se está consolidando como el espacio de innovación e impulso a las transformaciones, muchas de ellas derivadas de los planteamientos de la NGP.

Informar a través de medios de comunicación masiva es una función pública, pero también lo es a partir de medios elaborados por el propio Ayuntamiento: gacetas, trípticos, revistas, spots radiofónicos, lonas, espectaculares y redes sociales de Internet. Se busca, con ello, la simpatía y aceptación de los ciudadanos que se vean tratados como “clientes”, informados y considerados en la toma de decisiones, dentro de sus propios alcances.

La comunicación gubernamental es definida como la forma en la cual se propone informar y dar a conocer las razones que fundamentan las políticas públicas y las decisiones que toma el gobierno (Valenzuela, 2010: p. 49). Si bien los postulados de la NGP toman en consideración políticas administrativas y operativas, la propuesta está enfocada al área de comunicación, relaciones públicas o sala de prensa; porque el éxito de una gestión pública depende de la efectividad de su comunicación, y de la capacidad de estar en contacto con la mayoría de los ciudadanos e interlocutores para canalizar la demanda y legitimar las acciones realizadas.

La razón principal para utilizar medios alternos de comunicación con los gobernados radica en el gran número de medios de comunicación existentes: revistas, gacetillas, periódicos, estaciones de radio y televisión que tienen altos costos para el erario público y poca efectividad en términos de dar a conocer a los ciudadanos la información que les interesa. En general, la televisión tiene un alcance muy amplio, pero una gran audiencia no focalizada a la población municipal. Por ello, la publicidad contratada en esta vía, no ofrece la cobertura deseada para el público local.

Además, influir en la agenda mediática de los grandes medios de comunicación es difícil, por lo que siempre será necesario pagar publicidad para aparecer en un noticiero o periódico nacional. Se propone, por tanto, generar simpatía por las acciones del gobierno local a partir de un acercamiento constante y permanente de las vías de comunicación que promueve el gobierno.

Otro elemento que exige tomar en cuenta esta visión gerencial ya aplicada en algunos municipios, es la corrupción existente en los medios de comunicación, donde existe golpeteo informativo o chantaje a cambio de generosos convenios publicitarios. Por ello, no se puede confiar en recibir una cobertura informativa objetiva o en atención a los intereses ciudadanos.

La inserción de políticas comunicativas a partir de los postulados de la NGP, exige la creación de una agenda de gobierno, un plan de medios y un catálogo de medios de difusión para las acciones realizadas por el ayuntamiento. La idea es atender las necesidades informativas de los ciudadanos, dar a conocer lo que realmente les interesa y no sólo cortes de listón en obras o actos de inauguración.

Se logra con ello también efficientar los gastos de comunicación en la administración local, porque invertir en pautas publicitarias a nivel nacional, no es una inversión rentable cuando los ciudadanos a los que se desea impactar forman parte de un municipio pequeño. Si se utilizan periódicos o folletos que tengan como objetivo informar y no publicitar la figura del alcalde o de la administración municipal, se permitirá generar también una cultura política más amplia en los ciudadanos.

#### **IV. Estrategia comunicativa: “feedback”<sup>9</sup>**

Informar sobre las acciones realizadas por el Ayuntamiento es una premisa fundamental para garantizar una calidad gubernativa en este ámbito de gobierno. Las políticas de transparencia aplicadas en nuestro país desde hace una década han dado la pauta para que los ciudadanos soliciten mayor información. Empero, no se generaron los mecanismos institucionales para garantizar dicha prerrogativa.

Si se toma en cuenta la necesidad informativa de la población, considerando una visión oficial de los temas que se tratan en los medios de comunicación alternativos del gobierno, se puede controlar también la agenda de los medios de comunicación privados en torno a ciertos temas. La idea tomada de la NGP es poner a los ciudadanos en el centro de la atención para recibir sus ideas, inquietudes y, sobre todo, su colaboración en torno a la legitimidad de las acciones gubernamentales.

Es abrir la pauta a otorgar la debida consideración a sus puntos de vista en el diseño, la prestación y la evaluación de los bienes y servicios proveídos por el gobierno local, (Velasco, 2009: p. 119). Las potenciales objeciones a esta idea son, por supuesto, amplias en el inicio de la instrumentación. Posteriormente, y de acuerdo con

9 El término “feedback”, es un término utilizado en comunicación y se refiere a la capacidad del emisor –gobierno local–, de recoger las reacciones de los receptores –ciudadanos–, por distintas formas; lo cual sirve para modificar el mensaje.

la experiencia recabada por el Centro Estratégico de Estudios Municipales (CEEM)<sup>10</sup>, los medios de comunicación se adaptan a los temas que guía y propone el propio gobierno local; no descartando las fuertes críticas mal intencionadas y de desprestigio emanadas de los medios de comunicación, que buscan disminuir o negociar con la información negativa, a cambio de convenios publicitarios.

De hecho, en un sondeo realizado por el CEEM en el Estado de México, en 25 de los 125 municipios, 18 de ellos del área conurbada y con un fuerte presupuesto para el área de comunicación social durante el periodo 2009-2010; se encontró que gran parte de los municipios prefiere subvencionar o pagar publicidad a medios de comunicación sin valor de penetración ciudadana, en lugar de recibir “periodicazos” o fuertes críticas, aún cuando pudieran ser producto de calumnia, difamación o chantaje.<sup>11</sup>

Tan sólo en el Estado de México existen más de 2 mil periódicos, gacetas o revistas que viven del subsidio que les otorgan los ayuntamientos a cambio de no ser exhibidos en las anomalías de la administración municipal. Pudiera pensarse que esto lleva a una sobre oferta informativa, pero no sucede así porque tienen un exiguo tiraje y poca circulación que va de la mano de la ínfima calidad.

Pocos municipios han tomado la visión de la NGP aplicada al área de comunicación, porque los costos en términos políticos son altos en un inicio. La población sigue acostumbrada a recibir noticias favorables en la televisión, en las gacetas o periódicos siempre aparece el presidente municipal entregando obras. Si, por contraste, esto aparece en medios oficiales, se considera populismo y exaltación de la imagen pública del edil.

Para ello, la metodología de “feedback”, plantea los siguientes puntos:

1. Estrategia Presupuestal. Establecer una política, aprobada por cabildo para disminuir el monto de inversión en medios privados, como televisión, radio y prensa; enfocando

10 El CEEM, es una asociación de profesionales dedicados a la asesoría y elaboración de proyectos a nivel municipal; con experiencia en la elaboración de análisis estratégico y políticas de comunicación. Publicó la Guía de Políticas Municipales en Comunicación, en prensa.

11 En el Estado de México se publican 15 diarios, pertenecientes a más de 2 mil medios escritos de distinta periodicidad, no existe un registro confiable porque surgen y desaparecen contantemente. Todos estos medios subsisten por la publicidad gubernamental.

los recursos a la creación de productos oficiales, periódicos, gacetas, lonas, carteles, periódicos murales e Internet, programas de radio, etc.; que permitan garantizar un mayor costo-beneficio. Es decir, en vez de pagar 70 mil pesos por una plana de un diario nacional, distribuir con este mismo costo al menos mil periódicos editados por el Ayuntamiento. Esto garantiza mayor distribución focalizada a quienes verdaderamente interesa la información y logra recibir retroalimentación inmediata. Si bien, no es posible destinar a este proyecto el monto total de los recursos del área de relaciones públicas o comunicación social, puede iniciarse el proyecto con montos del 30 al 50 por ciento. Esto permite el equilibrio informativo y descarta la concentración informativa en pocos medios de comunicación.

2. Transparencia. Garantizar transparencia en el uso de los recursos públicos. Los medios de comunicación masiva, como los periódicos, revistas, semanarios y publicaciones mensuales están exentos de auditoría en su tiraje o en el número de visitas en el caso de las publicaciones en línea. Adoptar una política de comunicación que genere sus propios medios de comunicación, no está exento de corrupción o desvío de recursos, por ello la transparencia es un elemento fundamental que debe garantizarse. Si bien los medios de comunicación existentes cuentan con tarifas discrecionales y en la mayoría de los casos no son públicas, la licitación de materiales impresos ofrece garantías de acceso a la información.<sup>12</sup> La rendición de cuentas dentro de la gestión pública está intrínseca en los productos que son visibles a los ciudadanos.
3. Canales de distribución ciudadana. Para garantizar que la información sobre obras, acciones, convocatorias, actividades culturales, etc., lleguen a un gran número de ciudadanos, es necesario instrumentar políticas de distribución ciudadana. En el caso de Lerma de Villada, Estado de México donde se instrumentó este mecanismo durante el periodo 2009-2010, los Consejos de Participación Ciudadana y los Delegados Municipales, autoridades auxiliares de las colonias y comunidades fueron el canal idóneo para

12 En el caso del Estado de México, solo los periódicos: Milenio Estado de México, Reforma y El Sol de Toluca tienen tarifas establecidas formalmente, aunque también están sujetos a convenios. Con las televisoras, TV Azteca y Televisa ocurre igual, sus tarifas están sujetas a negociación en torno al monto de publicidad que se contrata.

distribuir la revista del Ayuntamiento LEERMAS, así como periódicos, ediciones especiales y hasta el bando municipal. Otro municipio, Oztolotepec, para el mismo periodo optó por establecer centros de distribución para el periódico del Ayuntamiento. Se cumple con ello, una visión de empoderamiento ciudadano, porque además de ser gratuito, este producto comunicativo está sujeto a la constante crítica ciudadana.

4. Contenido incluyente. En la visión de la NGP, los ciudadanos son quienes controlan la agenda de acciones. Asimismo, en esta propuesta de política comunicativa “feedback”, o de retroalimentación, los ciudadanos van marcando la pauta sobre qué información desean; enviando fotos, poemas o colaboraciones. Se plantea que existan secciones de información sobre cada dirección de área, DIF, organismo del agua, casa de cultura, etcétera.
5. Información permanente. Instrumentar una política comunicativa que busque un contacto continuo con la población, estableciendo con el presupuesto asignado un Plan de Medios que incluye: medios escritos, medios electrónicos, medios alternativos como espectaculares, pinta de bardas, perifoneo, carteles, folletos, etcétera. Si bien se plantea como hipótesis que las administraciones municipales tienen un déficit en la confianza ciudadana, a partir de este tipo de políticas públicas se incrementa de inmediato la legitimidad de las acciones que emprende el gobierno local. La valoración negativa hacia los funcionarios no disminuye por el mayor número de acciones dadas a conocer, sino por la capacidad de los ciudadanos de interpelar o exigir cuentas sobre las obras y acciones que se difunden.
6. Comunicación abierta, sobreoferta informativa. El objetivo de generar espacios de comunicación amplia, permitir a los ciudadanos sentirse como “clientes” o socios que reciben toda la información, permite que los boletines, ruedas de prensa, entrevistas y eventos, generen información abierta, consultable en Internet y en los medios que deseen publicarla. Permite también que se abra la discusión sobre ciertos temas, esto anticipa conflictos y problemas en la toma de decisiones del gobierno local. El manejo de crisis es más controlable, participativo y promueve una cultura democrática en los municipios que adoptan dicha estrategia.

Además, es importante señalar que esta propuesta se ha aplicado en los municipios mencionados, con resultados favorables. Pero es preciso institucionalizar dicha práctica para garantizar su permanencia. Los teóricos como Peters (2005) y Barzelay (1998) consideran que la participación de los ciudadanos está proporcionalmente condicionada a la información recibida, por ello es necesario instrumentar canales de información.

Emprender acciones a favor de la eficiencia del municipio, de la calidad gubernativa y la legitimidad social, depende en gran parte de una política comunicativa apoyada en los principios de la NGP. Si bien, se han aplicado estos planteamientos en los municipios de Lerma de Villada y Oztolotepec, en el Estado de México por poner dos ejemplos, no se hace un análisis de caso; porque la propuesta no está cerrada a un contexto en especial, sino se advierte como una herramienta para innovar en el ámbito de la administración pública municipal.

### **Reflexiones finales**

Adoptar la doctrina de la NGP en la administración municipal y, en especial, en las políticas de comunicación, permitirá garantizar la calidad gubernativa, la legitimidad política y promoverá en los ciudadanos la capacidad de contar con mayor información, así como adoptar una política incluyente. De igual forma, por lo que toca a la necesidad de eficientar la administración y el gasto público, con este modelo de comunicación municipal se logra invertir con mejores resultados, porque el Ayuntamiento logra el control directo sobre los productos comunicativos; no descuidando por supuesto la publicidad externa o difusión de actividades en el plano estatal o nacional.

Asimismo, ante las políticas de austeridad y control del gasto público, derivado de la crisis económica y la reducción de las participaciones, minimizar los costos y maximizar los resultados debe guiar a los gobiernos municipales, siendo las organizaciones y grupos ciudadanos una base de apoyo capitalizable para gobernar.

La propuesta de una estrategia comunicativa, bajo la visión de atender al ciudadano como “cliente”, permite una evaluación constante, legitimando al gobierno y sus acciones. En este tipo de gestión participativa, se elimina como producto de las externalidades positivas que produce la corrupción en los medios de comunicación local, porque se contrata menos este tipo de servicios que no son auditables ni cuentan con credibilidad pública. La participación activa de los

ciudadanos en la elaboración y distribución del periódico o revista oficial, permite también ayudar al empoderamiento ciudadano.

Por último, cabe señalar que los aspectos que cubre este artículo no son limitados ni está concluido el modelo de NGP aplicado a las políticas comunicativas, porque este trabajo pretende abrir la discusión y el debate en torno a un aspecto relevante de la vida municipal que exige nuevas pautas.

## Bibliografía

- Aguilar Valenzuela, Rubén. "Comunicación gubernamental en México", *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 15 de mayo de 2010, en línea. Disponible en <http://www.kas.de>
- Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y gestión pública. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 500 pp.
- Arellano Gault, David. "Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", en Revista del CLAD. Reforma y Democracia. Número 23, 2002.
- Barrera Grageda, Juan Manuel. "El gestor municipal en México: ¿Nuevo actor, viejos problemas?", en Revista IAPEM. Número 67 (mayo-agosto 2007), pp. 313-342.
- Bazdresch Parada, Miguel y Fausto Díaz Montes (coords.). El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio. Guadalajara, IGLOM, 2005, 616 pp.
- Barzelay, Michael. Atravesando la burocracia. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 252 pp.
- \_\_\_\_\_. "La nueva gestión pública, una invitación al diálogo globalizado", en Estado, Gobierno y Gestión Pública, revista chilena de administración pública. Año 1, número 2 (agosto de 2002), pp. 22-28.
- \_\_\_\_\_. La nueva gestión pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 172 pp.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá. "Gobierno local, ciudad y política urbana", en Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 13, número 3 (julio-septiembre 1998), pp. 561-583.
- Cabrero Mendoza, Enrique. Innovación local en América Latina. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, 2008, 332 pp.



- \_\_\_\_\_. Acción pública y desarrollo local. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 447 pp.
- \_\_\_\_\_. Del administrador al gerente público. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, 115 pp.
- Chávez, Daniel y Benjamín Goldfrank (eds.). La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina. España, Icaria editorial, 2004, 259 pp.
- García Sánchez, Isabel María. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", en Presupuesto y gasto público. Número 47 (2007), pp. 37-64.
- González Tlazola, Néstor. "Barzelay y la burocracia: orientación al cliente y participación ciudadana", en Encrucijada, revista electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública. Quinto número (mayo-agosto 2010), pp. 1-15.
- Guerrero Olvera, Miguel. La nueva gestión pública: un modelo privatizador del proceder del Estado, alcances y consecuencias. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2008, 228 pp.
- Izurieta, Roberto; Rubén M. Perina y Christopher Arterton. Estrategias de comunicación para gobiernos. México, La Crujía Ediciones, 2005, 262 pp.
- Larrañaga, Zubizarreta José. "Aproximación a la política de comunicación en los ayuntamientos de la CAV", en Mediatika, número 11 (noviembre de 2005), pp. 135-150.
- Martínez Puón, Rafael. "¿Hacia dónde se dirige el campo de la administración pública?", en Convergencia. Vol. 16, número 49 (enero-abril 2009), pp. 309-329.
- Martínez Vilchis, José. Una mirada a la nueva gerencia pública en su dimensión regional en México. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Porrúa, 2007, 306 pp.
- Mejía Lira, José. "Modalidades administrativas de los municipios mexicanos". Documentos de trabajo, número 10, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1992.
- Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione. "Nuevos instrumentos de gestión pública y participación ciudadana", en Mediatika, número 11 (noviembre de 2005); pp. 11-21.
- Moreno Jaimes, Carlos. Democracia electoral y calidad gubernativa, el desempeño de los gobiernos municipales en México. Guadalajara, ITESO-UIA Puebla-UIA Torreón, 2008, 248 pp.
- Navas Quintero, Andrés. "La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio", en Perspectiva, número 23 (2010), pp. 36-38.
- Noguera, Felipe. "La campaña permanente", en Izurieta, *et.al.* Estrategias de comunicación para gobiernos. México, La Crujía ediciones, 2005.

- Ormond Derry y Elke Löffler. "Nueva gerencia pública, ¿qué dejar y qué tomar?", en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, número 13 (1999).
- Peters, Guy. "Gobernanza y burocracia política: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control", en Foro Internacional. Vol. XLV, número 4 (octubre-diciembre de 2005).
- Prats, Joan. "Nueva gestión pública en América Latina", en Revista Gobernanza, número 48 (27 de junio de 2006).
- Puig, Toni. La comunicación municipal, cómplice con los ciudadanos. Buenos Aires, Editorial Paidós, 2003, 192 pp.
- Ramió Matas, Carles. "Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina", en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, número 41 (junio de 2008), pp. 111-140.
- Rocchi Graciela y Valeria Venticinque. "Calidad democrática, ciudadanía y participación en el ámbito local", en Espacio Abierto: cuaderno venezolano de sociología, octubre-diciembre de 2010.
- Salinas Wolberg, Hernán. "La nueva gestión pública y la creación de valor público: ¿enfoques compatibles o antinómicos en la administración pública?", en Revista IAPEM, número 69 (enero-abril de 2008), pp. 169-232.
- Schroeder, Peter. Nueva gestión pública, aportes para el buen gobierno. México, Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina, 2006.
- Velasco Sánchez, Ernesto. "Seducción, consumo y nueva gestión pública", en María del Carmen Pardo (coord.). Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas. México, El Colegio de México, 2009, pp. 95-129.

# Revista de Administración Pública



## Gobiernos divididos y presupuesto público: cuando los votos no son suficientes\*

Reyes Tépach M.\*\*

### Introducción

El procedimiento legislativo en materia presupuestaria (*Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación*) es complejo porque de acuerdo con la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución)*, el desahogo de sus diferentes fases recae en dos poderes: el Ejecutivo Federal y una o ambas Cámaras que conforman el Congreso de la Unión. Situación que demanda una definición clara de las facultades que la *Constitución* otorga a cada uno de estos actores, así como los términos a los que deben constreñirse.

Con el advenimiento de los Gobiernos sin mayoría decisoria en México (a partir de la segunda parte del periodo presidencial del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León), este complejo procedimiento legislativo, se tornó obsoleto, impreciso e inadecuado, por lo cual, el Órgano Revisor de la *Constitución* (Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados) reformó en el año 2004 el *artículo 74 Constitucional, fr. IV*, para hacerlo acorde a la nueva realidad política-parlamentaria del país.

La aprobación de estas reformas constitucionales impidió que en México se presentara una crisis financiera, por la falta de aprobación

\* Artículo recibido el 9 de junio de 2010. Aceptado para publicación el 12 de diciembre de 2010.

\*\* Investigador en materia económica en los Servicios de Investigación y Análisis, adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

de la Ley de Ingresos y/o el Presupuesto de Egresos en los términos establecidos en la *Constitución*. Sin embargo, dicho procedimiento aún presenta al menos cuatro problemáticas, cuyas soluciones se analizan en este artículo, a la luz de los proyectos de reforma política propuestos por el Ejecutivo Federal y los Grupos Parlamentarios que conforman la Cámara de Diputados y Senadores, y que actualmente están en el proceso de análisis, discusión y dictaminación en las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

## 1. El procedimiento legislativo para la formación de leyes

El Maestro José Sandoval de Ulloa define el proceso de formación de leyes, *lato sensu*, como: las diversas etapas y momentos que deben realizarse para iniciar, discutir y aprobar, promulgar y publicar leyes y decretos.<sup>1</sup>

Destaca las siguientes características:

- Es constitucional, en cuanto que está previsto de manera expresa y prácticamente integral en los *artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Es estrictamente formal, en cuanto que el desarrollo y respeto de los diversos pasos previstos en las normas constitucionales es elemento de esencia y validez de las leyes y decretos que son la materia de los procesos.
- Es una función del Gobierno Federal, en la que participan el titular del Poder Ejecutivo, para presentar iniciativas y promulgar y publicar las leyes y decretos (con las excepciones previstas expresamente en la propia *Constitución*); las legislaturas de los estados, para presentar iniciativas; la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para presentar iniciativas en materias relativas a esta Entidad Federativa; los diputados federales y senadores individualmente considerados, también para presentar iniciativas y el Congreso de la Unión para discutir las iniciativas que se le presenten y en su caso, aprobar las leyes y decretos correspondientes.

1 José Sandoval de Ulloa. "Prontuario de términos, prácticas y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Versión resumida. México, D.F., Cámara de Diputados, 2009, p. 28. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/pront/Prontuario.pdf>

- Es bicamaral, en cuanto que normalmente requiere de la participación de la Cámara de Diputados y de Senadores en una o más instancias, para completar y perfeccionar el proceso.

Excepción de lo anterior serán los decretos que expidan cada una de las Cámaras en ejercicio de las facultades exclusivas establecidas en *el artículo 74* (facultades exclusivas de la Cámara de Diputados) y *76* (facultades exclusivas de la Cámara de Senadores) *de la Constitución*. En estos casos, las etapas y momentos del proceso se constriñen a aquéllos en los que interviene cada una de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, según el caso.

A través del procedimiento legislativo, *lato sensu*, las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión realizan su principal función: legislar para la formación de las leyes que gobiernan la vida institucional de nuestro país. Por su parte, el procedimiento legislativo en materia presupuestaria es *sui géneris*, destacando dos particularidades:

Primero, se ciñe a las características del procedimiento legislativo, *lato sensu*, con la salvedad, observada por el autor arriba citado, que es unicamaral, porque de acuerdo con *el artículo 74, fr. IV de la Constitución*, es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobarlo anualmente, previo examen, discusión, y en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.<sup>2</sup>

Segundo, contrario al procedimiento legislativo *lato sensu*, cuyo objetivo es legislar para la formación de leyes; la resolución que se obtiene en materia presupuestaria es un decreto formalmente legislativo, aunque materialmente administrativo.

Es decir, aunque se constriñe estrictamente a los principios constitucionales del procedimiento legislativo, su resolución no es una Ley, es un decreto de carácter administrativo, a través del cual se establecen las reglas para ejercer el gasto público de la Federación.

## **2. El procedimiento Legislativo en materia presupuestaria**

El procedimiento legislativo en materia presupuestaria está regulado por los *artículos 71, 72 y 74, fr. IV de la Constitución* en relación con

2 *Ídem*.

el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

En términos del artículo 74 Constitucional, fr. IV en relación con el artículo 42 de la LFPRH, el procedimiento legislativo en materia presupuestaria inicia el 8 de septiembre del año previo al nuevo ejercicio fiscal, cuando el titular del Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados el programa económico.

- En materia de Ley de Ingresos, el Ejecutivo Federal tiene la facultad y obligatoriedad constitucional de presentarlo a la Cámara de Diputados; el examen, discusión, modificación en caso de ser necesario y aprobación, corre a cargo de las cámaras de Diputados y Senadores, y de acuerdo con el artículo 73 Constitucional, fr. VII, son facultades del Congreso de la Unión imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Adicionalmente, el artículo 31, fr. IV de la Constitución establece como obligatoriedad de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, de la Federación, del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, proporcional y equitativamente. Este proyecto de Ley debe estar aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre; y por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal.
- En materia de Presupuesto de Egresos, el Poder Ejecutivo también tiene la facultad y obligación constitucional de presentar la iniciativa en esta materia; el examen, discusión, modificación en caso de ser necesario y aprobación, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, quién tiene que aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal.

De conformidad con el artículo 72, inciso h) de la Constitución, en la Ley de Ingresos, la Cámara de Diputados es la de origen, porque dicho proyecto versa sobre empréstitos, contribuciones e impuestos. Asimismo, con base en el artículo 74 Constitucional, fr. IV, la Cámara de Diputados también es la de origen en el procedimiento legislativo en materia de Presupuesto de Egresos.

Para la discusión y aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación en el Pleno de una o ambas

Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, se deben reunir dos condiciones:

- La existencia del *quórum*. Con base en el *artículo 63 Constitucional*, las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. Para el caso de la Cámara de Senadores, es condición necesaria que deben estar reunidos en el salón de sesiones al menos 65 legisladores para aprobar la Ley de Ingresos; y en la Cámara de Diputados 251 legisladores para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.
- La votación. De acuerdo con el *artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta, a no ser aquellos casos en que la Constitución y este Reglamento exigen las dos terceras partes de los votos (mayoría calificada). La aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos está exenta de los casos que requieren mayoría calificada. Relacionando el contenido de los dos artículos previamente expuestos, concluimos que para aprobar ambas resoluciones; primero es necesario que exista *quórum*, es decir, al menos 65 senadores y 251 diputados; posteriormente, que los dictámenes sean avalados por la mayoría absoluta (al menos 50% + 1 de los senadores y diputados presentes en el momento de la votación).

Una vez que la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación son aprobados en las respectivas cámaras del Congreso de la Unión, se turna al titular del Ejecutivo Federal para su sanción, promulgación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, que si no le hiciera observaciones, y de conformidad con el *artículo 42 de la LFPRH*, estas resoluciones se deben publicar 20 días naturales posteriores a su aprobación.

### **3. Los gobiernos sin mayoría en México**

Durante los siglos xx y xxi, la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo Federal en México ha transitado por dos periodos diametralmente opuestos:

- Los Gobiernos con Mayorías emanados del partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional), que comprendió una larga etapa de la vida política del país, inició con la elección Presidencial de Emilio Portes Gil (1928) y concluyó en la primera mitad del Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1997), se distinguió por una relación de subordinación del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, debido a los poderes meta constitucionales del Presidente de la República, que además de ser Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, también era el Jefe Máximo del Partido Hegemónico.
- Los Gobiernos sin Mayorías, iniciaron con la conformación de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión (1997-2000), cuando el partido del Presidente perdió la mayoría de las curules en la Cámara de Diputados, iniciándose una etapa de claras divergencias entre ambos poderes.

Es importante realizar una diferencia entre gobiernos divididos y sin mayoría, conceptos vinculados intrínsecamente:

Gobiernos Divididos se refiere a la situación en que el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del Congreso a otro. De manera similar, Gobiernos sin Mayoría alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras. La composición del Congreso puede variar según el número existente de partidos y las reglas que traducen el número de votos en curules; pero, para hablar de estos dos fenómenos, es condición necesaria que el partido del Presidente no cuente con la mayoría de asientos parlamentarios.<sup>3</sup>

Actualmente, México está transitando por la etapa de los Gobiernos sin mayoría, porque ningún grupo parlamentario controla por sí solo el cincuenta por ciento más uno de los asientos del Congreso o de alguna de sus cámaras. Durante el periodo donde prevalecieron los Gobiernos con mayoría, el procedimiento legislativo en materia presupuestaria –como el resto de las resoluciones que el Ejecutivo Federal sometía al Congreso de la Unión o a una de sus cámaras– se distinguió por un inexistente examen y discusión por parte de los diputados y senadores, aprobándolos prácticamente en sus términos.

Durante este largo periodo de la vida parlamentaria del país, el procedimiento legislativo para aprobar la Ley de Ingresos y el Pre-

3 María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, D.F., CIDE-Taurus, 2001; p. 9.



supuesto de Egresos se desahogaba por la vía más simple: en el primer caso, el Ejecutivo Federal enviaba a la Cámara de Diputados la Ley de Ingresos; ésta la aprobaba sin cambios o con mínimas modificaciones; la Cámara de Senadores avalaba lo aprobado por la Cámara de Origen; el proyecto se remitía al Ejecutivo Federal quién lo publicaba sin hacerle observaciones. Para el caso del proyecto de Presupuesto de Egresos, ocurría prácticamente lo mismo.

Sin embargo, con el arribo de los Gobiernos sin Mayoría, el marco normativo constitucional que rigió el procedimiento legislativo en materia presupuestaria tenía las siguientes limitaciones:

Obsoleto, porque su funcionamiento era ineficaz en un contexto en el que el predominio del partido del Presidente había desaparecido, ya no estaba presente la certeza institucional de que el Congreso simplemente ratificaría las iniciativas presidenciales. Impreciso, porque no establecía con claridad qué ocurriría en el caso de que, llegada la fecha en que el nuevo presupuesto entrara en vigor (1 de enero), las iniciativas no hubiesen sido aprobadas [no existía ni existe la figura de la reconducción presupuestaria]. Inadecuado, entre otros motivos, porque no preveía incentivos a la negociación y aprobación presupuestal ni mecanismos que desbaraban un eventual no-acuerdo.<sup>4</sup>

Tomando en consideración éstas y otras limitantes, en el año 2004, el Órgano Revisor de la Constitución aprobó una reforma constitucional, para hacer a este procedimiento legislativo acorde con la nueva realidad política-parlamentaria del país. En términos de Casar, dejó de ser obsoleto, impreciso e inadecuado, impidiendo una parálisis financiera gubernamental, distendiendo la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo Federal, al ampliar los tiempos para la negociación entre ambos actores.

La reforma constitucional del año 2004 corrigió dos problemáticas que el procedimiento legislativo presentaba:

- Facultó a la Cámara de Diputados para que de manera expresa *modifique* el proyecto de Presupuesto. En el texto

4 María Amparo Casar. "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso." México, D.F., Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y la Fundación Ford, 2001; p. 2.

derogado de la reforma, solamente podía examinarlo, discutirlo y aprobarlo, actualmente, también puede modificarlo, siempre y cuando no trastoque los principios constitucionales ni de la planeación del desarrollo nacional.<sup>5</sup>

- Amplió el calendario para la fase de aprobación del programa fiscal. En el texto derogado, el Ejecutivo Federal tenía hasta el 15 de noviembre para hacer llegar a la Cámara de Diputados la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos. No se establecía un término constitucional para su aprobación, aunque la fecha límite se podía extender hasta el 31 de diciembre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal. La Cámara de Diputados contaba entre 30 y 46 días para la aprobación del programa fiscal. Con el texto vigente, el Ejecutivo Federal envía el paquete fiscal a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal. La Cámara de Diputados deberá aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre, es decir, cuenta con 68 días para desahogar la fase de aprobación de este procedimiento.

La reforma constitucional en materia presupuestaria del 2004 desincentivo los factores de tiempo que pusieron en riesgo al país de un conflicto financiero-institucional entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados por la falta de aprobación del programa de gasto. En particular, la ampliación del calendario que rige su procedimiento legislativo mejoró los escenarios de negociación entre los actores que mantienen algún interés económico en materia presupuestaria.

#### **4. Los problemas que persisten en el procedimiento legislativo en materia presupuestaria**

Sin embargo, esta reforma no corrigió al menos cuatro problemáticas que aún persisten en el procedimiento legislativo en materia presupuestaria:

##### **4.1. La facultad expresa para que el Ejecutivo Federal observe el presupuesto de egresos**

La *Constitución* no faculta expresamente al titular del Ejecutivo Federal para hacer observaciones al proyecto de Presupuesto de Egre-

5 Reyes Tépac M. "Análisis de las facultades que tiene la Cámara de Diputados en materia de Modificación y Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación". México, D.F. Cámara de Diputados, 2006; pp. 10-20.

sos, situación que requiere una pronta definición, dada la existencia de la siguiente antinomia constitucional en esta materia:

Por una parte, con base en *el artículo 74, fr. IV Constitucional*, se puede afirmar que el Ejecutivo Federal no tiene poder de veto en materia presupuestaria, porque su aprobación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, quien además puede hacerle todas las modificaciones que considere pertinentes. Por otra parte, *el artículo 72 constitucional, inciso j)* establece que el Ejecutivo de la Unión no puede hacerle observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Este último artículo constitucional dispone que únicamente en dos casos el Ejecutivo no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las dos cámaras: cuando alguna de las cámaras ejerzan funciones de Colegio Electoral (*artículo 84 constitucional*) o de jurado de sentencia (*artículo 76 constitucional, fr. VII*); y cuando la Cámara de Diputados acuse ante el Senado de la República juicio político (*artículo 108 constitucional*).

En este sentido, afirmó Alfredo del Valle, se deduce que el resto de las resoluciones de las cámaras sí podrán ser objeto de observaciones por parte del Ejecutivo, incluido el Presupuesto de Egresos, que es una resolución exclusiva de la Cámara de Diputados.<sup>6</sup>

Dicha antinomia se presenta porque, de conformidad con *el artículo 74, fr. IV Constitucional*, la aprobación del Presupuesto de Egresos es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, como consecuencia, el Ejecutivo Federal no lo podría observar. Sin embargo, *el artículo 72 Constitucional, inciso j)* establece que el Ejecutivo Federal puede observar todas las resoluciones del Congreso o de algunas de sus cámaras, con las excepciones señaladas, y el proyecto de Presupuesto de Egresos es una resolución de la Cámara de Diputados, que tendría que estar sujeta a las observaciones del Ejecutivo Federal. La existencia de esta antinomia constitucional en

6 Alfredo Del Valle Espinosa. "Derecho Procesal Legislativo. Diplomado en Derecho Parlamentario. Módulo VII". México, D.F., Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2000.

materia del poder de veto presidencial al proyecto de Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, llevó a un conflicto institucional entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados durante el ejercicio fiscal 2005, puesto que el primero antepuso en la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en materia presupuestaria.

El 17 de mayo de 2005, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la resolución de la *Controversia Constitucional 109/2004*. Después de revisar los posicionamientos de la Cámara de Diputados (la parte demandada) y del Ejecutivo Federal (el actor), resolvió que el titular del Ejecutivo Federal sí tiene facultad para vetar el presupuesto.<sup>7</sup>

Sin embargo, como únicamente se cuenta con una tesis jurisprudencial en este sentido, es necesario que el Congreso de la Unión reforme *la Constitución* para definir expresamente si el Ejecutivo Federal puede realizar observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados.

En las iniciativas de reforma política presentadas por el Ejecutivo Federal;<sup>8</sup> el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados;<sup>9</sup> y del PRD, PT y Convergencia,<sup>10</sup> se encuentran propuestas para adicionar esta figura, impactando los *artículos 74 y 75 Constitucionales*.

7 Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Controversia Constitucional 109/2004 relacionado con la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación". Oficio No. 2193, Subsecretaría General de Acuerdos. 17 de mayo de 2005.

8 "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta Parlamentaria*, No. 71 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, D.F. Martes, 15 de diciembre de 2009. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa\\_Ejecutivo.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf)

9 "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI", en *Gaceta Parlamentaria*, año XIII, número 2976-VI, jueves 25 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.gacetaparlamentaria.gob.mx>

10 "Del senador Arturo Núñez Jiménez, a nombre de Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas cámaras del Congreso, la que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta Parlamentaria* No. 85 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, D.F. Jueves, 18 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193&lg=61>

Las iniciativas del Ejecutivo Federal y de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia, coinciden en que el Ejecutivo Federal presente las observaciones, en caso de que existieran, en un plazo de diez días hábiles posteriores a la aprobación del decreto. La Iniciativa del PRI de la Cámara de Diputados propone que éstas se presenten dentro de los diez días naturales posteriores a la aprobación del decreto por parte de la Cámara de Diputados.

En el proyecto del Ejecutivo Federal, se propone el veto parcial o total; la Cámara de Diputados tendría un plazo de diez días hábiles para discutir las observaciones del Ejecutivo; las podría superar con las dos terceras partes del número total de votos; en caso de que la Cámara de Diputados no reuniera esta última mayoría o no supere las observaciones en el plazo previsto, el proyecto sería decreto en todas las partes que no fueron observadas; finalmente, si el proyecto se rechazara en su totalidad por el Ejecutivo Federal y sus observaciones no fueran superadas por la Cámara de Diputados, se daría paso a la reconducción presupuestaria.

La iniciativa de los Grupos Parlamentarios de centro-izquierda tiene las siguientes características: si el proyecto de decreto del presupuesto no tuviera observaciones, el Ejecutivo Federal lo publicaría en los cinco días hábiles siguientes; la Cámara de Diputados podría superar las observaciones con la mayoría de los presentes; el Ejecutivo Federal tendría un plazo de cinco días hábiles para publicar el decreto después de que la Cámara de Diputados hubiera superado sus observaciones; incluiría un mecanismo para superar “el veto de bolsillo”, facultando al Presidente de la Cámara de Diputados para publicar el decreto en caso de que el Ejecutivo Federal no lo hiciera en los cinco días hábiles posteriores a la culminación del procedimiento legislativo; si no se aprobara el presupuesto antes del inicio del ejercicio fiscal se daría paso a la reconducción presupuestaria. En la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI de la Cámara de Diputados, el presupuesto dejaría de ser una iniciativa con proyecto de decreto, pasaría a ser una iniciativa de decreto, que sin embargo, su resolución seguiría siendo exclusiva de la Cámara de Diputados; las cámaras del Congreso (para el caso de la Ley de Ingresos) y la Cámara de Diputados (para el Presupuesto de Egresos) tendrían un plazo de diez días naturales para discutir las observaciones del Ejecutivo; ambas cámaras podrían superar estas observaciones con las dos terceras partes del número de legisladores presentes; finalmente, si al concluir el ejercicio fiscal no se han aprobado ambas iniciativas, se daría paso a la reconducción presupuestaria.

## 4.2. La reconducción presupuestaria

Con los Gobiernos sin mayoría se abre la posibilidad que el presupuesto no esté aprobado en el término que establece la *Constitución*, escenario que se podría exacerbar si se faculta expresamente al Ejecutivo Federal para que realice observaciones al Presupuesto de Egresos, porque el procedimiento legislativo en esta materia se podría extender.

Frente a un escenario extremo de falta de consensos para la aprobación del presupuesto, no contamos con la reconducción presupuestaria, figura jurídica alternativa que podría autorizar al Ejecutivo Federal para instrumentar su programa fiscal propuesto al Congreso de la Unión o prorrogar el paquete económico vigente hasta que el Congreso de la Unión apruebe la nueva Ley de Ingresos y la Cámara de Diputados el nuevo Presupuesto de Egresos.

En el hipotético escenario que el programa fiscal no se apruebe en los términos constitucionales, el texto vigente mandata que, de conformidad con *el artículo 126 Constitucional*, no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior. La excepción de este artículo se encuentra en *el 75 Constitucional* que establece que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley...

De una lectura conjunta de ambos artículos constitucionales, se concluye que si la Cámara de Diputados no aprueba el PEF, el Ejecutivo Federal no tendría la autorización de este órgano legislativo para ejercer el presupuesto, porque no podría hacer ningún pago, con excepción de los señalados por *el artículo 75 constitucional*, que está relacionado con los sueldos de los trabajadores al servicio del Estado. La imposibilidad del Ejecutivo Federal para ejercer el presupuesto vendría acompañada de una parálisis gubernamental.

La existencia de los Gobiernos sin mayoría pudiera exacerbar la relación entre los actores que intervienen en el procedimiento legislativo para la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, porque bajo este escenario, los consensos no se alcanzan con facilidad. En este contexto, la reconducción presupuestaria es un mecanismo alternativo que podría prevenir una crisis financiera en el país.

En las iniciativas de reforma política presentadas por el Ejecutivo Federal; por el Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República; por los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia; y por el Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados, se encuentran sus respectivas propuestas de reconducción presupuestaria para México, que impactarían al *artículo 74 Constitucional, fr. IV* en los siguientes términos:

En la propuesta del Ejecutivo Federal,<sup>11</sup> se prorrogaría el Presupuesto de Egresos vigente, hasta en tanto no se expida el nuevo. En caso de que para el último día del mes de febrero del año que corresponda no se hubiere aprobado y expedido el nuevo Presupuesto, se considerará prorrogada la vigencia del Presupuesto de Egresos de la Federación en vigor por todo el año de calendario de que se trate. En ambos casos, se harán los ajustes que se requieran atendiendo a las necesidades del ejercicio fiscal que corresponda, en los términos que disponga la ley.

En la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI en el Senado de la República,<sup>12</sup> se establece que cuando la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos o ambos documentos no sean aprobados en los tiempos previstos y alcanzado el primer día del siguiente ejercicio fiscal, seguirán vigentes los del año anterior hasta que se aprueben los del ejercicio correspondiente, en los términos que disponga la ley.

En el proyecto de reforma política del PRD, PT y Convergencia,<sup>13</sup> se establece que si al inicio del ejercicio fiscal no se hubiera promulgado el decreto de Presupuesto, mantendrá su vigencia el correspondiente al año inmediato anterior hasta que se expida el nuevo decreto. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo su responsabilidad, realizará única y exclusivamente los ajustes derivados del cumplimiento de compromisos internacionales, del índice inflacionario y otros que sean justificados, previa información a la Cámara de Diputados.

11 “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” del 15 de diciembre de 2009.

12 “Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria* No. 88 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, D.F. Martes, 23 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2230&lg=61>

13 “Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” del 18 de febrero de 2010.

En la iniciativa del Grupo Parlamentario del PRI en la Cámara de Diputados<sup>14</sup> se establece que si al concluir el ejercicio fiscal, no se han aprobado la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos de la Federación, se aplicarán las disposiciones previstas en los respectivos ordenamientos vigentes del ejercicio fiscal que concluye, únicamente respecto de los gastos que la ley señale como obligatorios.

Si el Congreso de la Unión aprobara uno de estos proyectos para adicionar la figura de la reconducción presupuestaria, entonces, un primer impacto sería que el término constitucional vigente para concluir este procedimiento legislativo perdería relevancia (15 de noviembre del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal).

Si el Presupuesto de Egresos no está publicado en el término constitucional vigente, en la iniciativa del Ejecutivo Federal, existen tres fechas claves posteriores para concluirlo: hasta el 31 de diciembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal, para impedir que entre en vigor temporalmente el programa fiscal que recién está concluyendo; antes del último día de febrero para que durante el nuevo ejercicio fiscal se instrumenten dos presupuestos: entre enero y febrero estaría en vigor el que recién concluye y a partir de marzo el recién aprobado; por último, si no se aprueba el proyecto presupuestario presentado por el Ejecutivo Federal el último día de febrero, se instrumentará de manera definitiva el Presupuesto de Egresos del año anterior.

En las respectivas iniciativas de los Grupos Parlamentarios del PRI en la Cámara de Diputados y Senadores y la presentada por los partidos de centro-izquierda, existe una indefinición que podría abrir una laguna jurídica: si el procedimiento legislativo en materia presupuestaria no se concluye el 15 de noviembre, no proponen un nuevo término constitucional para que éste llegue a su fin.

En la propuesta de los Grupos Parlamentarios del PRD, PT y Convergencia se deduce que en cualquier mes del nuevo ejercicio fiscal se podría aprobar este programa fiscal, las vicisitudes se solventarían facultando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que realice los ajustes derivados del cumplimiento de los compromisos internacionales, del índice inflacionario y otros que sean justificados.

14 "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" del 25 de marzo de 2010.



De esta manera, todos los proyectos analizados en materia de reconducción presupuestaria difieren del presentado por el Ejecutivo Federal en el siguiente aspecto: en este último proyecto se establecería el término constitucional definitivo para aprobar el nuevo programa fiscal, proponiendo que sea el último día de febrero del año posterior a la presentación del paquete económico.

#### **4.3. El titular del Ejecutivo Federal inicia su encargo**

La aprobación del paquete presupuestario en el año de inicio de su encargo el titular del Ejecutivo Federal está regulado en *el artículo 74, fr. IV Constitucional*, a través del cual se establece que bajo este escenario, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de Presupuesto a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

De este texto constitucional se desprenden las siguientes observaciones:

- No establece un término para la aprobación, aunque, de conformidad con *el artículo 66 Constitucional*, tácitamente se deduce que la Cámara de Diputados cuenta hasta el 31 de diciembre para hacerlo.
- Queda a discreción del titular del Ejecutivo Federal entrante enviar el paquete económico a la Cámara de Diputados antes del 15 de diciembre, aunque considerando que la fecha en que toma posesión es el 1 de diciembre, podría enviar este paquete entre el 1 y el 15 de diciembre.
- El caso extremo es que lo envíe a la Cámara de Diputados el 15 de diciembre, de esta manera, este procedimiento legislativo se desarrolla en 16 días.
- El caso menos extremo es que a partir de la entrega del programa fiscal, la Cámara de Diputados cuenta con un periodo entre 16 y 30 días para desahogar este procedimiento legislativo.

La única novedad en esta materia, se encuentra en el *artículo 43 de la LFPRH*, que establece que en el año en que termina su encargo, el Ejecutivo Federal deberá elaborar anteproyectos del proyecto de Presupuesto de Egresos en apoyo al Presidente Electo, incluyendo sus recomendaciones, a efecto de que éste último los presente a la Cámara de Diputados, a más tardar en la fecha y en los términos a que se refiere *el artículo 74 Constitucional, fracción IV*.

La existencia de este calendario estrecho pudiera generar que en el año en que inicia su encargo el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos del *artículo 83 constitucional*, el Congreso de la Unión y la Cámara de Diputados no tuviera el tiempo suficiente para aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, respectivamente.

En la iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo Federal al Senado de la República,<sup>15</sup> se propone adicionar un párrafo al *artículo 74, fr. IV Constitucional* para resolver las observaciones que el Ejecutivo Federal le hiciera al presupuesto en el año en que éste inicia su encargo.

De esta manera, se facultaría al Ejecutivo Federal para hacerle observaciones al presupuesto en los diez días hábiles posteriores a su aprobación; dado este escenario, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocaría a un periodo extraordinario de sesiones, teniendo como límite para culminar este procedimiento legislativo hasta el 31 de enero; mientras no se apruebe el nuevo presupuesto, se daría paso a la reconducción presupuestaria.

Independientemente de que el Ejecutivo Federal haga o no observaciones al Presupuesto de Egresos en el año que inicie su encargo, la reconducción presupuestaria resolvería las vicisitudes que se presenten en el desahogo del procedimiento legislativo durante este ejercicio fiscal en particular.

#### **4.4. La renovación de los miembros que integran la Cámara de Diputados**

Durante el año en que se renueva la totalidad de los miembros que integran la Cámara de Diputados, el procedimiento legislativo en materia presupuestaria presenta el siguiente problema:

De acuerdo con el *artículo 4, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, de conformidad con los *artículos 65 y 66 de la Constitución*, el Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias...

15 "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" del 15 de diciembre de 2009.

Asimismo, el *artículo 43, numeral 1 de esta Ley Orgánica*, establece que las comisiones ordinarias se constituyen durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. Interpretando de manera conjunta ambos artículos de la *Ley Orgánica*, podemos afirmar que cuando se renueva la totalidad de los miembros que conforman la Cámara de Diputados, éstos inician sus trabajos legislativos el 1 de septiembre y tienen como fecha límite para conformar sus comisiones ordinarias hasta el 30 de septiembre.

Particularmente, la Comisión de Hacienda y Crédito Público, cuando inicia sus funciones la nueva Legislatura de la Cámara de Diputados, por ser ordinaria, tiene como fecha límite para su conformación el 30 de septiembre. Por su parte, de conformidad con el *artículo 74 Constitucional fr. IV*, el Ejecutivo Federal deberá presentar a la Cámara de Diputados el paquete económico a más tardar el 8 de septiembre.

Durante el primer mes de actividades de la Cámara de Diputados, el inicio del examen, discusión, modificación en caso de ser necesario y aprobación de la Miscelánea Fiscal y la Ley de Ingresos tienen que esperar aproximadamente 22 días, porque la Comisión de Hacienda y Crédito Público encargada de realizar estos dictámenes no está conformada.

Dado el carácter piramidal del procedimiento legislativo en materia presupuestaria,<sup>16</sup> por la falta de conformación de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, el inicio de procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos se retrasa, afectando el resto del calendario establecido en *la Constitución y en la LFPRH* en materia de aprobación del Presupuesto de Egresos.

Durante el primer año de ejercicio, la Cámara de Diputados cuenta únicamente con 20 días naturales para aprobar la Miscelánea Fiscal y la Ley de Ingresos, contrario a lo que ocurre en su segundo y tercer año de actividades, en los que cuenta con 42 días para aprobar dichos dictámenes. Evidentemente, si no aprueba los dictámenes en la fecha establecida en el *artículo 42 de la LFPRH*, el procedimiento para aprobar el Presupuesto de Egresos se retrasa. Sin embargo, se puede cumplir con el calendario definido en la Ley, en menoscabo

16 Este procedimiento es piramidal, porque para aprobar la Ley de Ingresos, primero se debe aprobar la Miscelánea Fiscal; y para aprobar el Presupuesto de Egresos, primero se debe aprobar la Ley de Ingresos.

de la calidad del análisis y del nivel de discusión requerida para un ordenamiento de esta naturaleza.

En la iniciativa de reforma política presentada por el Ejecutivo Federal,<sup>17</sup> se propone aplazar el envío del programa económico para el primero de octubre, puesto que durante el primer mes de actividades de la nueva Legislatura de la Cámara de Diputados, la Comisión de Hacienda y Crédito Público no está conformada, por lo que resulta infructuoso enviar el programa económico el 8 de septiembre.

Sin embargo, esta propuesta no resuelve el problema de la reducción del calendario para desahogar el procedimiento Legislativo en materia presupuestaria durante el año en que inicia sus actividades la Cámara de Diputados.

Una solución a esta problemática es reformar el *artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, para que de manera excepcional, la Comisión de Hacienda y Crédito Público quede conformada durante la primera semana del primer mes de ejercicio de la nueva legislatura, de esta manera, cuando se envíe el paquete económico en los términos del *artículo 74 Constitucional, fr. IV*, la Comisión Ordinaria facultada para dictaminar la Miscelánea Fiscal y la Ley de Ingresos ya esté conformada.

## **Conclusiones**

Con el arribo de los Gobiernos sin mayoría decisoria en México, el desarrollo del procedimiento legislativo en materia presupuestaria se tornó más complejo, porque la legislación vigente hasta el 2004 no contenía los mecanismos necesarios para destrabar un posible no-acuerdo parlamentario.

Por tal razón, el Órgano Revisor de la Constitución aprobó en el año 2004 una reforma constitucional para ampliar el periodo de aprobación del paquete fiscal, y desincentivar cualquier conflicto financiero-presupuestario. Sin embargo, actualmente este procedimiento aún presenta cuatro problemáticas: no define expresamente que el Ejecutivo Federal puede hacer observaciones al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados; se carece de la figura de la reconducción presupuestaria; no existen mecanismos alternos

17 "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" del 15 de diciembre de 2009.

para enfrentar una posible no aprobación del programa fiscal cuando el titular del Ejecutivo Federal y cuando la Cámara de Diputados, respectivamente, inician sus funciones.

Del análisis de las iniciativas en materia de reforma política, propuestas por los diversos actores del país, nos permite concluir que el Ejecutivo Federal y las diversas bancadas representadas en el Congreso de la Unión mantienen posiciones convergentes sobre estas cuatro problemáticas vinculadas con el procedimiento legislativo en materia presupuestaria.

Únicamente resta esperar que los Grupos Parlamentarios representados en el Congreso de la Unión inicien el análisis, discusión, modificación en caso de ser necesario y aprobación de estos dictámenes, y de esta manera, adecuar este procedimiento a la realidad política-parlamentaria del país.

## Bibliografía

- Casar, M. A. *El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso*. México, D.F. Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y la Fundación Ford, 2001.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (Coord.) (2002). *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*. México, D.F. CIDE-Taurus, 2002.
- Del Valle Espinosa, A. "Derecho Procesal Legislativo", en "Diplomado en Derecho Parlamentario. Módulo VII". México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2000.
- Sandoval de Ulloa, J. "Prontuario de los Términos, Prácticas y Procedimientos más Usados en el Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión". Versión Resumida. México, D.F. Cámara de Diputados, 2009. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/pront/Prontuario.pdf>.
- Tépach M., R. "Análisis de las facultades que tiene la Cámara de Diputados en materia de Modificación y Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación". México D.F. Cámara de Diputados, 2006.

## Leyes y Decretos

- Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Cámara de Diputados. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria No. 71 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, D.F. Martes, 15 de diciembre de 2009. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa\\_Ejecutivo.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf)

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI. En Gaceta Parlamentaria, año XIII, número 2976-VI, jueves 25 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.gacetaparlamentaria.gob.mx>

Del Sen. Arturo Núñez Jiménez, a nombre de Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso, la que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria No. 85 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, D.F. Jueves, 18 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193&lg=61>

Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria No. 88 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, D F. Martes, 23 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193&lg=61>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Controversia Constitucional 109/2004 relacionado con la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación*. Oficio No. 2193, Subsecretaría General de Acuerdos. 27 de mayo de 2005.

## La dimensión normativa en las redes de política y gestión: evidencias preliminares de un caso de estudio\*

Carlos E. Quintero Castellanos\*\*

### I. Introducción

El presente trabajo forma parte de una investigación en curso que se está aplicando al sistema de desarrollo social en el municipio de Guadalajara desde enero de 2010 y que concluirá a mediados de 2011. La investigación centra sus objetivos en la identificación de las pautas específicas de interacción que ocurren en las operaciones cotidianas de los organismos municipales que ejecutan la política de asistencia social. Se está utilizando como referencia conceptual la teoría de gestión de redes, a partir de los trabajos de Kickert, Klijn y Koopman (1994); y de Wasserman y Faust (1997).

En tal sentido, resulta pertinente establecer como punto de partida que, para hablar de una red de gestión, es necesario hablar de relaciones de interdependencia. Ésta es la característica básica de cualquier red (Klijn, 2007). Por una parte, un conjunto de organizaciones e individuos mantienen patrones de conducta que persisten en el tiempo para lograr objetivos particulares y agregados. Por la otra, dichos patrones de conducta se muestran orientados tanto por los intercambios continuados de recursos, recursos en sentido amplio, como por el entramado institucional que sostiene y constriñe la acción de los actores.

\* Artículo recibido el 30 de agosto de 2010. Aceptado para publicación el 22 de noviembre de 2010.

\*\* Licenciado en Ciencias Políticas y Gestión Pública del ITESO. Actualmente estudia la Maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales de la Universidad de Guadalajara.

## II. Estudiando las redes de política y gestión

La perspectiva de redes de gestión considera que las limitantes institucionales son importantes al momento de explicar el desarrollo de una red, así como para prescribir mejoras en el manejo de la red. (6, Goodwin, Peck, and Freeman, 2006). Hood (1998) hace una propuesta de análisis para organizaciones públicas que permite comprender diferencias institucionales presentes en distintas administraciones. Partiendo de la antropología cultural, Hood presenta dos ejes estructuradores del comportamiento institucional: Primero, el que está sujeto a las normas de regulación social y, segundo, el de las redes de integración social (véase el Diagrama 1). Al hacer el cruce de dichos ejes se obtiene una matriz en la que es posible ordenar las orientaciones que adoptan los actores dentro de una red de organizaciones.

**Diagrama 1**  
**Matriz de orientaciones culturales**

		EJE INTEGRACIÓN SOCIAL	
		Tipo cultural: Aislado (A)	Tipo cultural: Jerárquico (B)
EJE REGULACIÓN SOCIAL		Tipo cultural: Individualista (C)	Tipo cultural: Enclave (D)

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Christopher Hood, 1998.

En la medida en que una organización, o en este caso una red, se comporte de acuerdo a prescripciones regulatorias, tales como reglas escritas, códigos de conducta, etcétera, la organización se traslada sobre las opciones del eje vertical. Al trasladarse por el eje horizontal, la lectura del comportamiento de la red se entiende de acuerdo



a normas de tipo identitario. Es decir, en términos de qué tanto el comportamiento busca integrar a sujetos distintos de manera que se identifiquen como pares, miembros de un mismo clan.

Al no ser tipos de comportamiento que se presenten en la realidad de manera “pura”, los distintos patrones culturales permiten clasificar y analizar las redes que se estudian. Así, Perri, *et. al.* (2006), utilizan la matriz cultural para el análisis de redes de gestión. Argumentan la validez del modelo de matriz cultural para incidir en los procesos de cumplimiento de objetivos de los gobiernos. Al describir las distintas redes de gestión, describen las características de cada una de la siguiente forma:<sup>1</sup>

**a) Red Aislada:**

- Fuerte regulación; Integración débil;
- Estilo de Organización: Fuertemente constreñida por individuos actuando de manera oportunista, no está capacitada para mantener la confianza;
- Base de Poder: Dominación;
- Estrategia: Comportamientos orientados a la supervivencia;
- Red: Lazos sociales dispersos;
- Autoridad: Débil;
- Fortalezas: Habilita a que los individuos se adapten en periodos de escasos recursos, y
- Debilidades: Una limitada habilidad para la acción colectiva y compleja.

**b) Red Jerárquica:**

- Regulación fuerte; Integración fuerte;
- Estilo de Organización: Comunidad centralmente ordenada;
- Base de Poder: Estatus asimétrico; Autoridad basada en reglas y roles;
- Estrategia: Regulación, contrapunteo de límites horizontales y verticales; Control a través de sistemas de estatus basados en roles;
- Red: Lazos sociales densos en el ápice; Lazos verticales con las bases;
- Autoridad: Fuerte;

1 Basada en Perri 6, *et. al.* (2006).

- Fortalezas: Permite la claridad y la división compleja del trabajo, y
- Debilidades: No puede generar prosperidad fácilmente. Puede volverse bizantina en cuanto a las reglas a seguir y, por lo tanto, ininteligible en cuanto a sus normas y reglas.

**c) Red Individualista:**

- Regulación débil; Integración débil;
- Estilo de Organización: Instrumental. Poblada de individuos con actitud empresarial;
- Base de Poder: Control personal de recursos;
- Estrategia: Negociación por el control de recursos;
- Red: Lazos sociales dispersos manejados por negociadores;
- Autoridad: Basada en el poder;
- Fortalezas: Alienta la motivación de los actores y comportamientos enfocados a objetivos, y
- Debilidades: Habilidad limitada para definir bienes y servicios básicos, así como derechos y obligaciones. Existe la amenaza de inseguridad.

**d) Red de Enclave:**

- Regulación débil; Integración fuerte;
- Estilo de Organización: Igualitaria internamente, pero muy diferenciada en cuanto a sus fronteras;
- Base de Poder: Reafirmación constante del compromiso con la causa;
- Estrategia: Apoyo intenso mutuo y confrontación con el exterior;
- Red: Lazos sociales densos;
- Autoridad: Carismática, en sentido weberiano;
- Fortalezas: Empodera el compromiso, protege a los integrantes de la red y alienta la integridad, y
- Debilidades: Puede mermar productividad de la red. También a autoridades. Dificulta la apertura de la red.

Cada una de las distintas redes que pueden producirse, de acuerdo a la matriz, establece retos de gestión distintos. En específico, al considerar que la gestión es el proceso constante de acercamiento a metas y objetivos, se deben considerar las características a las que se enfrenta un directivo público para lograr los objetivos que se marcan.

Se pueden definir las instituciones, de acuerdo a March y Olsen (1997), como las reglas “de lo apropiado” que marcan la acción del sujeto en la organización. Es decir, aquellas constricciones y prescripciones que interioriza un sujeto para actuar de manera apropiada dentro de un contexto dado. Esta definición no excluye reglas codificadas. Antes bien, comprende como elementos de institucionalización tanto a las normas de integración como a las de regulación; donde la codificación de la conducta puede considerarse como propia de las normas de regulación, siendo externa a los sujetos involucrados en la red. Y también utiliza las normas de integración como las normas de sentido que se van construyendo entre los distintos actores.

Por último, al utilizar un enfoque de redes es necesario definir algunas métricas básicas del análisis entre las que destacan, siguiendo a Scott y a Wasserman y Faust, las siguientes:

- Densidad: La proporción de lazos lógicamente posibles entre miembros de una población que se encuentran activos;
- Camarilla: Un clúster densamente unido;
- Centralidad: El grado en que la estructura de lazos habilita al actor u organización a alcanzar a cualquier otro actor u organización usando el menor número de lazos secundarios;
- Intermediación: El grado de exclusividad del control que posee A sobre una ruta entre B y C, y
- Centro y periferia: Una estructura que exhiba un clúster “centro” con alta centralidad y alta intermediación, y una colección no-estructurada de lazos menos densos con actores y organizaciones (Wasserman and Faust, 1994; Scott, 1991).

Perri 6 *et. al.* proponen una articulación particular entre la teoría de redes de gestión y el neo-institucionalismo. Estos autores consideran que los elementos institucionales de la red refuerzan o redirigen los comportamientos existentes de los sujetos en la red, llevando a que la gestión de la misma considere como prioritario abordar los elementos institucionales para mejorar su desempeño (2006: Capítulo 1).

Para el caso de México y sus emergentes redes de política y gestión, resulta pertinente tener en consideración los antecedentes que las condicionan pues, como señalan Ramió y Salvador, la tradición organizativa de la mayoría de los países latinoamericanos está fuertemente influida por fenómenos de isomorfismo y de adecuación

normativa o *decoupling* (2005). Ello implica, necesariamente, adaptaciones entre los campos formal-normativo y ético-normativo.

Siguiendo a Sosa (1999, 2003), en la conformación de las redes de política y gestión –fenómenos RIG y fenómenos GIG– el peso de la tradición centralista sigue siendo importante, y aún cuando se reconoce que la reciente democratización ha abierto numerosos espacios de actuación independiente para los gobiernos locales y para los grupos sociales; no puede descartarse la repetición de fenómenos centralizadores a escala municipal o comunitaria. Y en este riesgo de potencial preservación del centralismo administrativo, las viejas normas sociales pueden llegar a desempeñar un papel demasiado poderoso.

De ahí que haya que coincidir con este autor respecto a la necesidad de hacer estudios particulares que reflejen las verdaderas condiciones en que operan las instituciones mexicanas y las redes de política y gestión a que dan lugar. Hacia este fin se encamina el resto de este trabajo.

### **III. Resultados del análisis de redes al caso de la política de asistencia social en Guadalajara**

Considerando que, como elemento de institucionalización, la normativa aplicable es importante, se ha realizado un análisis para distinguir qué tipo de red ha generado el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guadalajara (Sistema DIF en adelante).<sup>2</sup>

A este efecto se consideró como unidad de análisis las relaciones prescritas por la normativa municipal y que aplicaban, en primera instancia, a las trabajadoras sociales del Sistema DIF. Se sistematizaron todas las relaciones prescritas en los distintos documentos reglamentarios. En el Anexo I se enlistan los documentos normativos utilizados.

2 A fin de ser precisos, la evidencia presentada se refiere únicamente al área de Trabajo Social del Ayuntamiento (T.S. en adelante). El resto de las áreas consideradas en el estudio se presentará en futuros trabajos.

Después de establecer las relaciones más significativas, se corrieron algunas pruebas métricas con el programa Ucinet v.6.0<sup>3</sup>. Dichas pruebas produjeron indicadores básicos para, primero, clasificar la red que prescribe la reglamentación. Los resultados sirvieron para ser contrastados con las evidencias prácticas que se generaron, en un segundo momento, a través de cuestionarios aplicados a las trabajadoras sociales (Ver Anexo II para conocer el contenido del cuestionario).

Ahora bien, de las métricas resultantes del análisis de la normativa, se podrían construir criterios hipotéticos para la clasificación de la red. Por ejemplo, si la red resulta muy densa de acuerdo a lo que ofrecen los manuales, se podría considerar que es una red de tipo “enclave”. Si, por otra parte, la red es muy poco densa, podría ubicarse en el cuadrante de “aislada” o “individual”. Las métricas utilizadas fueron las siguientes:

- Densidad promedio de la matriz;
- Transitividad;
- Distancias geodésicas;
- Puntos de corte;
- N-Camarillas;
- Medidas de centralidad;
- Intermediación, y
- Centro-Periferia.

A continuación se hace una breve descripción de los resultados que arrojó la comparación de las relaciones formalmente definidas por los documentos normativos y las respuestas recibidas por medio de las encuestas aplicadas a las trabajadoras sociales del Sistema DIF de Guadalajara.

La siguiente tabla ofrece las frecuencias con que aparecen los distintos actores<sup>4</sup> que nombra la normativa aplicable a la función de Trabajo Social en el Sistema DIF:

3 Águeda Quiroga, “Introducción al análisis de datos reticulares. Prácticas con UCINET6 y NetDraw1”. Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, junio 2003. Disponible en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/redes.htm>

4 Los actores que se enlistan vienen de los distintos documentos normativos observados. En el análisis documental se redujo la cantidad al mínimo. Habiendo actores que, posiblemente, refieran a los mismos sujetos se optó por presentarlos como distintos por el tratamiento en los textos estudiados.

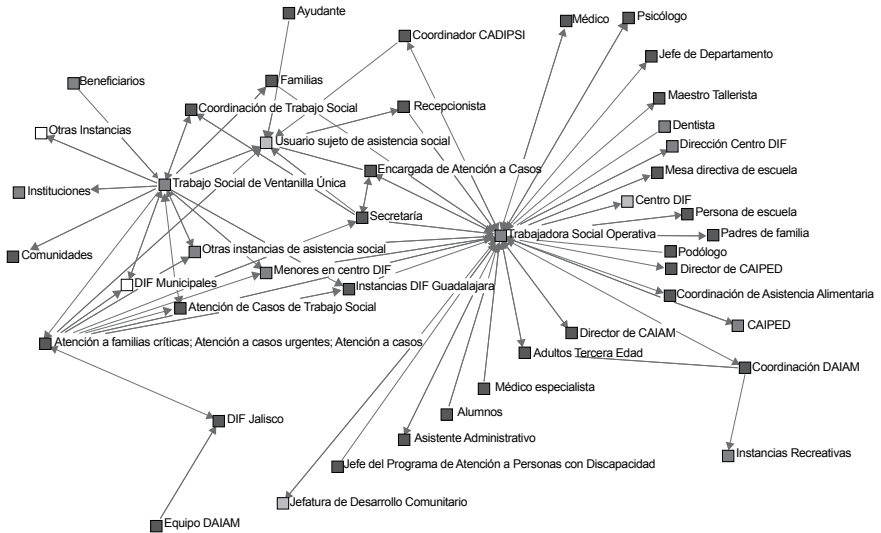
**Tabla 1**  
**Actores involucrados con número de interacciones en las que participan, según la normatividad municipal aplicable**

<b>Actores</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Adultos Tercera Edad	14	2.32%
Alumnos	1	0.17%
Asistente Administrativo	10	1.66%
Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos	33	5.46%
Atención de Casos de Trabajo Social	3	0.50%
Ayudante	2	0.33%
Beneficiarios	1	0.17%
CAIPED	1	0.17%
Centro DIF	3	0.50%
Comunidades	1	0.17%
Coordinación DAIAM	12	1.99%
Coordinación de Asistencia Alimentaria	2	0.33%
Coordinación de Trabajo Social	8	1.32%
Coordinador CADIPSI	4	0.66%
Dentista	1	0.17%
DIF Jalisco	5	0.83%
DIF Municipales	7	1.16%
Dirección Centro DIF	5	0.83%
Director de CAIAM	8	1.32%
Director de CAIPED	5	0.83%
Encargada de Atención a Casos	17	2.81%
Equipo DAIAM	2	0.33%
Familias	3	0.50%
Instancias DIF Guadalajara	18	2.98%
Instancias Recreativas	1	0.17%
Instituciones	1	0.17%
Jefatura de Desarrollo Comunitario	1	0.17%
Jefe de Departamento	1	0.17%
Jefe del Programa de Atención a Personas con Discapacidad	1	0.17%
Maestro Tallerista	2	0.33%
Médico	7	1.16%
Médico especialista	1	0.17%
Menores en centro DIF	3	0.50%
Mesa directiva de escuela	1	0.17%
Otras Instancias	1	0.17%
Otras instancias de asistencia social	13	2.15%
Padres de familia	10	1.66%
Persona de escuela	1	0.17%
Podólogo	1	0.17%
Psicólogo	14	2.32%
Recepcionista	3	0.50%
Secretaria	43	7.12%
Trabajadora Social Operativa	211	34.93%
Trabajo Social de Ventanilla Única	37	6.13%
Usuario sujeto de asistencia social	85	14.07%
<b>TOTAL</b>	<b>604</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad indicada en el Anexo I.

Las redes resultantes se muestran en el siguiente diagrama:

**Diagrama 2**  
**Representación gráfica de la Red de Trabajo Social**



Fuente: Elaboración propia en base a análisis de documentos normativos utilizando el programa "Ucinet v.6".

Al aplicarse el programa Ucinet v.6<sup>5</sup>, se obtienen, para la Red Consolidada de Trabajo Social las siguientes métricas<sup>6</sup>:

1) *Densidad Promedio de la Matriz.*.- La densidad promedio de la matriz refiere al promedio de relaciones existentes sobre las potenciales en toda la red. Aquí el resultado arroja un 14.80% de densidad, lo que significa una red muy laxa. Hay pocas relaciones entre los distintos actores.

	Valor Promedio	Desv. Est.
Red Consolidada de Trabajo Social	0.1480	1.3165

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del análisis de normatividad y encuestas aplicadas a trabajadoras sociales del Sistema DIF de Guadalajara.

5 S.P. Borgatti, M.G. Everett, and L.C. Freeman. *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA., Analytic Technologies, 2002.  
 6 Se hace un breve comentario sobre el valor obtenido después de cada métrica.

II) *Distancias Geodésicas*.- Para cada par de nodos, el algoritmo encuentra el número de bordes en el camino más corto entre ellos. Los datos fueron dicotomizados:

Distancia Promedio (Entre pares alcanzables) = 2.551  
 Cohesión basada en la distancia (“Compactad”) = 0.271 (Rango de 0 a 1; valores más grandes indican mayor grado de cohesión)  
 Fragmentación basada en la distancia (“Amplitud”) = 0.729  
 Frecuencias de Distancias Geodésicas:

Número de Nodos	Frec.	Prop.
1	87.000	0.073
2	595.000	0.500
3	285.000	0.239
4	216.000	0.182
5	7.000	0.006

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del análisis de normatividad y encuestas aplicadas a trabajadoras sociales del Sistema DIF de Guadalajara.

La red no es cohesionada. A pesar de que las distancias entre un nodo a cualquier otro, en promedio, no es mucha, es lo suficiente como para sostener que las distancias entre actores dentro de la red son amplias. La métrica de amplitud es, por su parte muy alta.

III) *Puntos de Corte*.- Se encontraron 24 bloques:

Bloque 1: Coordinación DAIAM Instancias Recreativas.	Bloque 2: Alumnos.
Bloque 3: Asistente Administrativo.	Bloque 4: Beneficiarios.
Bloque 5: Comunidades.	Bloque 6: Ayudante.



Bloque 7: Instituciones.	Bloque 10: DIF Jalisco Equipo DAIAM.
Bloque 11: Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos DIF Jalisco.	Bloque 12: Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos Atención de Casos de Trabajo Social Coordinación de Trabajo Social Coordinador CADIP-SI DIF Municipales Encargada de Atención a Casos Familias Instancias DIF Guadalajara.
Bloque 13: CAIPED.	Bloque 14: Centro DIF.
Bloque 15: Coordinación de Asistencia Alimentaria.	Bloque 16: Dentista.
Bloque 17: Dirección Centro DIF.	Bloque 18: Director de CAIAM.
Bloque 19: Director de CAIPED.	Bloque 20: Jefatura de Desarrollo Comunitario.
Bloque 21: Jefe de Departamento.	Bloque 22: Jefe del Programa de Atención a Personas con Discapacidad.
Bloque 23: Maestro Tallerista.	Bloque 24: Adultos Tercera Edad Coordinación DAIAM.

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del análisis de normatividad y encuestas aplicadas a trabajadoras sociales del Sistema DIF de Guadalajara.

Nota: Los resultados del programa relativos a los bloques 8 y 9 no arrojaron información significativa (valor cero o null), por lo que fueron excluidos del análisis de los puntos de corte y no figuran en la tabla.

La existencia de este número elevado de bloques de actores dentro de la red, sugiere, en consonancia con las métricas previas, la dispersión de los actores y, entonces, un posible comportamiento oportunista de cada uno de ellos.

IV) *Puntos de articulación: 1*

CutPoint	
Adultos Tercera Edad	0
Alumnos	0
Asistente Administrativo	0
Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos	1
Atención de Casos de Trabajo Social	0
Ayudante	0
Beneficiarios	0
CAIPED	0
Centro DIF	0
Comunidades	0
Coordinación DAIAM	1
Coordinación de Asistencia Alimentaria	0
Coordinación de Trabajo Social	0
Coordinador CADIPSI	0
Dentista	0
DIF Jalisco	1
DIF Municipales	0
Dirección Centro DIF	0
Director de CAIAM	0
Director de CAIPED	0
Encargada de Atención a Casos	0
Equipo DAIAM	0
Familias	0
Instancias DIF Guadalajara	0
Instancias Recreativas	0
Instituciones	0
Jefatura de Desarrollo Comunitario	0
Jefe de Departamento	0
Jefe del Programa de Atención a Personas con Discapacidad	0
Maestro Tallerista	0
Médico	0
Médico especialista	0
Menores en centro DIF	0
Mesa directiva de escuela	0
Otras Instancias	0
Otras instancias de asistencia social	0
Padres de familia	0
Persona de escuela	0
Podólogo	0
Psicólogo	0
Recepcionista	0
Secretaria	0
Trabajadora Social Operativa	1
Trabajo Social de Ventanilla Única	1
Usuario sujeto de asistencia social	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del análisis de normatividad y encuestas aplicadas a trabajadoras sociales del Sistema DIF de Guadalajara.

En el mismo sentido, se encuentran seis distintos puntos de corte; es decir, existen seis actores en la red que si se separan de la red, por cualquier motivo, la red se desdibuja y desdobra en dos, o más. Es significativo observar que la normativa aplicable, a pesar de tener como punto focal a las trabajadoras sociales, le otorga una fuerte fuente de poder a una instancia de nivel estatal, por encima del Municipio y fuera de su área de control organizativo.

V) *N-Camarillas*. - Se encontraron nueve camarillas de valor 2:

1. Adultos Tercera Edad / Alumnos / Asistente Administrativo / Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos / CAIPED / Centro DIF / Coordinación DAIAM / Coordinación de Asistencia Alimentaria / Coordinador CADIPSI / Dentista / Dirección Centro DIF / Director de CAIAM / Director de CAIPED / Encargada de Atención a Casos / Familias / Instancias DIF Guadalajara / Jefatura de Desarrollo Comunitario / Jefe de Departamento / Jefe del Programa de Atención a Personas con Discapacidad / Maestro Tallerista;
2. Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos / Coordinador CADIPSI / Encargada de Atención a Casos / Familias / Instancias DIF Guadalajara;
3. Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos / Coordinación de Trabajo Social / Encargada de Atención a Casos / Familias / Instancias DIF Guadalajara;
4. Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos / Atención de Casos de Trabajo Social / Coordinación de Trabajo Social / DIF Municipales / Familias / Instancias DIF Guadalajara;
5. Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos / Atención de Casos de Trabajo Social / Beneficiarios / Comunidades / Coordinación de Trabajo Social / DIF Municipales / Familias / Instancias DIF Guadalajara / Instituciones;
6. Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos / Atención de Casos de Trabajo Social / DIF Jalisco / DIF Municipales / Instancias DIF Guadalajara;
7. Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos / Ayudante / Coordinador CADIPSI / Encargada de Atención a Casos;
8. Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos / DIF Jalisco / Equipo DAIAM, y
9. Adultos Tercera Edad / Coordinación DAIAM / Instancias Recreativas.

El valor de N-Camarillas refiere a las estructuras más cohesionadas de la red. Dichas “Camarillas” son los centros neurálgicos de articulación efectiva, siguiendo las pautas identitarias señaladas al inicio de este trabajo. Se constituyen en función de relaciones muy densas entre un número limitado de actores. Es de considerarse que, en ninguna de las camarillas que arroja el análisis del Sistema DIF de Guadalajara, aparecen las trabajadoras sociales operativas o los usuarios sujetos de asistencia social. Esto lleva a pensar en una posible función de negociación de las trabajadoras sociales operativas ante las demás instancias. También sugiere la importancia que tienen los usuarios sujetos de asistencia social para la definición de metas y objetivos de la red.

#### VI) *Medidas de Centralidad*

	<b>Inicio de Contacto</b>	<b>Recepción de Contacto</b>	<b>Inicio de C. Norm.</b>	<b>Recepción de C. Norm.</b>
Trabajadora Social Operativa	131	75	6.616	2.788
Secretaría	28	15	1.414	0.758
Trabajo Social de Ventanilla Única	24	8	1.212	0.404
Atención a familias críticas	22	12	1.111	0.606
Usuario sujeto de asistencia social	18	66	0.909	3.333
Psicólogo	10	4	0.505	0.202
Coordinación DAIAM	8	3	0.404	0.152
Encargada de Atención a Casos	6	11	0.303	0.556
Director de CAIAM	5	2	0.253	0.101
Coordinador CADIPSI	3	1	0.152	0.051
Médico	3	4	0.152	0.202
Adultos Tercera Edad	3	11	0.152	0.556
Director de CAIPED	3	2	0.152	0.101
Otras instancias de asistencia social	3	10	0.152	0.505
DIF Municipales	3	3	0.152	0.152
Coordinación de Trabajo Social	2	5	0.101	0.253
DIF Jalisco	2	2	0.101	0.101
Padres de familia	2	7	0.101	0.354
Instancias DIF Guadalajara	2	16	0.101	0.808
Recepcionista	2	1	0.101	0.051
Beneficiarios	1	0	0.051	0
Ayudante	1	0	0.051	0
Familias	1	2	0.051	0.101
Alumnos	1	0	0.051	0
Maestro Tallerista	1	1	0.051	0.051
Atención de Casos de Trabajo Social	1	2	0.051	0.101
Médico especialista	1	0	0.051	0
Podólogo	1	0	0.051	0

	Inicio de Contacto	Recepción de Contacto	Inicio de C. Norm.	Recepción de C. Norm.
Jefe del Programa de Atención a Personas con Discapacidad	1	0	0.051	0
Dirección Centro DIF	1	4	0.051	0.202
Dentista	1	0	0.051	0
Equipo DAIAM	1	0	0.051	0
Menores en centro DIF	1	2	0.051	0.101
Jefatura de Desarrollo Comunitario	0	1	0	0.051
Asistente Administrativo	0	10	0	0.505
Instancias Recreativas	0	1	0	0.051
Instituciones	0	1	0	0.051
Persona de escuela	0	1	0	0.051
Coordinación de Asistencia Alimentaria	0	2	0	0.101
Otras Instancias	0	1	0	0.051
CAIPED	0	1	0	0.051
Centro DIF	0	3	0	0.152
Comunidades	0	1	0	0.051
Jefe de Departamento	0	1	0	0.051
Mesa directiva de escuela	0	1	0	0.051

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del análisis de normatividad y encuestas aplicadas a trabajadoras sociales del Sistema DIF de Guadalajara.

Centralización de la Red en cuanto a inicio de contactos

(Outdegree) = 6.430%

Centralización de la Red en cuanto a recepción de contactos

(Indegree) = 3.538%

La normativa aplicable a la Red de Trabajo Social en el Sistema DIF de Guadalajara es una que refuerza una actividad constante por parte de las trabajadoras sociales. Es decir, les lleva a que inicien relaciones con los demás actores de la red. Dicha normativa vuelve, por su carácter de anclaje institucional, a los demás actores pasivos en el cumplimiento de los objetivos de la propia Red. Por lo que se refuerza la idea de que estas trabajadoras tienen un rol como negociadoras.

Por otra parte, las medidas de centralidad sugieren una red con algunos actores excesivamente activos y otros muy pasivos. En este último grupo se cuenta a los usuarios sujetos de la asistencia social. Las trabajadoras, de acuerdo al análisis llevado hasta ahora, deben satisfacer metas y objetivos de distintos actores internos y externos al Sistema DIF.

VII) *Intermediación*

Centralización No-Normalizada: 38174.000

	Intermediación <sup>7</sup>	n-Intermediación <sup>7</sup>
	1	2
Trabajadora Social Operativa	889.533	47.016
Trabajo Social de Ventanilla Única	262.833	13.892
Atención a familias críticas; Atención a casos urgentes; Atención a casos	250.433	13.236
Usuario sujeto de asistencia social	202.633	10.71
Otras instancias de asistencia social	78.333	4.14
DIF Jalisco	36	1.903
Coordinación DAIAM	32	1.691
Secretaría	26.8	1.416
Instancias DIF Guadalajara	21.333	1.128
Menores en centro DIF	20.8	1.099
Familias	20.8	1.099
DIF Municipales	5	0.264
Atención de Casos de Trabajo Social	5	0.264
Coordinación de Trabajo Social	3.5	0.185

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados del análisis de normatividad y encuestas aplicadas a trabajadoras sociales del Sistema DIF de Guadalajara.

		Intermediación	n-Intermediación
1	Media	41.222	2.179
2	Desv. Est.	141.281	7.467
3	Suma	1855	98.044
4	Varianza	19960.395	55.761

Índice de Centralización de la Red = 45.86%

Estando ordenados los actores de acuerdo al grado de intermediación que presentan en la red, es claro que las trabajadoras sociales cuentan con una potencial fuerza de negociación en cuanto a las actividades que se desempeñan en el Sistema DIF. Es decir, las

7 Se enlistan sólo los actores con un valor diferente a cero.

trabajadoras sociales cooptan, de acuerdo a la normativa aplicable, muchos canales de intercambio de recursos e información entre los distintos actores.

#### IV. Conclusiones

La red que incentiva la normativa del Sistema DIF estaría situada en el margen superior de la matriz que propone Hood (ver Diagrama 1). De acuerdo a la pertinencia que los actores encuentren a las normas sociales que regulen sus patrones de conducta, es como se podrá identificar la orientación de la red de Trabajo Social. La evidencia encontrada hasta este momento sugiere una red que puede variar entre el tipo CULTURAL AISLADO y el tipo CULTURAL JERÁRQUICO (Tipos A y B del Diagrama 1).

Ahora bien, ¿qué retos de gestión resultan de esta caracterización de la red de trabajo social en el Sistema DIF de Guadalajara y que derivan de la aplicación de la normativa? Klijn *et. al.* (1997), proponen algunos puntos básicos en la gestión de redes que pueden explicar el caso aquí estudiado:

- Activación: Inicio de las interacciones para la solución de problemas;
- Acomodo: Hacer arreglos explícitos e implícitos para la participación;
- Negociación: Relacionar los problemas y los recursos;
- Facilitación: Crear las condiciones contextuales favorables;
- Mediación: Facilitar las relaciones entre los distintos actores, y
- Reestructuración: De la red una vez comprendida.

Dichos puntos deben atemperarse con las condiciones favorecidas por la normativa. En una red que busca que los actores individuales se mantengan ocupados en tareas que requiere de manera intensiva el manejo de relaciones entre pocos actores (e.g. Trabajadoras Sociales y Usuarios Sujetos de Asistencia Social), el reto de la dirección es ofrecer las condiciones necesarias para que dichas interacciones sean lo más virtuosas posibles.

A este efecto, la capacidad de decisión de los cuerpos directos del Sistema DIF de Guadalajara se ve mermada por el anclaje institucional que significa la propia normativa, al asumir que las trabajadoras sociales están facultadas a fungir como mediadoras, antes que a

someterse a dirección jerárquicas que vienen de la cúspide de la organización y de las redes. Siguiendo a Crozier y Friedberg (1990), el trabajo individual que llevan a cabo las trabajadoras sociales les permite, en la mayoría de los casos, aumentar la distancia entre la dirección y los usuarios que atienden.

Esto podría derivar en problemas de desviación de objetivos centralmente definidos y, en sentido más amplio, va en detrimento de una dirección eficaz, pues le obliga a que, en casi cualquier caso, deba negociar con quienes tienen una mayor capacidad de diálogo e interacción en los diferentes puntos de la red.

Así, una línea estratégica que las autoridades centrales del DIF podrían asumir, a efectos de mejorar su posición dentro de la red, sería tratar de ganar centralidad en la misma red. Así, su capacidad de negociación frente a los demás actores sería mayor. Esto reduciría, además, costos de supervisión y control.

En otro orden de ideas, y siguiendo a Kooiman (2009), los gobiernos se enfrentan a tres características societales nuevas: la complejidad, la diversidad y el dinamismo como atributos contemporáneos de los Estados y las Sociedades. Este autor refiere que ante situaciones de alta complejidad y diversidad, como las enfrentadas por el Sistema DIF de Guadalajara, se deben establecer salidas organizacionales que favorezcan 1) estructuras jerárquicas de gobernación para la complejidad, y 2) soluciones de corresponsabilidad ante situaciones de diversidad.

Para el caso bajo estudio, esto puede traducirse en dos retos. Por un lado, en la necesidad de que las autoridades centrales se relacionen más activamente con los usuarios sujetos de asistencia social, para involucrarlos más en los procesos de trabajo con el Sistema DIF; eliminando o reduciendo la mayor influencia del cuerpo de trabajadoras sociales. Por otro, modificando las propias reglas del mapa normativo, de forma que las trabajadoras sociales sean corresponsables o partícipes de los efectos que su mediación genera en la operación general de la red. Así se evitarían algunos de los rasgos de comportamiento oportunista detectados en el análisis de las influencias recíprocas de la Red de Trabajo Social.

Si se atienden ambos retos, se esperaría que, de acuerdo al análisis aquí presentado, se pueda fortalecer el desempeño de todo el Siste-



ma DIF y se contrarresten las tendencias, favorecidas por el entramado institucional formal, de dispersión y baja densidad de la red.

## Bibliografía

- 6, P., N. Goodwin, E. Peck, and T. Freeman. Managing networks of the Twenty-First Century Organizations. New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- Borgatti, S.P., M.G. Everett, L.C. and Freeman. Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA., Analytic Technologies, 2002.
- Crozier, M., y E. Friedberg. El actor y el sistema. México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Hood, C. The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- Kickert, W., E. Klijn, and J. Koopjan. Managing complex networks: strategies for the public sector. London, Sage, 1997.
- Klijn, E. (2007). "Networks and inter-organizational management. Challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management", en E. Ferlie, L. Lynn Jr. y C. Pollitt. The Oxford Handbook of Public Management. London, Oxford University Press, 2007, p. 257-281.
- Kooiman, J. Governing as Governance. United Kingdom, Sage Publications, 2009.
- March, J.G. and J.P. Olsen. El Redescubrimiento de las Instituciones. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Quiroga, A. "Introducción al análisis de datos reticulares. Prácticas con UCINET6 y NetDraw1". Barcelona, Departamento de Ciencias Políticas de la Universitat Pompeu Fabra, junio 2003. Disponible en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/redes.htm>
- Ramió C. y M. Salvador. Instituciones y nueva gestión pública en América latina. Barcelona, CIDOB, 2005, 256 pp.
- Scott, J. Social Network Analysis: A Handbook. London, Sage, 1991.
- Sosa, J. "Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial", en Federalismo y Desarrollo. Año 12, número 66 (abril-junio de 1999), pp. 57-72
- \_\_\_\_\_. "Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México", en Cuadernos de Gobierno y Administración, nos. 3-4 (marzo de 2003). Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 57-81.
- Wasserman, S., and K. Faust. Social Network Analysis: Methods and Applications. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

## ANEXOS

### **Anexo I: Documentos normativos analizados para la identificación de redes de gestión**

Dirección de Desarrollo Comunitario del Sistema DIF Guadalajara. Manual de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Comunitario del Sistema DIF Guadalajara. Guadalajara, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guadalajara, 2007.

Patronato del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guadalajara. Reglamento Interno del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guadalajara. Guadalajara, DIF Municipal, 2007.

Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guadalajara. Manual Operativo. Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 2010.

### **Anexo II: Cuestionario utilizado en entrevistas con trabajadoras sociales**

Nombre:

---

Área de adscripción:

---

Área en la que trabaja (Si es distinta a su área de adscripción):

---

Superior jerárquico inmediato:

---

Inferior jerárquico inmediato:

---

Puesto que Usted ocupa:

---

En este apartado se le pide que conteste las preguntas. Le recordamos que son individuales y la información será confidencial.

1. ¿Cuál es la misión del Área en que trabaja? \_\_\_\_\_
2. ¿Cuál es la visión del Área en que trabaja? \_\_\_\_\_
3. ¿Considera que deba cambiarse la visión? Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Cómo debería ser? \_\_\_\_\_

4. ¿Por qué? \_\_\_\_\_
5. ¿Considera que deba cambiarse la misión? Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Cómo debería ser? \_\_\_\_\_
6. ¿Por qué? \_\_\_\_\_
7. ¿Cuáles son las metas del Área? \_\_\_\_\_
8. ¿Cuáles son los objetivos del Área? \_\_\_\_\_
9. ¿Quién define las metas y objetivos? \_\_\_\_\_
10. ¿Usted participó en la definición? Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_
11. ¿Sabe cuáles insumos (Legales, de información, experiencia, etcétera) se utilizaron para definirlos? \_\_\_\_\_
12. ¿Cuándo se definieron las metas que ahora se tienen en el Área?  
\_\_\_\_\_  
Hace 2 meses\_\_\_ Hace 4 meses\_\_\_ Hace 6 meses\_\_\_ Hace 8  
meses\_\_\_ Hace 10 meses\_\_\_ Hace más tiempo\_\_\_ ¿Cuándo?  
\_\_\_\_\_ (Fecha lo más aproximada posible)
13. Desde entonces, ¿Se han vuelto a definir dichas metas?  
Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Cuántas veces? ¿Por quién? \_\_\_\_\_
14. ¿Cuándo se definieron los objetivos que ahora se tienen en el  
Área?  
Hace 2 meses\_\_\_ Hace 4 meses\_\_\_ Hace 6 meses\_\_\_ Hace 8  
meses\_\_\_ Hace 10 meses\_\_\_ Hace más tiempo\_\_\_ ¿Cuándo?  
\_\_\_\_\_ (Fecha lo más aproximada posible)
15. Desde entonces, ¿Se han vuelto a definir dichos objetivos?  
Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
¿Cuántas veces? ¿Por quién? \_\_\_\_\_
16. ¿Cuáles son los programas que existen o se manejan en el área  
en que trabaja? \_\_\_\_\_
17. ¿En cuáles se involucra? \_\_\_\_\_
18. ¿El Área cuenta con indicadores de desempeño? Sí \_\_\_ No \_\_\_  
Si sí, ¿Cuáles son? \_\_\_\_\_

19. ¿Cada cuándo se alimentan dichos indicadores? \_\_\_\_\_

20. De los programas y servicios en los que Usted participa, ¿Podiera dividirlos en actividades? Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
Si no es posible, ¿Por qué? \_\_\_\_\_

21. Dichas actividades, ¿Cuáles son? (Si requiere más espacio, por favor use el reverso de la hoja(s) manteniendo el esquema) Tabla a contestar en la siguiente página.

22.

<b>Servicio o programa</b>	<b>Actividad</b>	<b>Descripción de la actividad</b>
Programa A (Nombre del servicio o programa en el que participa)	Actividad 1 (Denominación de la actividad)	La actividad 1 consiste en...
Programa A (Nombre del servicio o programa en el que participa)	Actividad 2 (Denominación de la actividad)	La actividad 2 consiste en...
Servicio A (Nombre del servicio o programa en el que participa)	Actividad 1 (Denominación de la actividad)	La actividad 1 consiste en...
Programa B (Nombre del servicio o programa en el que participa)	Actividad 1 (Denominación de la actividad)	La actividad 1 consiste en...
Programa B (Nombre del servicio o programa en el que participa)	Actividad 2 (Denominación de la actividad)	La actividad 2 consiste en...
Programa B (Nombre del servicio o programa en el que participa)	Actividad 3 (Denominación de la actividad)	La actividad 3 consiste en...

Servicio o programa	Actividad	Descripción de la actividad

23. Durante una semana laboral, Usted (En porcentaje) ¿Cuánto tiempo dedica a...

Planeación de tareas y actividades R: \_\_\_\_\_

Ejecución de tareas y actividades R: \_\_\_\_\_

Coordinación de tareas y actividades con otras personas R: \_\_\_\_\_

Control de tareas y actividades (suya o de otras personas a su cargo) R: \_\_\_\_\_

Intervención con personas y/o grupos vulnerables R: \_\_\_\_\_

24. Durante un mes, Usted (En porcentaje) ¿Cuánto tiempo dedica a ...

Planeación de tareas y actividades R: \_\_\_\_\_

Ejecución de tareas y actividades R: \_\_\_\_\_

Coordinación de tareas y actividades con otras personas R: \_\_\_\_\_

Control de tareas y actividades (suya o de otras personas a su cargo) R: \_\_\_\_\_

Intervención con personas y/o grupos vulnerables R: \_\_\_\_\_

25. De las funciones arriba expuestas, por favor enumérelas de acuerdo a orden de importancia (Con 5 como “Lo más importante” y 1 como “Lo menos importante”

Planeación de tareas y actividades R: \_\_\_\_\_

Ejecución de tareas y actividades R: \_\_\_\_\_

Coordinación de tareas y actividades con otras personas R: \_\_\_\_\_

Control de tareas y actividades (suya o de otras personas a su cargo) R: \_\_\_\_\_

Intervención con personas y/o grupos vulnerables R: \_\_\_\_\_

26. En caso de que intervenga en su trabajo con personas en situación de vulnerabilidad, ¿Podría describir cómo es el proceso cuando interactúa con ellas? \_\_\_\_\_

27. En los programas en que Usted participa, ¿Qué es lo que les pide a las personas en situación de vulnerabilidad que acuden por el servicio? (Cuáles son los requisitos que se le piden al usuario/beneficiario en términos de documentación, evidencia de la situación de vulnerabilidad, cuota de remuneración, etcétera)

---

28. En los servicios de los programas en que Usted participa, ¿Qué es lo que les pide a las personas en situación de vulnerabilidad que acuden por el servicio? (Cuáles son los requisitos que se le piden al usuario/beneficiario en términos de documentación, evidencia de la situación de vulnerabilidad, cuota de remuneración, etcétera)

---

29. Respecto a lo que corresponde a labores internas, en el trabajo que Usted realiza, ¿Qué es lo que se le pide administrativamente y quién se lo pide? (Favor de anotar puesto y área de dicha(s) persona(s))

---

30. Para ofrecer los servicios del programa en el que Usted participa, ¿Cuáles son los requisitos que marca la normativa para poder proveerlos?

---

31. ¿Usted podría estimar cuál será la demanda de los servicios que ofrece el programa y/o servicio en que Usted colabora? Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ ¿Por qué? En su caso, ¿Cuál sería ese estimado?

---

32. En cuanto a las labores que Usted realiza en el programa y/o servicio en el que colabora, ¿Considera que su labor tiene impacto en la problemática de los usuarios/beneficiarios con los que interviene? Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_  
En caso de que responda "Sí" pase a la siguiente pregunta (Número 31) En caso de que responda "No", pase a la pregunta 33.

33. ¿Por qué considera que su labor tiene un impacto positivo en las poblaciones y/o sujetos a los que atiende?

---

34. ¿En cuánto tiempo considera que las labores que Usted realiza tienen un impacto positivo en las poblaciones y/o sujetos que atiende? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

35. En caso de que haya contestado “No” en la pregunta anterior, ¿Podría explicar por qué? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_





# Revista de Administración Pública



**El Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal,  
bajo la mirada de la Nueva Gestión Pública\***

**Sandra Fabiola Valdez Méndez\*\***

## **Introducción**

Para Douglas North, las instituciones marcan “las reglas del juego” de toda sociedad. El objetivo de éstas es delinear y modificar el comportamiento de los seres humanos. Por lo tanto, las instituciones están basadas en la historia, pues son el resultado de la interacción de los individuos; es decir, una especie de acuerdos entre los miembros de una sociedad a lo largo del tiempo. Por eso, *“entender las instituciones es comprender el comportamiento de los miembros de una organización”*<sup>1</sup>.

Las instituciones han sido divididas para su estudio en formales e informales. Por un lado, las instituciones formales son todas aquellas emitidas por la autoridad, son las reglas que se encuentran escritas y enmarcadas por el Estado de derecho. Por otro lado, se encuentran las reglas informales, mismas que responden a una costumbre, tradiciones y rasgos culturales y no tienen una sanción jurídica a diferencia de las reglas formales, pero que en buena medida determinan las formas de actuar de los individuos dentro de las organizaciones.

Las reglas buscan reducir la incertidumbre. En otras palabras, cuando las reglas cumplen el objetivo de delinear y guiar el comporta-

\* Artículo recibido el 10 de enero de 2010. Aceptado para publicación el 31 de mayo de 2010.

\*\* Maestra en Administración Pública por el CIDE y funcionaria de modernización del Gobierno del Distrito Federal. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la autora y no reflejan los puntos de vista de las instituciones con las cuales colabora actualmente o en el pasado reciente.

1 D. North. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, FCE, 1996.

miento de los individuos, estos tienen la certeza de cuál será la forma de actuar de los demás y con ello la reducción en los costos de transacción. Estos costos son todos aquellos en los que se incurre al llevar a cabo cualquier actividad económica, social y personal; pueden clasificarse en legales, económicos y de vigilancia, principalmente<sup>2</sup>. La reducción en los costos de transacción es uno de sus principales objetivos, pues ante la certeza que otorgan, los individuos realizan sus actividades cotidianas y comerciales con cierto grado de confianza. Por lo tanto, la importancia de las instituciones no es trivial.

Además de lo anterior, las instituciones proveen de sanciones positivas y negativas, es decir, premios y castigos que funcionan de acuerdo al comportamiento de los individuos y el acato de las reglas que las instituciones proveen. Los incentivos tienen el objetivo de marcar el comportamiento de los individuos dentro de la sociedad y modificarlo, de ser necesario. Los incentivos permiten evitar o reducir la incertidumbre ante una situación de riesgo que posteriormente genere mayores costos de transacción y, con ello, el desempeño económico se vea mermado. Los incentivos son las herramientas más comunes para que las reglas se cumplan.

México, al igual que el resto del mundo, cuenta con instituciones que cumplen, en mayor o menor medida, con su objetivo fundamental que es dar certidumbre a las transacciones realizadas por los ciudadanos<sup>3</sup>. En este sentido, el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal funge como una institución garante de las actividades comerciales y de propiedad privada de sus ciudadanos.

Sin embargo, cuando las instituciones no cumplen su objetivo, es necesario analizar qué problemas enfrentan para, en la medida de lo posible, se adopten las medidas pertinentes que logren un cambio positivo<sup>4</sup>. El Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal no ha escapado a situaciones de falla e incumplimiento de sus objetivos y, en los últimos años, ha sido sujeto de una serie que críticas y cuestionamientos acerca de su actividad.

- 2 J. Mas Sabaté. "Gestión privada de servicios públicos: la externalización (outsourcing) en la administración pública", en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, octubre de 2000. 14 p.
- 3 C. Ramíó y M. Salvador. Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Barcelona, CIDOB, 2005.
- 4 J. Sosa. "A 25 años de cambio administrativo en México: la situación del gobierno y la gestión pública", en M.C. Pardo (coord.). Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas. México, El Colegio de México, 2009; pp. 479-496.

Resultado de lo anterior, las autoridades del Gobierno del Distrito Federal adoptaron el programa de modernización que actualmente se lleva a cabo dentro del Registro Público de la Propiedad y del Comercio. El referido programa de modernización retomó y aplicó algunos de los principios de la Nueva Gestión Pública, entre los cuales se encuentran la eficiencia, la orientación al cliente y la medición de resultados.

El objetivo del presente trabajo de investigación es analizar, a la luz de las características asumidas de la Nueva Gestión Pública, los retos a los que se ha enfrentado la modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal en los últimos meses, de acuerdo a sus características y condiciones propias y particulares. La idea que guía la indagación es que la eficiencia (objetivo principal de la modernización) puede verse afectada —e incluso anulada— por el uso inadecuado de los sistemas de información. Asimismo, la falta de libertad de los empleados para realizar sus labores y alcanzar los resultados previamente planteados, sin necesidad de llevar un estricto control sobre los procesos, ha dificultado la plena aplicación del principio de orientación al cliente, cuya relevancia en este caso parece ser de la mayor trascendencia.

El orden de presentación de las ideas de este trabajo es el siguiente. En la primera parte se muestran los antecedentes y características del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal. En el segundo apartado se encuentra la justificación en la importancia de esta institución, que posteriormente dio origen a su programa de modernización. En tercer lugar se exponen las principales características de la Nueva Gestión Pública como marco teórico del presente análisis. En cuarto lugar se presenta en qué consiste dicho proceso de modernización. En quinto lugar se muestran los problemas que se han encontrado para la implementación de esta visión en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Por último, se presentan las conclusiones a las que llega el presente análisis.

## **I. Antecedentes y funciones básicas**

Los antecedentes del Registro Público de la Propiedad y del Comercio se remontan a épocas tan lejanas como la sociedad azteca, en la que se llevaba un sistema de registro de tenencia de la tierra. Sin embargo, el dato más reciente en esta materia se encuentra en la segunda mitad del siglo XVII, donde existió el régimen conocido como oficio de hipotecas. Fue entonces cuando se creó la institución

del Registro Público de la Propiedad. Desde entonces, en la Ciudad de México la función registral se desarrolló mediante un sistema tradicional de libros, secciones y asientos registrales. En 1979, se inició la sustitución progresiva de libros por folios y se introdujo un sistema informático soportado con el uso de computadoras.

Actualmente, el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal (RPPC) es una institución dependiente de la Consejería Jurídica del Distrito Federal. Su principal objetivo es regular la tenencia y uso de la propiedad privada y del comercio. La misión del RPPC es *“dar publicidad a los actos jurídicos que conforme a la ley, precisen de este requisito para surtir efectos ante terceros, tales como el estado jurídico de la propiedad y posesión de bienes inmuebles; algunos actos jurídicos sobre bienes muebles, limitaciones y gravámenes a que ambos están sujetos, y sobre la constitución y modificación de las asociaciones civiles y sociedades mercantiles”*<sup>5</sup>.

El Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal es garante de la fe pública al servicio de la sociedad. Su creación tuvo como objetivo *“brindar seguridad jurídica y publicidad de las transacciones inmobiliarias, mercantiles, civiles y financieras”*<sup>6</sup>. La fidelidad, transparencia, eficiencia y oportuna publicidad de los asientos registrales, son condiciones básicas para conocer y proteger los intereses jurídicos y económicos de la población. Lo anterior genera confianza y seguridad en la calidad y volumen de las transacciones inmobiliarias, así como en el monto de las operaciones mercantiles, civiles, financieras o bursátiles.

En esta unidad administrativa se encuentra la información de los inmuebles ubicados en el Distrito Federal, salvo que se traten de propiedad federal, ejidal o comunal, así mismo se realiza el registro de las sociedades y asociaciones con domicilio social en esta ciudad. Algunos de los trámites que realiza dicha institución son la expedición de certificados de existencia o inexistencia de gravámenes<sup>7</sup>, certificados de inscripción de los asientos registrales en libros ó folios, certificados de adquisición o enajenación de bienes inmuebles, inscripción de actos y hechos jurídicos, entre otros.

5 México. Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal. “Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal”, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 24 de noviembre de 2006.

6 J Pérez Benítez. “La modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal”, en *Jurídica*. No. 27 (1997); pp. 251-268.

7 Gravámenes se refiere a aquellas propiedades que se encuentran hipotecadas.

La estructura del Registro Público de la Propiedad es la siguiente:

- Dirección General del Registro Público de la Propiedad y de Comercio;
- Dirección de Inmuebles Públicos y Registro de Programas;
- Dirección de Proceso Registral Inmobiliario y de Comercio;
- Dirección de Acervos Registrales y Certificados;
- Subdirección de Ventanilla Única y Control de Gestión;
- Dirección Jurídica, y
- Dirección de Informática Registral.

El RPPC tiene diversas áreas, cada una con distintos objetivos pero con la finalidad de brindar certeza en las actividades comerciales e inmobiliarias de los habitantes y organizaciones del Distrito Federal. De acuerdo con los objetivos del presente trabajo, se tomará como objeto de estudio a la Dirección de Proceso Registral Inmobiliario y de Comercio. La elección del área responde principalmente a la importancia que ésta tiene en cuanto a los trámites que realizan los ciudadanos, principalmente en la inscripción de propiedades.

Entre los trámites que realiza el RPPC, específicamente los que corresponden al área que se analizará, se encuentran:

- Certificado de existencia o inexistencia de gravámenes;
- Certificado de inscripción de los asientos Registrales en libro o folio;
- Certificado de no Inscripción;
- Certificado de adquisición o enajenación de bienes inmuebles, y
- Consulta de datos registrales mediante la expedición de copias simples de folio real, folio mercantil, folio real de personas morales, folio real de bienes muebles, antecedentes de libro y microfichas.

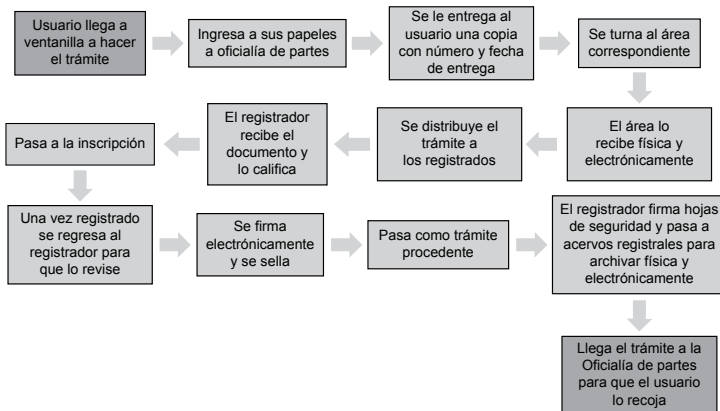
El Registro Público de la Propiedad y del Comercio se rige por el Código Civil para el Distrito Federal, Código Financiero para el Distrito Federal, Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.

Para llevar a cabo las tareas encomendadas al RPPC se ha definido un esquema de funcionamiento basado en la realización de procedimientos que deben culminar con el registro correspondiente de cada acto de propiedad y dominio por parte de los particulares. El proceso

inicia cuando el usuario llega a la ventanilla de oficialía de partes e ingresa los documentos que le permitan realizar el trámite que necesita. Una vez ingresados los documentos se le entrega al usuario una copia con el número y fecha de entrada. Los documentos son turnados al área correspondiente (Inmuebles A, B, C ó D). El área recibe los documentos física y electrónicamente, para posteriormente distribuirlos entre los registradores. Éstos reciben los documentos de acuerdo al turno programado<sup>8</sup>.

Una vez que los registradores cuentan con la información, proceden a calificarlo para saber si el registro del documento ingresado por el usuario es válido. Si el documento no procede para su inscripción, se “boletina” para que el interesado subsane el error (e.g. falta de documentos). En caso de que la solicitud de trámite proceda, el documento es llevado a inscripción, una vez inscrito es devuelto al registrador para que lo revise una vez más. Si la inscripción está realizada correctamente, es firmada electrónicamente y sellada por el registrador. Éste firma las hojas de seguridad para hacer la relación y pasar la inscripción a acervos registrales y archivarla física y electrónicamente. Una vez realizado este proceso, el trámite de inscripción queda como precedente y el interesado puede pasar a recoger su constancia de registro. El siguiente esquema ejemplifica el procedimiento que se lleva a cabo para registrar alguna propiedad privada o una actividad comercial.

**Figura 1**  
**Procedimiento de registro de inmuebles**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de campo.

8 La información relativa al funcionamiento interno del RPPC fue obtenida mediante observación directa y corroborada con entrevistas a funcionarios de la propia institución durante el proceso de investigación.

Como es posible observar, una de las figuras más importantes dentro del proceso de inscripción de documentos en el RPPC es el *Registrador*, quién es el servidor público auxiliar de la función registral que tiene a su cargo examinar y calificar los documentos registrables y autorizar los asientos en que se materializa su registro.<sup>9</sup> Lo anterior se debe a que es éste quién se encarga de recibir los documentos y calificarlos (determinar si no tienen ningún problema legal), revisa que su inscripción haya sido realizada correctamente y, por último, firma las hojas de seguridad de manera física y electrónica. En otras palabras, el registrador tiene una importante carga sobre el trabajo que se realiza dentro del RPPC, pues funge como garante de la legalidad de los procesos registrales.

## **II. La necesidad de modernizar los procesos registrales: problemas y causas**

Si bien, como se describió en el apartado anterior, los procesos registrales han contado con una definición clara y adecuada, algunos fenómenos de orden socio-demográfico y la expansión económica del Distrito Federal durante las tres últimas décadas del Siglo XX afectaron su eficiencia y su eficacia. De ahí que resultara necesaria su revisión con fines de modernización.

La caracterización más general de la problemática que comenzó a afectar el trabajo del RPPC se puede describir como un incremento muy significativo del número de solicitudes de trámite, ante la expansión del uso del suelo del Distrito Federal para fines habitacionales y productivos; así como el relativo envejecimiento y agotamiento de la infraestructura, los recursos y las capacidades de gestión del organismo. Ante tal situación, se hizo evidente la necesidad de un diagnóstico que mostrara los problemas en el funcionamiento y cumplimiento de la garantía social en materia de propiedad privada y comercio.

El Senado de la República presentó, en su Gaceta Parlamentaria de Agosto de 2004, una descripción de los problemas a los que se enfrentaba el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal<sup>10</sup>. Las evidencias ahí presentadas sirvieron como argumento para un adecuado y profundo análisis sobre los problemas

9 México. "Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal".

10 México. Senado de la República. "Problemas que se presentan en el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal en perjuicio de los ciudadanos", en Gaceta Parlamentaria No. 17, del miércoles 25 de agosto de 2004.

y deficiencias en el funcionamiento de la institución. De acuerdo con el documento senatorial, el RPPC, presentaba ciertas características que ponían en riesgo la seguridad jurídica de las personas, de sus bienes y de sus derechos. Los argumentos presentados consistieron en lo siguiente:

- El RPPC es una de las instituciones que genera más recursos para el Gobierno del Distrito Federal, sin embargo se le ha asignado un presupuesto insuficiente, equivalente al 15% de los recursos que genera. Para el Senado, “el presupuesto asignado a esta unidad administrativa no ha permitido hacer más eficiente su operación”<sup>11</sup>;
- La falta de capacidad de los registradores genera lentitud en la prestación de servicios, lo que causa grave perjuicio a los ciudadanos. Los encargados de llevar a cabo las actividades de registro de propiedades y actividades comerciales, no cuentan con la suficiente preparación, ni académica, ni de capacitación; lo que resulta en el incumplimiento de los plazos establecidos en la entrega de los servicios;
- La calificación registral debe realizarse en 5 días hábiles y se realiza en 6 meses en promedio. Esta situación perjudica, de manera directa, a los usuarios del RPPC y de manera indirecta detiene las actividades comerciales ante la falta de seguridad jurídica que los trámites y servicios del RPPC otorga;
- Comúnmente se realizan inscripciones con errores materiales o de concepto<sup>12</sup>. Además del incumplimiento de los plazos establecidos, las inscripciones y trámites tienen constantemente errores ortográficos y mecanográficos. Lo anterior ocasiona un gran número de ingresos por corrección, haciendo ineficiente la actividad del RPPC;
- El acervo de folios y de libros se encuentra en estado caótico. Lo anterior provoca que frecuentemente se pierdan, deterioren o mutilen los folios reales de inmuebles y los folios de personas jurídicas. Este punto resulta especialmente grave, pues este acervo es el respaldo documental y al perder datos, archivos y folios, se pierde la posibilidad de garantizar jurídicamente la propiedad privada y de comercio.<sup>13</sup>

11 *Ibidem*.

12 Los errores materiales pueden considerarse como errores ortográficos o mecanográficos, mientras que los errores de concepto están relacionados con el tipo de trámite o datos básicos para la inscripción.

13 *Ibid*.



En resumen, y desde la perspectiva del Senado mexicano, la importancia de la adecuada actividad del RPPC radica en lo siguiente: *“La obsolescencia y burocratismo de la función y operación registral inhiben las transacciones inmobiliarias, la intermediación bancaria y la actividad mercantil, desalientan las inversiones y difieren u obstaculizan los proyectos de desarrollo industrial, comercial o de vivienda”*.<sup>14</sup>

Los antecedentes presentados por el Senado de la República dieron lugar a la realización de un diagnóstico sobre la situación prevalente en el Registro Público de la Propiedad y Comercio. Consecuentemente, el Gobierno del Distrito Federal resolvió llevar a cabo su modernización administrativa y de gestión.

Para llevar a cabo tal modernización, se realizaron actividades como la integración de un equipo de trabajo de apoyo técnico; la elaboración de un diagnóstico situacional; la creación de un órgano colegiado de consulta, asesoría y apoyo; la elaboración del programa de modernización y la propuesta de creación del Instituto del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

El objetivo planteado por la modernización fue aumentar la calidad, agilidad y eficiencia en la prestación de servicios; establecer objetivos claros y precisos en forma integral y articulada; medir cuantitativa y cualitativamente su desarrollo; la mejora, actualización, depuración y consulta de folios de archivo registral, así como de automatización y modernización de los sistemas; mejora y modernización de la estructura organizacional y operativa de la institución; desarrollo profesional de sus recursos y en general la modernización radical de los servicios que tiene encomendados.

Una vez realizado el trabajo del equipo designado para la realización del diagnóstico correspondiente, se llegó a las siguientes conclusiones:

- Sistemas y procedimientos registrales obsoletos;
- Marco jurídico extenso, complejo y en muchos aspectos anacrónico;
- Pérdida paulatina de capacidad de respuesta institucional; generando acumulación de rezagos;
- Estructura organizacional inadecuada;
- Sistema de información sin desarrollar;

14 *Ibid.*

- Falta de capacitación de su personal;
- Insuficiente equipo de cómputo para soportar la operación en las áreas sustantivas y de servicios al público, y
- Limitación de recursos financieros.

Como resultado de lo anterior, se presentaron los principales problemas en cuanto a la operación del RPPC. Entre los problemas más importantes destacaron:

- Manejo de la información registral sin aprovechar las posibilidades de la tecnología;
- Incompleta y poco confiable información digitalizada para la calificación de actos jurídicos a registrar o certificar;
- Tiempo excesivo de respuesta en el trámite registral;
- Falta de uniformidad en la aplicación de criterios para la calificación de los documentos sometidos a registro;
- Inadecuada compensación y nulo reconocimiento a la calificación requerida para cubrir el perfil de los puestos, las funciones a desempeñar y las cargas de trabajo;
- Inexistencia de parámetros formales para anticipar la duración del trámite registral;
- Falta de orientación a los usuarios en la realización de trámites registrales;
- Inexistencia de procedimientos formales y actualizados que permitieran capacitar al personal para realizar su trabajo de una manera eficiente y expedita, y
- Inexistencia de una actitud comprometida del personal.

Como resultado de este diagnóstico, se delinearon los objetivos, estrategias y tareas a seguir por el programa modernizador de esta institución y que quedaron establecidos en el Programa de modernización del RPPC del DF, en el que participaron el Gobierno del DF, la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda y los colegios de notarios<sup>15</sup>. Toda la ruta de modernización está enmarcada por la Nueva Gestión Pública. A continuación se presentan las características más importantes de esta nueva visión con el objetivo de explicar posteriormente en que consistió la implementación de estas técnicas en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio del D.F.

15 CONAFOVI. "Modernización del Registro público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal". Disponible en [http://www.conavi.gob.mx/suelo/PRESENTACION\\_JUNIO\\_1.pdf](http://www.conavi.gob.mx/suelo/PRESENTACION_JUNIO_1.pdf)

### III. La Nueva Gestión Pública

A lo largo de la historia del ser humano han existido diferentes concepciones de las funciones y configuraciones del Estado. La importancia de cada una de las visiones de Estado radica en que la Administración Pública es el brazo ejecutor de las decisiones públicas y la burocracia ha sido el cuerpo encargado de ejecutar dichas acciones. Por lo tanto, el correcto análisis de las debilidades y potencialidades de los encargados de dicha ejecución es de suma importancia, pues en ellos radica en buena medida el éxito o fracaso de las acciones que se pongan en marcha.

Lo anterior tiene como propósito mostrar que con el cambio de la concepción de Estado, viene acompañado un cambio en la administración pública con la modificación del sistema de gestión pública, burocracia, capacidades y técnicas<sup>16</sup>. En este contexto surgió a fines de la década de 1980 la Nueva Gestión Pública (NGP), como una nueva forma de concebir el quehacer público en situaciones de mercados liberalizados. Las bases teóricas en las cuales se construye la nueva gestión pública son el nuevo institucionalismo económico y el nuevo gerencialismo.<sup>17</sup>

El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) se basa en ideas de libre competencia al estilo de administración privada; elección del usuario o mejor llamado "cliente"; transparencia en los resultados que se presentan y se concentra principalmente en una estructura de incentivos. El Nuevo Institucionalismo Económico tiene una concepción distinta en comparación con la burocracia tradicional, la cual está basada principalmente en jerarquías ordenadas y un estricto control de los procesos.

El Gerencialismo, por su parte, surgió de las corrientes de tipo empresarial aplicadas dentro del sector público. Sus principales premisas son: la pericia en la gestión profesional basada principalmente en las habilidades técnicas, así como alto poder discrecional para obtener los resultados deseados por la organización, mismos que son vistos como un mejor desempeño organizacional. Por lo tanto, lo que el gerencialismo propone es la libertad de acción de los tra-

16 E. Cabrero. Del administrador al gerente público. México, INAP, 1995.

17 Ch. Hood. "A public administration for all seasons" en Public Administration. Vol. 69, Num.1, 1991; pp.

bajadores. Su enfoque se centra en los resultados más allá de los procesos utilizados. La importancia radica en lo que se logra y no tanto en cómo se logra.

*“La nueva gestión pública busca un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas”.*<sup>18</sup> La nueva gestión pública propone trasladar los modelos de administración privada a las empresas del sector público observándola como cuasi-mercados y aplicando conceptos como presupuestos por programa, evaluación de resultados, autonomía de los gerentes públicos con enfoque a la toma de decisiones. Este nuevo enfoque administrativo pone énfasis en la evaluación y la eficiencia. La desagregación de las burocracias públicas dentro de las agencias se tratan con base en pago por servicio. La reducción de costos y un estilo de manejo que resalta, entre otras cosas, objetivos por resultados, incentivos monetarios y libertad de manejo.<sup>19</sup>

La Nueva Gestión Pública tiene además de lo anterior una característica básica y muy importante: *la orientación al cliente*. Bajo esta concepción, el usuario de un servicio otorgado por un cualquier nivel de gobierno, es visto como cliente del prestador de dicho servicio. Por lo tanto la buena, rápida y efectiva atención a los ciudadanos se convierte en uno de los principales motores de esta nueva mirada de la Administración Pública. El análisis presentado se realizará con base en los supuestos de la Nueva Gestión Pública. Lo anterior permitirá delinear o enmarcar el análisis utilizando una visión de la Administración Pública particular y que para los fines del proceso modernizador del RPPC se adapta mejor.

#### **IV. Modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal**

El programa de modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio<sup>20</sup> fue presentado con cuatro ejes rectores: modernidad, seguridad, eficiencia y competitividad. Asimismo, la puesta en

18 O. Guerrero. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Toluca, IAPEM-Porrúa, 1999.

19 D. Arellano D. “Nueva Gestión Pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa”, en *Más allá de la reinención del gobierno*. México, M.A. Porrúa-CIDE, 2004.

20 Consejería jurídica del Gobierno del Distrito Federal, 2009 [en línea] disponible en: <http://www.consejeria.df.gob.mx/rppc/estructura/transformacion/transformacion.pdf>

marcha del programa modernizador se dio en tres etapas: infraestructura y equipamiento; respaldo digital del acervo registral y, mejora en la atención al público y simplificación de trámites.

En el rubro de modernidad, el aspecto fundamental es la seguridad jurídica para los usuarios del servicio. Para que sea lograda dicha condición es necesario, por un lado, el desarrollo y uso de tecnologías, sistemas informáticos y de comunicaciones, utilizadas de acuerdo a los procesos de trabajo y la especialización que requiere la operación del RPPC y, por otro lado, la atención expedita a los usuarios de los servicios registrales.

En cuanto a seguridad se refiere, el Registro Público de la Propiedad ha diseñado acciones destinadas a blindar la institución como forma de prevención y combate a la corrupción. En este sentido, se creó una bóveda de acervos registrales con alta seguridad. También se instalaron sistemas de seguridad con soporte digital que funcionan las 24 horas del día. Además se incrementaron los niveles de seguridad en el acceso y manejo del sistema informático. Aunado a lo anterior, se estableció un riguroso control del papel seguridad para inscripciones. Por último, se implantó el sistema de pago de derechos con línea de captura en bancos y centros comerciales autorizados.

En materia de eficiencia, el objetivo del RPPC es registrar el 100% de los documentos que le son presentados, salvo aquellos que tienen “paros legales.”<sup>21</sup> Los plazos a cumplir son de 2.5 meses para el 80% de los instrumentos públicos, mayor a 3 meses en caso de que el documento presente deficiencias y la negación de inscripción para aquellos que presenten errores no subsanables en el proceso.

En lo que respecta a la competitividad, para el RPPC, un país competitivo tiene como referente la seguridad jurídica de la propiedad, y la eficiencia con la que las empresas están en condiciones de hacer negocios. Una parte de estos aspectos estratégicos, son materia de la actuación registral. Por lo tanto, se enfoca en la constitución de sociedades, desgravación de inmuebles, certificados de gravámenes y registro de condominios.

21 “Paro legal” se refiere a la orden de un juez para que no se inscriba el documento por encontrarse en un conflicto legal.

Los tres puntos clave, competitividad, eficiencia y seguridad, desembocan en el cuarto y más importante: la modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal. Estos aspectos se encuentran enmarcados por un objetivo específico y claramente definido: un Registro Público con alto nivel de servicio. El motor de la modernización en esta unidad se encuentra en la orientación al cliente, la búsqueda del mejor otorgamiento de servicios al usuario, así como del mejor trato para éstos. Una vez logradas las acciones previas, la mejora en la calidad y rapidez en el servicio se logran (de acuerdo al análisis realizado) con mecanismos como módulo ciudadano, módulo de auto consulta, página web del registro público y centro de atención telefónica.

El proyecto de modernización del RPPC fue pensado en tres etapas. Una vez terminada cada etapa se procedería a realizar la siguiente hasta completar el proceso. A continuación se mencionan y describen cada una de ellas, así como las tareas a realizar.

- a) Infraestructura y equipamiento.-** El primer paso para llevar a cabo el proyecto fue la mejora en materia de infraestructura y equipamiento. El objetivo fue implantar la tecnología más avanzada, capaz de soportar las operaciones del RPPC en el presente y el futuro de la institución. Asimismo, se generalizaría el manejo del folio electrónico para apoyar la operación y el servicio y a la vez para conservar el respaldo y la certificación documental. Bajo esta lógica, se realizarían las tareas necesarias para acceder y actualizar de manera inmediata a la información en línea y en tiempo real. Los usuarios principales tendrían un vínculo directo a través de internet para intercambiar la información mediante el uso de sistemas de cobro y seguridad. A través de los medios electrónicos se daría reconocimiento jurídico a las actividades de registro. Por último, se mantendría un programa permanente de actualización tecnológica para garantizar altos niveles de servicio así como de eficiencia y seguridad.

Para lograr el objetivo de infraestructura y equipamiento adecuados, se adquirieron bienes informáticos por un monto mayor a 3 millones de pesos que incluye tecnología de punta de gran calidad y capacidad. 132 computadoras, un servidor, 2 scanners, 2 impresoras de alta velocidad, un

equipamiento de comunicación para dar servicio a los usuarios vía internet, un conmutador, diademas, equipos digitales *touch screen* e instalaciones. Asimismo, se llevó a cabo la captura masiva de información de folios y la creación de una página web institucional. De acuerdo con datos del Gobierno del Distrito Federal con fecha de marzo de 2006, esta primera etapa se encuentra concluida.

**b) Respaldo digital del acervo registral.**- Una vez realizada la etapa de infraestructura y equipamiento del proyecto de modernización del RPPC, el segundo paso fue el respaldo digital del acervo registral de folios. Para 2006 se tenía contemplado que el nivel de captura y digitalización del acervo registral sería del 100%. De acuerdo con un reporte emitido por el gobierno del Distrito Federal, el avance al 30 de septiembre de 2006 era del 100% en los rubros de digitalización y captura mientras que de calificación el avance era del 99%.

Los objetivos de realizar dicha captura y digitalización fueron combatir el deterioro del acervo registral; mediante el respaldo y resguardo de la información digitalizada, se refuerza la seguridad al evitar el movimiento de los folios originales; reducción del tiempo para la inscripción de 10 a 3 semanas o menos; reducción del tiempo de expedición de certificados de gravamen a 3 días y por último, solicitud, pago y obtención de constancias de manera remota e inmediata.

El primer paso para lograr lo anterior fue la digitalización de todos los documentos incluidos en el acervo. Posteriormente, la captura de índices en el sistema. Seguido por la calificación de folios, verificación de imágenes y sello electrónico. Por último, la implementación del sistema y su puesta en marcha.

Aproximadamente 126 calificadores realizaron esta tarea, en promedio digitalizaron 80 folios diarios por lo que en total se digitalizaron poco más de 10 mil folios diariamente. A este ritmo de trabajo se tenía previsto que la digitalización de más de 2 millones de folios se terminará en noviembre de 2006. El costo total de este proceso de digitalización se estima en más de 14 millones de pesos.

**c) Simplificación de trámites y mejora en la atención al público.**- Por último, la mejora en la atención al usuario y simplificación de trámites. El supuesto detrás de los pasos anteriores es que una vez que se cuenta con infraestructura y equipamiento, así como el respaldo digital del acervo registral, la eficiencia en la entrega de los servicios ofrecidos por el RPPC, será indiscutible y evidente. La eficiencia vista en términos de calidad y rapidez del servicio tendrá además como consecuencia la buena atención al cliente (ciudadano) que acuda a solicitar la realización de algún trámite.

Las tareas puestas en marcha por el Registro Público de la Propiedad, con el objetivo de dar a los ciudadanos un mejor trato, fueron en primer lugar, el inicio de operaciones del módulo ciudadano con la finalidad de que los usuarios reciban atención y servicio de la mayor calidad. El módulo cuenta con operadores que brindan atención expedita, amable, personalizada y profesional.

Los objetivos específicos de este módulo son orientar e informar de los trámites y servicios; entregar de manera inmediata la búsqueda de antecedentes y constancias de folios, enlazar y canalizar a los usuarios con autoridades locales y estatales según sea el caso; localizar de forma inmediata, los documentos ingresados a registro; atender a quejas y sugerencias de los usuarios y por último atender especialmente a adultos mayores, discapacitados y mujeres embarazadas.

La segunda tarea puesta en marcha por el RPPC fue el módulo de auto consulta. Este módulo se encuentra dentro de las instalaciones del Registro. El objetivo es el acceso personal, directo e inmediato al sistema informático de consulta, para conocer la situación que guarda un trámite. La ventaja es que no hay necesidad de acudir al módulo de informes ni entrar a la página web.

La tercera tarea realizada en el proyecto de modernización del RPPC es la creación de una página web institucional. Los servicios que ofrece son: consultas en línea de la situación que guarda un trámite presentado a registro; boletín registral; recursos de inconformidad; manual de trámites y servicios y enlace directo por correo electrónico. Contar con una página de internet favorece la transparencia, pues en ella se pueden consultar los documentos ingresados por período, documentos concluidos favorablemente, causas de suspensión de instrumentos etc. Además cuenta con una sección de preguntas frecuentes.



Por último, fue instalado un centro de atención telefónica el cual proporciona información inmediata y profesional para brindar orientación e información de los trámites y servicios; evitar el traslado innecesario de los ciudadanos; canalizar a los ciudadanos con las autoridades correspondientes; localizar los documentos ingresados al registro y atender las quejas y sugerencias presentadas.

Al concluir las tres etapas y atendiendo a los criterios establecidos previamente en cuanto a seguridad, eficiencia, modernidad y exactitud, el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal será considerado con alto nivel de servicio, tal y como lo marcan los postulados de la Nueva Gestión Pública presentados previamente.

## **V. Consideraciones sobre la modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal**

La modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio es un hecho consumado de acuerdo con los reportes oficiales del gobierno del Distrito Federal.<sup>22</sup> Hasta septiembre de 2006, el avance en las tres etapas del proceso estaban prácticamente concluidas salvo la página web y el módulo de atención telefónica, los cuales estarían terminados en un periodo corto.

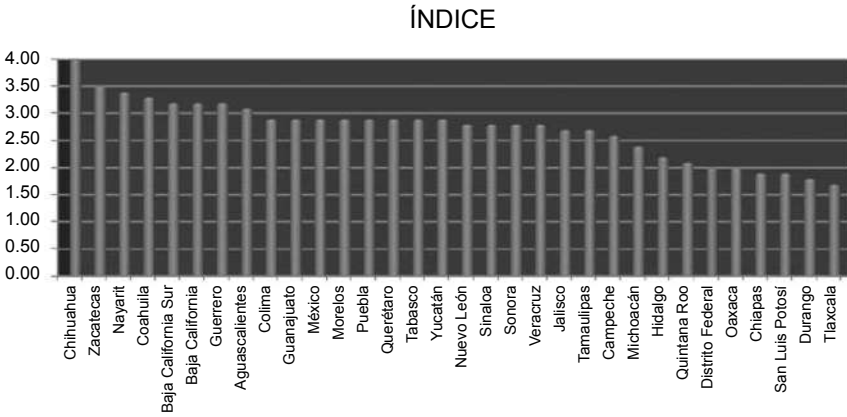
El objetivo planteado originalmente por el Gobierno del Distrito Federal y que llevó a la puesta en marcha de la modernización del RPPC fue brindar seguridad jurídica a los usuarios de esta institución. Asimismo, el eje rector fue la eficiencia de los procesos que derivaría en mejores tiempos de respuesta y con ello la satisfacción del usuario, ahora mejor llamado cliente.

Sin embargo, se han presentado algunos indicadores que no favorecen la gestión del Registro Público de la Propiedad y del Comercio. La Red Estatal de Observatorios Ciudadanos realiza una evaluación bianual sobre el funcionamiento de algunas dependencias en el país. Dicha evaluación es realizada de manera comparativa entre los Estados de la República. La evaluación se realiza en términos de tiempo empleado en registrar alguna propiedad ante la dependencia correspondiente.

22 Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal. "Transformación del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal 2002-2006". México, GDF, 2006. Disponible en <http://www.consejeria.df.gob.mx/rppc>

Los resultados de la evaluación presentada en 2006 son los siguientes:

**Gráfica 1**  
**Comparativo de eficiencia entre los Registros Públicos**  
**de la Propiedad estatales**



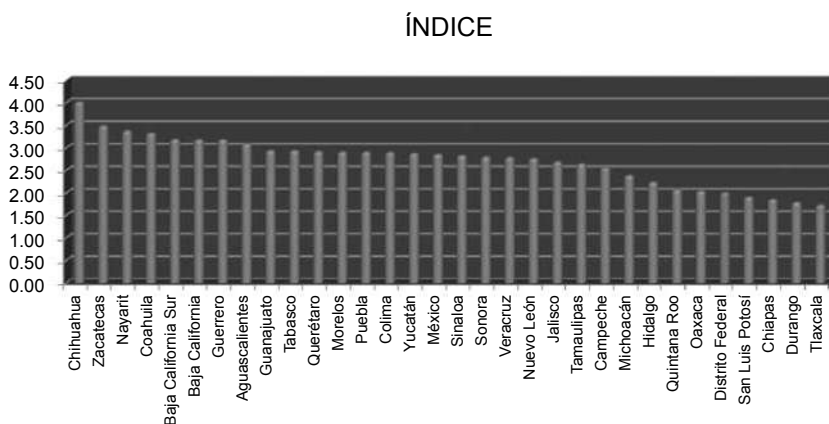
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

Los resultados del año 2006 muestran que el RPPC del Distrito Federal se encuentra en el lugar 26 de 31 estados que componen al país. El promedio de evaluación realizado por este instituto a los diferentes Estados es de 2.73 puntos. El rango va de 1.70 a 4.0 puntos. El Distrito Federal obtuvo 2.0 puntos en la evaluación por lo que se encuentra por debajo del promedio. El Estado con mayor puntaje fue Chihuahua y el menor fue Tlaxcala.

En el año 2008 se presentó la siguiente evaluación con los siguientes resultados. (Véase Gráfica 2).

Los resultados mostrados en esta gráfica son muy similares a los arrojados por la evaluación de 2006. Es posible decir que no hay diferencias significativas. Sin embargo, el Distrito Federal bajó una posición con respecto al estudio pasado, ahora se ubica en el lugar 27 de 31 y se mantiene con 2.0 puntos siguiendo por debajo del promedio en casi 0.73 puntos.

## Gráfica 2 Comparativo de eficiencia entre Registro Público de la Propiedad a nivel Nacional



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

Los resultados presentados son interesantes debido a la temporalidad de estas evaluaciones pues durante el análisis presentado por este instituto, el proceso de modernización del RPPC estaba en proceso e incluso para la segunda evaluación el proceso, de acuerdo a datos del Gobierno del Distrito Federal, estaba concluido.

Los resultados de esta evaluación no son concluyentes, pues se puede argumentar que el proceso de modernización del RPPC concluyó en 2006 en sus bases y que posteriormente se llevarían a cabo acciones tendientes a poner en marcha las actividades del día a día en cuanto a la modernización y con ello el trabajo humano. En otras palabras, el proceso modernizador del RPPC puede estar configurado y concluido en sus bases, mismas que corresponden a las etapas delineadas previamente en el diagnóstico.

Las evaluaciones presentadas no pretenden hacer un juicio determinista ni demasiado severo ya que probablemente los resultados de la siguiente evaluación serán mejores. Sin embargo es importante analizar a la luz de estos resultados y del actual funcionamiento del RPPC, cuáles pueden ser los problemas a los que la modernización se enfrenta y aquellos que actualmente se observan.

El objetivo de la modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio fue hacer más eficiente su funcionamiento, mismo que derivaría en mejores tiempos de respuesta y con ello la mejor y pronta atención del usuario. A continuación se analizan las tres etapas del proceso modernizador con el objetivo de observar si existen algunos problemas o consideraciones que deban hacerse y que predican el éxito o fracaso del programa.

**a) Infraestructura y equipamiento.**- Contar con las condiciones de infraestructura y equipamiento permitiría, una vez digitalizados los materiales, hacer un uso e inscripción más eficiente de los documentos ingresados a diario por los usuarios del Registro. El supuesto del uso de tecnologías dentro del Registro Público es que con estas herramientas la inscripción tendrá un proceso automático y a la vez generará un respaldo de los movimientos que brindará mayor seguridad a las operaciones de los usuarios.

En cuanto al equipamiento e infraestructura del RPPC, se encontraron dos problemas básicos. Por un lado, es probable que el sistema utilizado no sea confiable pues continuamente presenta fallas y deficiencias en su operación. Lo anterior tiene como consecuencia que los documentos ingresados por los usuarios del servicio se vayan rezagando. Por otro lado, existen problemas a la hora del manejo del sistema por parte de los empleados. La capacitación para su uso de la tecnología es un aspecto muy importante sobre todo cuando se trata de procesos nuevos. Además es importante recordar que la brecha digital en nuestro país ha hecho que el conocimiento sobre el uso de estas tecnologías sea desigual y esto al igual que el punto anterior genera retrasos y rezago.

Además de lo anterior, se encontró que hay una percepción de subutilización de las tecnologías de información, pues a pesar de contar con los sistemas informáticos y tecnológicos, los procesos se siguen haciendo de manera tradicional. Por ejemplo, una vez que el documento llega a la etapa de inscripción, la designación de los folios a registrar por cada inscribidor<sup>23</sup> lo realiza el encargado de área cuando esto

23 Inscribidor es la persona que tiene como función ingresar al sistema el trámite previamente calificado por el registrador, quién es el abogado que se encarga de revisar que los documentos y el trámite sean procedentes.

puede realizarse mediante un sistema aleatorio de asignación. Hacer la designación por sistema podría ayudar a evitar la corrupción y generar un sentido de igualdad entre los trabajadores y las tareas que le son asignadas.

- b) Digitalización del acervo registral del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.**- Hacer un respaldo digital del acervo registral tuvo como objetivo combatir el deterioro de los registros, reforzar la seguridad, reducir el tiempo para la inscripción y solicitud, pagar y obtener constancias de manera remota e inmediata. En este rubro se encontró que el proceso de digitalización no se ha concluido o han existido problemas en este paso. Ejemplo de lo anterior es que propiedades que ya se encuentran registradas y que han realizado algún trámite previo, tienen que solicitar folio nuevo, es decir, abrir un nuevo expediente como si la propiedad no tuviera antecedentes. Lo anterior ocasiona ineficiencias y retrasos pues el trabajo que estaba realizado aparentemente no puede ser utilizado para continuar el trámite solicitado.

Además de lo anterior, se encontró que los tiempos utilizados en la inscripción no han variado sustancialmente en comparación con los tiempos utilizados con el método tradicional. Es decir, el trabajo realizado con máquinas de escribir o computadora es similar y la ventaja que la tecnología brinda al usar computadoras a diferencia de máquinas de escribir es que hace más sencilla la corrección de errores o los cambios necesarios.

- c) Atención al usuario.**- El proyecto modernizador tuvo como uno de sus objetivos principales la mejora en la atención al cliente. Como parte fundamental se presentó el abatimiento del rezago y con ello la reducción de tiempo de atención a los trámites. De acuerdo con los resultados de las entrevistas, la atención al cliente ha mejorado pero en términos de trato personal. Es decir, la atención ha mejorado, sin embargo esto se debe a que el personal que actualmente atiende al público ha cambiado su forma de tratar a la gente aunque el objetivo principal de eficiencia no se haya alcanzado.

Por otro lado, en lo que respecta al módulo de atención ciudadana, se encontró que si es útil como orientador de los usuarios, mientras que la atención telefónica presenta

problemas para hacer contacto y la información que proporciona no siempre es de utilidad. Por último, en materia de acceso a página web, existen problemas en su funcionamiento pues al tratar de ingresar a las ligas de trámites se menciona que la página está en construcción o que no se cuenta con la información requerida.

Una vez realizado el análisis previo sobre los problemas más probables dentro de la operación del Registro Público se encontró que el problema principal dentro de esta institución es la ineficiencia en los procesos que se llevan a cabo. Dicha ineficiencia tiene como consecuencia el rezago en los documentos principalmente.

El problema se torna aún mayor pues el objetivo principal de toda función de gobierno es proveer a los ciudadanos de bienes y servicios de manera eficiente y eficaz. Más aún, si estos ciudadanos son vistos como clientes más que como usuarios, queda clara la necesidad de lograr mejores resultados, medidos en términos de trámites ingresados y mejor aún, de trámites realizados. Por lo tanto, el problema más grave y probablemente la fuente de los otros problemas es la ineficiencia derivada de un inadecuado uso de las herramientas tecnológicas puestas a disposición de los encargados de las funciones. A continuación se presentan algunas observaciones que podrían considerarse para intentar mejorar el sistema que actualmente se tiene y con ello, los resultados obtenidos.

**d) Algunas propuestas de acción.-** Con base en las propuestas y lineamientos que propone la Nueva Gestión Pública, el usuario-cliente es el factor más importante pues es visto como el receptor de las actividades de los servidores públicos y en general del gobierno. Por ellos, las acciones deben estar encaminadas hacia su satisfacción, en un sentido de eficiencia en términos de tiempo de respuesta así como de calidad del servicio recibido. A continuación se presentan algunas de las propuestas derivadas del análisis sobre la modernización del Registro Público.

**I. Notificación de trámite no procedente.-** En primer lugar, con base en el análisis del proceso de inscripción se muestra que el registrador evalúa la validez del documento ingresado

para la realización posterior del trámite solicitado. La función del registrador es calificar o evaluar que el documento y el trámite ingresado estén en orden. Cuando se presenta algún documento o trámite sin validez, se regresa para que el usuario complete los documentos o subsane la falta en el trámite. Sin embargo no existe notificación por parte del Registro Público hacia el usuario. Lo anterior provoca que el usuario no esté enterado del error y dé por sentado que su trámite se está realizando. Como propuesta en este sentido, se plantea crear la función dentro de la institución que se encargue de informar a los usuarios acerca de los problemas que presenta su trámite con el fin de que acudan lo antes posible a recibir asesoría sobre lo que pueden hacer.

- II. Asignación aleatoria de trabajo.**- En segundo lugar, los empleados del Registro Público y en general de cualquier lugar necesitan un ambiente de igualdad y equidad entre ellos. Otro de los problemas que se observó en el análisis es que la asignación de labores se ha tornado poco equitativa sobre todo en el área de inscripción (objeto de estudio del análisis). Lo anterior se debe a que uno de los empleados se encarga de “repartir” el trabajo que ha de realizar el resto. Esto provoca en cierto sentido descontento por parte de la gente pues sienten que la repartición es injusta y ante tal ambiente el desempeño disminuye. Como medio de solución a dicha situación se propone aprovechar los sistemas tecnológicos implementados previamente. Es decir, que mediante un sistema informático sea asignado de manera aleatoria el trabajo que cada una de las personas debe realizar. La aleatoriedad permitirá que exista un sentimiento de igualdad entre los trabajadores y con ello un ambiente mejor para realizar las actividades particulares.
- III. Trámite a tiempo.**- En tercer lugar, el usuario es el receptor de los esfuerzos realizados por el RPPC. Su principal necesidad es recibir un trato de calidad, entendido como la realización del trámite de manera rápida y sencilla que le permita realizar sus actividades económicas y legales correspondientes. Ante tal situación, y dado el diagnóstico sobre la eficiencia de la institución en los tiempos de respuesta, se presenta la propuesta “trámite a tiempo”. Bajo el esquema planteado, el servidor público mediante el uso de estándares y cálculos previos determina el tiempo estimado para la

entrega del trámite y se compromete a entregar los resultados del servicio en un tiempo máximo. El compromiso es que en caso de no cumplir con lo pactado, el usuario tendrá una compensación que puede ser reflejada en manera de descuentos, trámites gratuitos posteriores o compensaciones económicas. Lo anterior funciona como un incentivo positivo para los servidores públicos encargados de brindar el servicio.

**IV. Base de datos inteligente.-** En cuarto lugar y no menos importante, se encuentra lo que parece ser una de las propuestas a largo plazo que podrían ayudar a mejorar el funcionamiento y los trámites dentro del RPPC. El proceso de modernización de la institución incluyó la digitalización de los acervos y documentos que se encuentran en propiedad del Registro Público. El principal objetivo de lo anterior fue respaldar todos y cada uno de los documentos que dan fe de las propiedades de los ciudadanos. El proceso de respaldo digital se podría complementar con la generación de una base de datos inteligente no sólo de los documentos que hay dentro de la institución sino también como una fuente de información sobre los trámites realizados por los usuarios. Además de lo anterior, la base de datos inteligente permite al RPPC hacer estimaciones sobre los inmuebles, sus valores y las transacciones comerciales que se están realizando dentro de la demarcación. El proceso de inscripción podría ser más eficiente al contar con una base de datos que facilite el seguimiento de los trámites realizados previamente y la realización de trámites basados en los documentos que ya se tienen en formato de base de datos.

**V. Recursos humanos: capacitación.-** En quinto lugar, es necesaria la constante capacitación de los servidores públicos en todos los niveles. Esto se hace cada vez más necesario ya que el proceso modernizador se basa en buena medida en el uso de tecnologías de información y por lo tanto su éxito depende del uso eficiente de los recursos tecnológicos que les son proporcionados a los empleados. Los resultados obtenidos pueden alcanzarse de acuerdo a los planteados previamente. El desempeño de los empleados es el más importante, pues como lo dicen las máximas de la administración, el recurso humano es el elemento fundamental dentro de la organización por el simple hecho



de ser el operador del resto de los factores de la organización. Por lo tanto, aunque se tengan los sistemas informáticos más importantes y novedosos, no contar con personas capaces y con espíritu de colaboración provocará que el desarrollo de las actividades no sea el óptimo.

## **Conclusiones**

Una vez realizado el análisis sobre la importancia de la función del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, la justificación del estudio, el proceso modernizador que inició hace varios años y las consideraciones previas sobre los resultados que pueden obtenerse a futuro, se presentan a continuación las conclusiones más puntuales del estudio.

En primer lugar, existen problemas con el uso de tecnologías tales como su mal funcionamiento, poca confiabilidad y mal uso por parte de los encargados de llevar a cabo la operación. Ante tal situación, el objetivo de eficiencia y orientación al cliente se ha visto obstaculizado. Es importante destacar lo anterior pues la modernización partió de la premisa de que con el uso de tecnologías de información y su adecuado uso, la eficiencia y mejora de atención del cliente serían efectos directos e inmediatos. Por lo tanto, ante un mal uso de la tecnología no habrá abatimiento de rezago ni mejora en los tiempos de respuesta.

Por otro lado, la burocracia es un cuerpo ejecutor de las decisiones públicas. Aunque a lo largo de mucho tiempo este cuerpo ha sido sujeto de críticas y cuestionamientos importantes, es necesario tomar en cuenta que el funcionamiento básico de instituciones como el RPPC está en manos de estos empleados. De lo anterior se desprende la importancia de mirarlos como un cuerpo impulsor de cambios más que como la barrera que impide su realización. Involucrar a los empleados del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal al proceso modernizador de manera activa y con la capacitación necesaria permitiría, en buena medida, el logro del objetivo de eficiencia y orientación al cliente planteado por el proyecto.

La principal conclusión se enfatiza, pues el problema más grave al que se puede enfrentar el proceso modernizador es la falta de eficiencia en sus funciones y su evidente repercusión en la atención del cliente-usuario.

Por lo tanto, el objetivo principal de la modernización tendría que centrarse en el abatimiento del rezago en los trámites haciendo uso óptimo de los recursos que brinda la tecnología, así como de la evidente necesidad de coordinar a los empleados de mejor manera mediante la capacitación en el uso de este tipo de herramientas. Asimismo, es importante estudiar las mejores alternativas para que el uso de la tecnología sea el mejor.

El presente análisis planteó algunas alternativas como la estimación de tiempos de entrega, la creación de una base de datos inteligente, la asignación aleatoria de trabajo, la notificación de trámites inconclusos y la constante capacitación de los trabajadores para que la realización de las tareas sea más rápida y precisa. Estas ideas básicas tienen como objetivo común hacer más eficiente el proceso de inscripción, el cual es de los más importantes dentro de esta institución.

A manera de conclusión es posible mencionar que la Nueva Gestión Pública aporta elementos nuevos en aspectos técnicos, tecnológicos y de procesos. Sin embargo, las asimetrías de información que existen en México se han convertido en una barrera para la implementación de cambios y técnicas pertenecientes a esta visión. No solamente el acceso a estas tecnologías sino también la capacidad para su uso. La visión de la Nueva Gestión Pública en países en vías de desarrollo enfrenta problemas por las diferencias tecnológicas de los países donde se quieren implementar.<sup>24</sup> Sin embargo es posible y necesario que estos procesos se lleven a cabo y marquen diferencias y trayectorias entre el uso de los recursos de la Ciudad de México.

## **Bibliografía**

- Arellano, D. "Nueva Gestión Pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa", en D. Arellano (coord.). *Más allá de la reinención del gobierno*. México, M.A. Porrúa-CIDE, 2004.
- Cabrero, E. *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1995. 165 p.
- Guerrero, O. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Toluca, IAPEM-Porrúa, 1999.
- Hood, Ch. "A Public Administration for all seasons" en *Public Administration*. Vol. 69, Num.1, (1991); pp. 3-19.

24 D. Arellano. "Nueva Gestión Pública: ¿Dónde está...*op. cit.*

- Mas Sabaté, J. "Gestión privada de servicios públicos: la externalización (outsourcing) en la administración pública", en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, octubre de 2000. 14 p.
- México. Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal. "Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal", publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 24 de noviembre de 2006.
- México. Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal. "Transformación del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal 2002-2006". México, GDF, 2006. Disponible en: <http://www.consejeria.df.gob.mx/rppc/estructura/transformacion/transformacion.pdf>
- México CONAFOVI. "Modernización del Registro público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal". Junio de 2006. Disponible en: [http://www.conavi.gob.mx/suelo/PRESENTACION\\_JUNIO\\_1.pdf](http://www.conavi.gob.mx/suelo/PRESENTACION_JUNIO_1.pdf)
- México. Senado de la República. "Problemas que se presentan en el registro público de la propiedad del Distrito Federal en perjuicio de los ciudadanos", en Gaceta Parlamentaria No. 17, del miércoles 25 de Agosto de 2004.
- North, D. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, FCE, 1990.
- Ormond, D. y E. Löffler. "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar", en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 13 (febrero de 1999); 20 p.
- Pérez Benítez, J.A. "La modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal", en Jurídica. No. 27 (1997); pp. 251-268.
- Ramió, C. y M. Salvador. Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Barcelona, CIDOB, 2005.
- Sosa, J. "A 25 años de cambio administrativo en México: la situación del gobierno y la gestión pública", en M.C. Pardo (coord.). Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas. México, El Colegio de México, 2009; pp. 479-496.



# Revista de Administración Pública

---

**Jose R. Castelazo. Administración Pública: una Visión de Estado. México, INAP, 2010. 335 páginas. 2ª edición. ISBN 978-607-9026-04-2**

**José Sosa**

Cuando se hace una somera revisión de la literatura sobre gobierno y administración pública que se ha producido en los últimos quince o veinte años, no son pocas las cuestiones que de inmediato surgen como configuradoras de una especie de cambio abrupto o evolución. Siguiendo la ya clásica idea de Luis F. Aguilar Villanueva, respecto a que hemos experimentado un cambio de visiones, conceptos y paradigmas en torno al gobierno y su supuesta capacidad para dirigir a la sociedad, lo que hoy por hoy tenemos es una suerte de mosaico analítico-conceptual sobre los objetos, sujetos y materias que conforman este campo de interés práctico y académico.

La obra de José Castelazo parece tener una doble intención. Por un lado, como se discute más abajo, este texto ofrece argumentos actualizados sobre una parte significativa de los temas que conforman la agenda más reciente de investigación en administración y políticas públicas. Por ello, se inscribe claramente en la visión transformada de los estudios, a la que apela la sentencia de Luis F. Aguilar antes citada.

Sin embargo, por otro lado, el libro se muestra crítico y reacio a asumir como inevitable el abandono de viejas ideas y líneas de investigación. Así lo indica de forma casi contestataria el propio título, al refrendar la idea de que la administración pública puede y debe ser vista desde una visión de Estado, o desde la visión del Estado, como se prefiera.

Al hacer esto, Castelazo no sólo refrenda una posición que le es muy propia y habitual, pues en sus facetas como funcionario y directivo

social es muy firme al respecto. También le permite mantener vigente una línea de pensamiento que, para muchas generaciones de funcionarios y académicos, tuvo el carácter de posición crítica durante las décadas de 1980 y 1990, cuando los enfoques neo-liberales comenzaban a dominar las discusiones políticas y académicas.

Esta línea de pensamiento encontró sus principales baluartes en los textos tardíos de Don Jesús Reyes Heróles sobre la razón de Estado y sobre la democracia mexicana. Sus ideas sirvieron tanto para evitar el total abandono del estudio del derecho y el Estado frente a los embates de la ciencia política estadounidense de aquellos años —preocupada obsesivamente por descubrir y reconstruir los sistemas políticos—, como para ubicar consistentemente los desarrollos analíticos que fueron surgiendo en torno a las políticas públicas y al estudio organizacional del gobierno.

De esta forma, la obra de José Castelazo se inscribe y retoma las pautas de estudio en torno al Estado, planteadas por Reyes Heróles y por quienes continuaron sus trabajos.

Ahora bien, en el caso de la obra en comento, lo que se tiene es —como se dijo antes— una combinación de enfoques y de agendas. En palabras de Luis F. Aguilar, “superar la fragmentación conceptual y práctica de la administración pública es el propósito del libro...” (página iv del prólogo a la segunda edición). Esto explica también la amplitud de los temas considerados y la diversidad de los argumentos ofrecidos.

El libro se compone de 10 capítulos, más una introducción amplia y un apartado de conclusiones. Su estructura va de lo general a lo particular, si bien en algunas partes el autor regresa a la discusión general del gobierno, a fin de poder completar su argumento específico.

Del cúmulo de ideas expuestas en la obra, se pueden extraer unas cuantas para describir e ilustrar sus verdaderos alcances. Por ejemplo, citando la opinión de Alejandro Carrillo Castro, la obra “se refiere a la Administración Pública como una disciplina al servicio de la *sociedad*, la cual, en los momentos actuales, vive importantes procesos de cambio que se producen a una velocidad poco conocida en la historia de la humanidad”.

Por su parte, Mauricio Merino —quien prologó la primera edición de la obra— señala que es un libro “claramente normativo: prescriptivo

en el sentido ético. Es decir, no sólo revela la experiencia puesta en orden sino que, además, se interesa en serio por reclamar compromisos éticos explícitos de quienes formen parte de la administración pública y de los órganos de Estado. En cada capítulo, junto a la descripción sinóptica de las ideas hay, siempre e invariablemente, posiciones de principio: recomendaciones sobre el tipo de comportamiento, la actitud y aún los compromisos morales que los servidores públicos tendrían que asumir para desarrollar sus funciones.”

Tal acumulación de opiniones es razón suficiente para considerar esta obra una referencia útil y obligada para el estudio de los problemas más contemporáneos de nuestros gobiernos y administraciones públicas.





# Revista de Administración Pública

**Luis F. Aguilar Villanueva. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. México, Fundación Friedrich Naumann para la libertad, 2010. 67 páginas. ISBN 978-607-95144-2-6**

**Carlos F. Matute González**

¿Qué es el gobierno? Ésa es la pregunta que se formula Aguilar Villanueva a lo largo de la obra, de diversas maneras y se la responde recurriendo primero a la explicación de la crisis de gobierno que padecemos en las sociedades contemporáneas y, después, a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, que son modos en que se manifiesta el gobierno en el Estado constitucional de Derecho.

En este sentido, en el libro lo importante es explicar lo que ha sucedido en las últimas décadas en las que la capacidad de dirigir en los Estados democráticos de Derecho ha disminuido significativamente, por diversas causas, no atribuibles exclusivamente a los gobernantes. Las condiciones han cambiado de tal manera que los dirigentes, ahora con mayor legitimación democrática, no logran hacer coincidir las voluntades sociales hacia fines específicos valiosos para la colectividad en su conjunto. La superación del pasado autoritario es insuficiente por sí misma para generar gobiernos con capacidad y directiva, con competencia analítica, técnica, gerencial y política. Y éstos, inmediateamente a la asunción al poder, que les otorgaba legitimidad y fuerza suficiente para actuar, fueron sometidos a una presión permanente por parte de la sociedad que exigía resultados.

El gobierno se desvincula de la persona o de los grupos que lo detentaban para convertirse en procesos supervisables y expuestos a la crítica pública. Con lo que la legitimación debe buscarse en la capacidad directiva, ya que en poco tiempo quedó demostrado que los gobiernos democráticos no necesariamente poseían esta cualidad e incluso los gobiernos sociales estaban expuestos a una crisis

permanente por el déficit entre lo demandado por la sociedad, y lo que realmente podían proveerle los gobiernos.

Esta circunstancia provocó que el gobierno se relacionara con la gobernabilidad, la verdadera capacidad de que las autoridades electas democráticamente, con compromisos amplios con el electorado, tuvieran una alta probabilidad de imponer un orden determinado que pudiera guiar a la sociedad a fines previamente establecidos. Esta dificultad se planteó como un defecto estructural en la relación del ingreso público y el gasto social.

La Gobernanza consiste en poner el énfasis en la capacidad de dirigir con independencia de las relaciones abstractas entre el Estado y el mercado y relacionarla con el estilo de hacerlo. Éste es un cambio significativo, en la medida que se contraste la forma centralista y jerarquizada con la descentralizada e inter-organizacional, en la que el gobierno se convierte en un actor más de la constelación de participantes en la determinación del rumbo de una sociedad.

La confrontación permanente de ideas, intereses, valores y estrategias como el proceso viable para llegar a acuerdos, contrasta con la rigidez del estilo en los Estados sociales. El afán de control de las estructuras ejecutivas del Estado es sustituido con una posición más discreta de coordinación de entidades públicas y privadas que participan activamente en la arena política.

El autor propone una secuencia en la concepción del gobierno, que en su inicio se concibe a sí mismo como el centro de la actividad social, intérprete de la racionalidad y el interés público auténtico y, por lo tanto, autoritario. Transita hacia una forma democrática e incluyente en el que las expresiones concretas del interés público son tan numerosas que es imposible financiarlas y son inatendibles, lo que pone de manifiesto el riesgo de la ingobernabilidad y la consecuente modificación de las formas de expresarse de los dirigentes sociales.

El punto a destacar es que, lo descrito teóricamente en los años setenta del siglo pasado sucedió, y la ingobernabilidad afectó a las sociedades, que súbitamente descubrieron que las acciones de gobierno no eran sinónimo de resultados sociales de valor y que muchas de las actividades no agregaban ningún bienestar a la sociedad y sólo beneficiaban a las organizaciones gubernamentales o a sus aliados clientelares.

La primera reacción teórica contra las administraciones públicas que consumían en modo ineficiente y desequilibrado el presupuesto y cuyo gasto corriente no estaba vinculado directamente con la generación de mayor bienestar social, fue la propuesta de la Nueva Gestión Pública, que se basó en la descentralización, el adelgazamiento del aparato estatal y la privatización, así como destacó las paradojas entre la legalidad y la eficiencia, jerarquía y administración por procesos.

Aguilar Villanueva expone estos procesos de pérdida de la capacidad directiva de los gobiernos democráticos en distintos planos que abarcan el económico vinculado con la globalización, el político con el pluralismo, el administrativo con el crecimiento del espacio público, y el sociológico, con la diferenciación funcional de la sociedad. La gobernabilidad tiene a sus peores “enemigos” en las circunstancias que favorecieron la superación de los gobiernos autoritarios: la liberalización de los mercados vinculada con la globalización y la democratización que generó demandas de nuevo cuño. “Los dos impactos enlazados han contribuido a que se haya generalizado la imagen de un gobierno directivamente limitado y nos han hecho entender que las deficiencias directivas de los gobiernos democráticos se deben a la impotencia y no sólo a la incompetencia” (p. 24).

El libro va más allá del diagnóstico y expone líneas de respuesta sobre la gobernabilidad y la Gobernanza que, para el autor en su toma de postura sobre el tema, no son sólo complementarias, sino que la Gobernanza no sería factible teóricamente sin la primera. Es decir, considera que la gobernabilidad es insuficiente para regresarle al gobierno la capacidad directiva, e incluso puede ser un retroceso en términos democráticos y se requiere pasar a un nuevo estilo de gobierno, que es justamente la Gobernanza.

Aguilar Villanueva llega a la conclusión anterior, a partir de considerar que la distinción entre ambas respuestas teóricas es el enfoque: la gobernabilidad es la forma en que socialmente es visto el gobierno en relación con su capacidad o incapacidad para dirigir, por lo que es estrictamente gubernamental y tiene un fuerte vínculo con la legitimidad por resultados.

La Gobernanza, en cambio, es la manera en que se puede llevar a cabo la coordinación de los distintos agentes que participan en el espacio público e implica un nuevo proceso directivo en el que se requiere un gobierno “experto y competente sin incoherencias y deficiencias en su organización y operación, financieramente robus-

to, legalmente impecable y administrativamente eficiente” (p. 51), es una condición para la buena coordinación.

El enfoque de la gobernabilidad parte del reconocimiento del desorden natural de las sociedades y la necesidad de éstas que haya un actor que, sin tener la centralidad que le correspondía en los regímenes autoritarios, sí sea responsable de los logros sociales, puesto que un buen gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Esta visión prevalece en Estados en los que los actores económicos y políticos son relacionados con la explotación y la desigualdad social y, por ello, otorga una fuerza desmedida a la actuación gubernamental como factor de estabilidad e impulso al desarrollo.

En este sentido, los constantes promotores de la “Reforma del Estado” son pro-gubernamentalistas en la misma proporción que consideran que allegándole recursos al Estado, éste será suficientemente potente para orientar la actividad económica y social. Aguilar Villanueva es escéptico de este camino y expone las dos principales críticas que se han formulado a los que buscan mejorar la gobernabilidad de las sociedades democráticas como estrategia re-legitimadora del poder social: el mundo ha cambiado y las condiciones ubican al gobierno como otro actor más y la eficacia de una acción de gobierno depende significativamente de la actividad de los otros actores.

En cambio, la Gobernanza concibe a la gobernabilidad como una condición más para el éxito de la eficiencia de la capacidad directiva de los gobiernos y se concibe como un proceso post-gubernamental. “Es el paso de un centro a un sistema de gobierno en el que se requieren, activan y conjuntan los recursos del sector público, de los mercados y de las redes sociales” (p. 30).

Una vez que toma postura a favor del enfoque de la Gobernanza, Aguilar Villanueva expone su concepto, sus características esenciales y estructura, con orden aristotélico y precisión. Hace una síntesis del estado del conocimiento sobre este particular y previniendo al lector de las definiciones normativas, que la presentan como una panacea, de las ideológicas que la califican de neoliberal o de las teóricas que lo conciben como un efecto, más que como una forma de gobierno.

Los contenidos esenciales del concepto son:

- Es un proceso de dirección de la sociedad;
- Es una actividad de orientación hacia fines determinados;
- Es un proceso estructurado institucional y técnicamente;
- Incluye dos planos de decisión, los fines y las actividades que habrían de ejecutarse con la participación y acuerdo del gobierno y actores extra-gubernamentales;
- Requiere de una acción de gobierno o instancia de autoridad que resuelva o facilite la resolución de los problemas;
- Necesita la interlocución de grupos y sectores, de políticos y gobierno, en planos incluyentes, simétricos y racionales, y
- Es producto de la participación del gobierno y la sociedad en situaciones de permanente cambio en el peso y la influencia de quienes intervienen.

La nueva Gobernanza consiste en renunciar a la tentación de que el gobierno sea el que decida, y optar por la determinación de lo trascendente para la sociedad de manera deliberativa, corresponsable, interactuante e interdependiente. Es el proceso de gobernar en que hay un reconocimiento que ningún sujeto tiene el control absoluto sobre los recursos, ni sobre la determinación del contenido del interés público y, “en suma, es un concepto de dirección descentralizada de la sociedad” (p. 44).

Los componentes estructurales pueden ser institucionales y técnicos. Los institucionales son:

- Las instituciones de los poderes públicos;
- El sistema de seguridad y justicia;
- El mercado;
- La sociedad civil, y
- El sistema de instituciones políticas internacionales.

Los técnicos son:

- El sistema de ciencia y tecnología;
- Las políticas públicas;
- Las finanzas públicas, y
- La administración pública.

Estos componentes definen las capacidades, alcances y límites de gobernar. La exposición teórica, que incluye concepto, importancia y diagnóstico, es aleccionadora y exhaustiva. Pero Aguilar Villanueva va más allá y se cuestiona respecto a las posibilidades y probabilidades de que el estilo de la Gobernanza impere en nuestras sociedades latinoamericanas, caracterizadas por la distorsión del interés público y de la participación ciudadana, la concentración del poder económico y político, así como la elusión de cuentas y la confusión de las responsabilidades.

Para tal efecto, cita algunos autores y enlista los factores obstaculizadores para la generación de una nueva forma de relacionar al gobierno con la sociedad, que son encabezados por la pobreza y la desigualdad. La principal dificultad que enfrenta la Gobernanza radica en que la sociedad, desde la perspectiva gubernamental, continúa siendo un objeto y no un sujeto (asociado) con respecto al desarrollo, lo que origina una Gobernanza jerarquizada, contrapuesta a la participativa, en la que el gobierno suplente las enormes deficiencias de los actores sociales, que en una gran proporción requieren del recurso del Estado para cumplir con sus funciones.

Sin embargo, el autor no considera que estos obstáculos sean insalvables y, más bien, son la razón primordial para impulsar a la Gobernanza: “la dificultad real de gobernar en modo de Gobernanza no cancela, sino abre la necesidad o conveniencia de hacerlo a fin de resolver problemas crónicos y críticos e impulsar a la sociedad hacia situaciones de mayor calidad de vida” (p. 59).

También, hace referencia a la crítica sobre la desnaturalización de lo público por la intervención de actores extra-gubernamentales en los procesos de decisión social, lo cual supera recurriendo al expediente de la formalidad que otorga el Estado a los actos que emite que, en mi opinión, es válido, pero insuficiente, ya que en muchas ocasiones los actores públicos no estatales, como los partidos políticos, que actúan sin requerir sanción alguna de los entes gubernamentales. Hay otros factores que le dan publicidad al modo de gobernar de la Gobernanza, como puede ser el sometimiento a un régimen administrativo.

Las cuestiones de la participación ciudadana y la responsabilidad social –como transparencia y rendición de cuentas– son temas relevantes en la Gobernanza. La primera promueve una mayor densidad en la intervención social, bajo el supuesto que ésta produce mejores

políticas para la resolución de los problemas y atención de las necesidades. Pero esto no es cierto, en la medida que en ocasiones no hay correspondencia entre una mayor participación ciudadana y la validez y eficacia social de las acciones de gobierno. La segunda suele tener relaciones más complejas aún, ya que la intervención de actores privados puede crear un régimen difuso de rendición de cuentas, que favorezca el ocultamiento de la información por la intervención de personas privadas. En ambas cuestiones no hemos producido una teoría que sustente, fomente y asegure su existencia en la Gobernanza.

Finalmente, Aguilar Villanueva hace énfasis en el acuerdo entre el gobierno y los demás actores extra-gubernamentales como el elemento sustancial de la Gobernanza, ya que los procesos requieren de la participación de numerosos actores con recursos propios, intereses opuestos, niveles de conocimientos y enfoques diferentes, así como capacidades de organización distintas y la única forma de concluirlos satisfactoriamente es la concertación permanente. De ahí la importancia de establecer un proceso aceptado por los que intervienen, para dotar a la Gobernanza de una estructura intencional y una técnica operativa, indispensables para que haya la probabilidad de conseguir acuerdos. El problema es que “no hemos identificado cuáles son las reglas o las pautas que posibilitan y facilitan la coordinación y el acuerdo entre los actores durante su interlocución o negociación en temas públicos complejos espinosos” (p. 65). Lo ideal sería contar con un conjunto de principios universales para el logro de un acuerdo, aun en las circunstancias de mayor confrontación de los intereses.

La Gobernanza es un camino complicado, en la medida que requiere como condiciones indispensables un gobierno con validez en la eficacia de sus acciones, una mayor participación social, la implantación de procesos incluyentes y un debate público de los temas que importan a la sociedad. Esta circunstancia contrasta con la propuesta de un gobierno autosuficiente que aporte seguridad a la vida de los individuos y que implicaría cierto retroceso. Aguilar Villanueva invita a practicar una nueva forma de gobernar que involucra los recursos del gobierno y la creatividad de los mercados y las organizaciones civiles y, con ello, acceder a mejores niveles de prosperidad económica y bienestar social.





# Revista de Administración Pública

The logo for INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) consists of the letters 'I', 'N', 'A', and 'P' in a bold, stylized, sans-serif font. The letters are black and have a slightly irregular, hand-drawn appearance.

---

**Alejandro Carrillo Castro. La contribución de Naciones Unidas al mejoramiento de la administración pública: 60 años de historia. México, INAP, 2009, 115 páginas. ISBN 978-607-95141-8-1**

**José Sosa**

En la inmensa literatura que existe en torno al desarrollo de los países latinoamericanos y al papel de las administraciones públicas en su promoción, lo más frecuente es encontrar elaboraciones teóricas y prácticas que hablan desde una perspectiva internacional sobre los rasgos particulares de un país o una región. Lo contrario, es decir, que se hable desde una perspectiva nacional sobre los logros de un organismo multilateral o multinacional es raro o poco habitual.

Esto se debe, principal pero no únicamente, al hecho de que la mayoría de los análisis y estudios de corte internacional están motivados por alguna preocupación o propósito por descubrir y promover soluciones a ciertos problemas de una nación o un grupo de naciones, que se consideran relevantes y para los que es factible considerar alguna solución, bajo la forma de ayuda o asistencia.

En el contexto nacional, en cambio, no suele pensarse de forma crítica y constante en los efectos o impactos que la actuación de organismos internacionales tienen en su propio desempeño o en los ámbitos en que actúan. Esto no excluye y no se refiere, en realidad, a los debates y discusiones que con una naturaleza diferente ocurren de forma regular en el seno de los órganos representativos de países y comunidades regionales. Se refiere, más bien, a la forma en que el estudio sistemático de los instrumentos de actuación institucional se lleva a cabo.

La obra de Alejandro Carrillo Castro publicada por el INAP a fines de 2009 constituye, usando el argumento anterior, una verdadera innovación y una aportación fresca al estudio de los asuntos públicos

desde una perspectiva que combina lo nacional y lo internacional. La obra en cuestión aborda, además, una institución que es poco conocida al interior de los países, pese a su gran relevancia e incidencia.

Efectivamente, el Programa de Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas, como fue llamado originariamente, escapa al conocimiento y atención de una gran proporción de las poblaciones de los países miembros del Sistema de las Naciones Unidas. No obstante, su influencia en las ideas y prácticas de una buena parte de las administraciones públicas nacionales es incuestionable, como demuestra el texto de Alejandro Carrillo en sus diversas secciones.

La utilidad de la obra aquí considerada es diversa, pues ofrece múltiples elementos de información y juicio que ayudan al lector a entender una historia institucional que bien podría ser de interés sólo para expertos y especialistas en administración pública y administración del desarrollo. Destaco las virtudes de la obra que me parecen las de mayor valor.

En primer término, el trabajo ofrece una descripción puntual y precisa de la evolución de los esfuerzos que, desde el seno de las Naciones Unidas, se han venido haciendo para apoyar el desarrollo institucional de los gobiernos de todo el mundo. El primer rasgo que salta a la vista es que el autor encamina la reflexión a partir de un hecho histórico fundamental. La obra ocurre justo cuando el ahora llamado Programa de las Naciones Unidas en Administración Pública (UNPPA, por sus siglas en inglés) cumple seis décadas de trabajo ininterrumpido. Seis décadas parecen ser evidencia suficiente para llevar a cabo una reflexión crítica de sus logros y fracasos.

A lo largo de las primeras dos secciones, Carrillo Castro logra construir una visión articulada sobre las etapas de vida del programa y las diferentes adecuaciones y reubicaciones jerárquicas de las que ha sido objeto. En estos apartados, el autor se abstiene de comentar o criticar, más allá de la indispensable referencia a los contextos históricos que explican, en parte, los cambios sufridos por el programa. Esta omisión resulta adecuada y favorable a los intereses del lector, pues posibilita un entendimiento propio que luego puede ser contrastado con la opinión y críticas del autor, que se ofrecen en las secciones finales del libro.

De esta parte inicial, se obtienen datos y referencias que permiten entender cómo los organismos internacionales fueron generando

una visión propia –asentada institucionalmente– sobre los retos y dilemas que encaraban las administraciones públicas nacionales. De tal entendimiento surgieron, no siempre de forma inmediata y no siempre con efectos positivos, estrategias, proyectos y sistemas de trabajo que buscaron llenar vacíos y ofrecer apoyos para que, sobre todo, los países en vías de desarrollo adquirieran las capacidades y conocimientos que sus procesos de desarrollo les demandaron de forma constante a lo largo de su historia reciente.

La descripción ofrecida sirve también como elemento de contraste para que el lector caiga en el inevitable cuestionamiento respecto a si hubo o no la esperada sintonía entre las necesidades nacionales y los esfuerzos que se realizaron desde la esfera de actuación de las Naciones Unidas. Siguiendo a Carrillo Castro, la respuesta no es sencilla, pues si bien hay evidencias de que las estructuras del UNPAP llevaron acciones de estudio e intervenciones efectivas; tampoco es claro cómo y en qué medida lo hecho por los expertos internacionales fue útil a los países receptores de la ayuda y la asistencia.

En la segunda mitad de la obra reside lo que bien puede calificarse como la principal aportación del autor y del trabajo de reflexión que hizo. Las últimas cuatro secciones se refieren, respectivamente, al análisis y asesoría técnica en administración pública, a la evolución del UNPPA, a la división de administración pública, y al futuro de la institución.

En esta parte se ofrece un conjunto importante de reflexiones sobre los debates que tuvieron lugar, a lo largo de las décadas, en el seno de las estructuras que han conformado el programa. Destacan las observaciones hechas a los continuos cambios que sufrió, por una parte, el programa en lo que toca a su ubicación dentro de la compleja red institucional del Sistema de Naciones Unidas. Aunque siempre ha formado parte de la Secretaría General y de la División de Asuntos Económicos y Sociales, ha mutado de órgano consultivo a unidad administrativa en diversas coyunturas.

Por otro lado, el papel que ha jugado la integración de expertos internacionales en los trabajos del Programa muestra las demasiado frecuentes vicisitudes que definen a este tipo de profesionales. Como bien describe Carrillo Castro, los expertos han tenido que asumir diferentes posiciones dentro del programa, desde productores direc-

tos del contenido de las decisiones burocráticas y de la Asamblea General, hasta meros observadores y ejecutores de proyectos de asistencia a los países que la han solicitado.

Otra área de importante experimentación ha sido el desarrollo de los instrumentos de intervención del Programa. Aquí la evolución muestra cómo los propósitos iniciales de ofrecer ayuda y asistencia al nivel de cada país tuvieron que ser modificados por el incremento de las solicitudes y por el incremento significativo de los niveles de complejidad de los temas abordados por el programa y sus expertos. Así, al cabo de seis décadas, el UNPPA cuenta con un instrumental amplio que va de la realización de acciones de asesoría específica, a la organización de reuniones y seminarios, hasta la creación y sostenimiento de centros especializados a nivel regional.

La segunda virtud que emana de esta obra de Carrillo Castro tiene que ver con la potencial utilidad que muestra el esquema de análisis aplicado, como modelo para futuras investigaciones. Aunque la intención del autor parece haber sido, simplemente, dejar un testimonio escrito en torno al UNPPA por sus sesenta años de vida; en realidad la estructura de la argumentación ofrece un método original y propicio. Esto es así por el hecho de que en esta obra se hace una clara separación entre el manejo y tratamiento de las evidencias, las cuales se analizan sin que el autor se manifieste sobre su valor o utilidad; y la construcción de argumentos y de juicios basados en las visiones y la experiencia propia.

Entre las muchas necesidades que existen en estos momentos en torno a la debida y esperada investigación de los asuntos públicos de México y de otros países de América Latina, la oferta analítica de Carrillo Castro se plantea como una forma de superar el sectarismo y la preferencia por los ensayos, antes que por las investigaciones a profundidad. En la medida en que quienes conformamos las comunidades epistémicas en administración pública y gobierno reconozcamos que se requiere algo más que una opinión formada, o la revisión de bibliografías extranjeras, a la hora de producir estudios; comenzaremos a formar una verdadera masa crítica de conocimientos.

Por último, pero no menos importante, debe destacarse que el estudio y comprensión del papel del UNPPA constituye, hoy en día, un tema de la mayor trascendencia para México y América Latina, ante el hecho de que un mexicano destacado, el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, preside y encabeza con un sentido muy ejecutivo y proactivo

el Comité de Expertos del Programa. Es, por tanto, fundamental que conozcamos y asumamos el reto de impulsar los esfuerzos de este programa, para cumplir con la responsabilidad histórica de hacer del Gobierno y de la Administración Pública campos de verdadera producción de soluciones a los problemas económicos y sociales de nuestras sociedades.



# RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## 124

Volumen XLVI, N° 1  
(enero-abril 2011)

### Public Institutions and social change

# INNP

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.





# Revista de Administración Pública



## Foreword

For decades, the relationship between institutional capacities and social change has been the center of a myriad of debates and academic discussions. It's hard to point out to a single model or paradigm that had been able to capture all the complexities that comprise this phenomena, that can be correctly referred also as the link between public action and social needs.

Several works that refer to this subject, even though they cannot be considered as the state of the art, integrate the issue #124 of RAP. The five papers explore specific cases and present new evidence regarding the endless effects that comprise the interaction between institutional capacities and social needs.

In the first paper, Elizabeth Caro explores the elements that are meant to create a new management modality within public sector. She refers to the management of health programs for the elderly in Mexico. Different to what it's commonly regarded as a traditional perspective, the management of this kind of programs goes beyond welfare assistance and demands a interdisciplinary focus, as well as the use of advanced techniques. In Elizabeth Caro's words: "to achieve effective and efficient management for every single program is still a challenge" for Mexican institutions.

The second article, by José Luis Estrada Rodríguez, provides new evidence on what seems to be a new trend that is taking place among Mexican local governments: the design and implementation of communication policies. These policies have increased their relevance due to the changes brought about by democratization and its related increases in the accountability of these authorities. The response to this challenge is, according to the author, open communication policies.

In the third paper, Reyes Tépacch utilizes the concept of Divided Governments to approach to the budgetary process in Mexico, as a shared responsibility between legislative and executive branches of government. His focus is to define and describe what he correctly calls the persistent problems at the legislative process of budgetary approval.

The fourth article is written by Carlos E. Quintero and offers an explanatory framework for the normative features of policy and management networks. His remarks emerge from an ongoing case study, and are the result of the use of the Ucinet v.6 software. His conclusions are original and relevant in several ways.

At last, but not least, the work by Sandra Fabiola Valdez makes radiography of the modernization processes implemented at the Registry Office of Mexico City. Her perspective is based upon the New Public Management movement. Despite the advances and achievements, the author exhibits a skeptical opinion on the real benefits that NPM strategies can offer in countries like Mexico, which are still affected by serious institutional distortions.

I'm certain that these articles, and the reviews that also comprise this issue of RAP will enhance our understanding of the different ways that shape the relationship between government's capacities and social demands of our time.

**José R. Castelazo**  
**President of INAP**

**Public Management and the aging process:  
managing programs for the elderly in Mexico\***

**Elizabeth Caro López\*\***

**I. Presentation**

The effects of aging in the Mexican population<sup>1</sup> have been an object of debate and study, mainly in the area of medical and demographic development. However, since the 90s of the last century, and due to important international resolutions<sup>2</sup>, demographic transition has added new policy initiatives made by other public and private institutions in the areas of public politics, social participation and institutional management.

These new answers are a solid and convenient institutional basis to adequately address the growing challenges derived from the quantitative and qualitative increase of the health needs in the fields of geriatrics and gerontology in all of Mexico; particularly in its biggest cities and metropolitan areas (Federal District, Guadalajara, Monterrey, State of Mexico, etc.).

\* Article received on May 15<sup>th</sup> 2010. Accepted for publishing on September 30<sup>th</sup> 2010.

\*\* Assistant Director of Academic Development and Extension. Geriatrics institute. Ministry of Health. Federal Government.

1 "The rates of birth, mortality and demographic growth in Mexico show a general tendency of decrease in the last 3 decades of the 20<sup>th</sup> century [...]". Roberto Ham, El Envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte-M.A. Porrúa, 2003, p. 28.

2 I am mainly talking about the: "International Plan of Action on Ageing" adopted at the first World Assembly on Ageing in Vienna in 1982. "The United Nations Principles for Older People" adopted by General Assembly resolution 46/91 of 16 December 1991. And to resolution 54/24 of November 10<sup>th</sup> 1999 and its former resolutions on ageing and the International Year of Older Persons. Most recently, the Second World Assembly on Ageing, Madrid, 2002; the Regional Intergovernmental Conference on Ageing, Chile 2003; the Brasilia Declaration of 2007 and the Health of Older People Action Plan, 2009-2018 OPS-OMS.

However, we must not forget that any public policy that broadens its field of action, in this case health politics for the elderly; requires comprehensive management mechanisms that include the resources of various agencies, programs, and professional bodies. In simple words, an Inter-institutional Management that makes sure the public policy's general objectives –in a wider sense– are understood and developed by all of the participating agencies; ideally in a coordinated manner so as to address the different sides of the ageing process.

The need to have inter-institutional management mechanisms is not limited to the health area. Every area of government is experiencing this exact same process<sup>3</sup>, which can be described as the one that goes from “global planning to local management”; clearly referring to David Brower's well-known phrase: “think globally, act locally”.

The challenge posed by the ageing of the population is a clear example of subjects that cannot be addressed by a single program, institution or policy, due to their complexity and variety of actors. In fact, it is obvious that we are facing a global problem that calls (or should ideally call) for joint measures<sup>4</sup>.

The increase of elderly population in Mexico has created positive reactions from public and private institutions. This means that most of these institutions already have some kind of declaration, policy, program or action that deals with the subject of ageing, its consequences and its needs.

Nonetheless, this rapprochement does not work the same way it does on management and work processes. In other words, it seems that on a day-to-day basis, institutions do not necessarily share or endorse the points of view that guide their actions; and they certainly do not include their efforts and their tangible and intangible resources. Knowing this, we are forced to ask the following: why doesn't Mexico have an integrated view and action concerning ageing? The answer to this is simple, and although each institution should create programs and actions according to its own attributions and functions,

3 This approach can be found not only in areas related to health, for example, in public administration. “Public administrations are facing problems that include other territories and not just their own; their economic resources are limited; they lack of trained human resources; their institutional and judicial scaffolding is inadequate and the information they have to make decisions is scarce and divided”. José Sosa, “A 25 años de cambio administrativo en México: La situación del Gobierno y la Gestión Pública”, in María del Carmen Pardo (Coord.), Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas. México, El Colegio de México, 2009, page. 494.

4 Richard A. Settersten, *et. al.* (Editors), On the frontier of Adulthood: theory, research and public policy. Chicago, The University of Chicago Press, 2005, 569 pp.

technical and human capacities, as well as its allocated budget; it is not enough. On the contrary, this opens up a wide debate on program management and health services and its subsequent integration and integrality.

The management of health programs and services for the elderly is the main point of interest of this paper. The main topic of the discussion is: to create an effective and efficient management for each and every one of its health programs and services aimed at senior citizens; which is still a mayor challenge, as well as another one that is turning out to be equally important and complicated: inter-institutional management<sup>5</sup>.

Inter-institutional management is essential when talking about the health sphere, if we understand the latter as a highly complex system. As Pastor Castell-Florit says: "Processes that are developed concerning health, well-being and quality of life are known for their complexity, social dimension, universality, varied composition of components, high performance dynamics and attributes, however, the effect of these processes depends essentially on their ability to integrate themselves into a harmonious and coherent system, capable of achieving an effect considered typically synergic. The inter-sector action is a very important part of these processes".<sup>6</sup>

The management of health programs and services for senior citizens in Mexico has various specific variables such as:

1. A fast and complex ageing process; this means addressing new health issues for longer periods of time, due to an increased life-span.
2. Few economic resources that make it necessary to optimize expenses and deal with shortages so as to offer quality and wide coverage health programs and services.
3. Constant emergence of institutions and programs for the elderly population; if these are not integrated into a coordina-

5 Robert Agranoff, "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", in Rafael Bañón and Ernesto Carrillo (compilers), *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza, 1997, page 15-170.

6 Castell-Florit, Pastor. *La intersectorialidad en la práctica social*. La Habana, Ed. Ciencias Médicas, 2007, page. 16. In this same book, Castell-Florit explains that one of the main methodological grounds of managerial work. He defines that the systemic approach "is based on using the concept of systems to analyze, comprehend and even modify the conduct or results of a phenomena or an object" [...], page 16.

ted network they are likely to be duplicated in some areas, help the same population and not protect other areas and population groups; most often the needy.

4. The expansion and updating of words such as “health”, “well-being”, “quality of life”, “active and healthy ageing”, among others; which need a wider and more precise practical operation (operationalization), to take into account the facts, make them capable of being evaluated, so as to include them in the day-to-day life of every community, family and individual.

As a result, the main problem is: the weakness of inter-institutional management in programs and services for the elderly in Mexico that impacts negatively on its efficiency and effectiveness; making them twice as difficult to implement and more expensive. Thus, they do not achieve the main goal, which is to prevent disease and promote the health and the well being of the elderly population.

To suggest an adequate approach to overcome and solve this problem, I will start by describing how the national health system is constituted in Mexico. Secondly, I will focus on the institutional capacities that can be found in the Federal District’s territory, describing the main health programs and services for the elderly available in this region. I will then present the main results of the inter-institutional interview which various actors that work in the health sector with senior citizens answered. Finally, I will present a general analysis of the main management problems that were found.

## **II. The institutional context of program management for the elderly in Mexico**

The national health system is composed of:

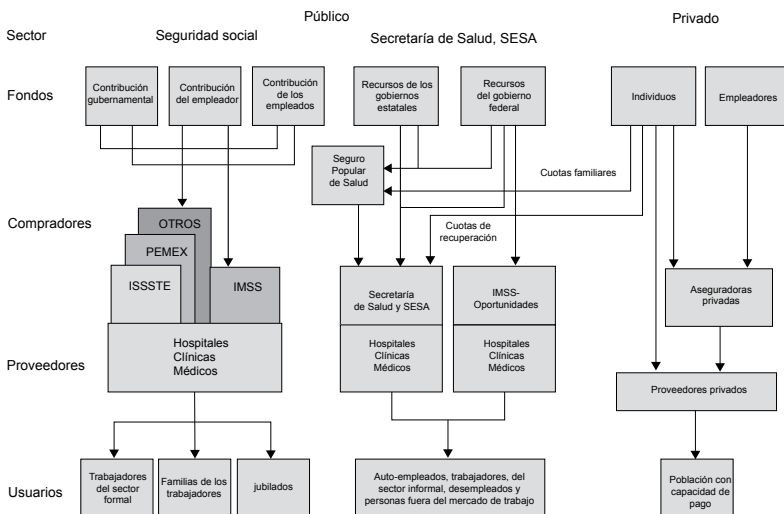
- The social security institutions:
  - Mexican Social Security Institute (IMSS);
  - Institute for Social Security and Services for State Workers. (ISSSTE);
  - Mexican Petroleum (PEMEX), they provide services for their members (workers from the formal sector of the economy and their families), and
  - Institute for Social Security for the Mexican Armed Forces (ISSFAM).

- Health Ministry and Health State Services (SESA).
  - The IMSS-Oportunidades program –provides services for the population that does not have social security, and
  - Private sector institutions, –provides services for the population that can afford to pay for it.

The services that the social security institutions provide for their members are financed with government resources, employer resources (in the case of the ISSSTE these are also government resources) and employee contributions. The Health Ministry and the Health State Services are financed with tax resources of the Federal Government and state governments, in addition to a small part that belongs to the recovery fees the members pay when they receive the treatment and services.

The Institute for Social Security for the Mexican Armed Forces (ISSFAM) has a specific administration. The history of this institute starts in 1929, which is not at all strange if we remember the important presence the Mexican Army has had in the history of Mexico. It currently has retirement programs and a Nursing Home for the Retired Military. On the other hand, the private sector supports itself through direct payments made by the individuals when they receive treatment and medical insurance premiums. A more graphic explanation of the National Health System can be seen in Diagram 1.

**Diagram 1**  
**The National Health System in Mexico**



Source: México, Secretaría de Salud, Programa Nacional de Salud 2007-2012. Por un México Sano. Construyendo alianzas para una mejor salud. México, SSA, 2007, page 51.

The Popular Health Insurance is worthy of mentioning. In 2004 various reforms made to the General Health Law came into effect; as a result the Social Health Protection System (SPSS) and a new part of the public health sector (Popular Health Insurance<sup>7</sup>) were created. This insurance covers all of the population that does not have social security (about 50 million Mexicans in 2010); it relies on federal resources allocated to the Health ministry, state resources and family contributions.

There is another public institution that belongs to the Health Ministry of the Federal Government and not to the National Health System; which has health programs and services for the elderly. It is the National System for Integral Family Development (SN-DIF) founded in 1977, considered as one of the oldest institutions to treat senior citizens in Mexico: the nursing home called “Arturo Mundet” was created around 1922 and it is currently used as a Gerontology Center also.

Outside the health sector, the National Institute for the Elderly (INAPAM)<sup>8</sup> is the institution, which is responsible for the overall definition of the public policy concerning the elderly population. This institute belongs to the Ministry of Social Development and was known as the National Institute on Aging (INSEN) created in 1979.

In the field of geriatrics, specialized clinical services in Mexico are scarce; if we take into account that the elderly population reaches 10 million<sup>9</sup>. Eleven units exist in highly specialized and university hospitals (Chart 1). These have been created in the last 25 years, mostly from pre-existing internal medical services.

7 “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud (LGS)”, published in the Official Journal of the Federation, May 13<sup>th</sup> 2003.

8 According to Article 25 of the Elderly Rights Law of 2002, the INAPAM serves as the governing body of the national policy for older persons; its main goal is to coordinate, promote, support, monitor and evaluate public actions, strategies and programs it creates according to the principles, objectives and regulations of said Law.

9 To find a detailed study of the demographic situation of aging in Mexico, see “El envejecimiento de la población en México”, developed by the National Population Council. <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>



**Chart 1**  
**Geriatric services and year of founding**

INSTITUTION	YEAR OF FOUNDING
University of Monterrey Hospital	1984
Adolfo López Mateos Hospital (ISSSTE)	1985
Tepexpan Hospital for the Chronically Ill	1985
General Hospital of México	1988
National Institute of Medical Sciences and Nutrition Salvador Zubirán	1989
Spanish Charity Hospital	1990
Old Civil Hospital of Guadalajara	1997
General Hospital 27 <sup>th</sup> Zone (IMSS)	2000
American British Cowdray Hospital	2003
Miguel Hidalgo Hospital of Aguascalientes	2005
University of San Luis Potosí Hospital	2005

Source: Instituto de Geriátría. Memoria Institucional 2007-2009. Secretaría de Salud. México, 2009.

## **A. Main programs for the elderly**

### **Ministry of Health**

- a) Popular Insurance. Serves about 500 thousand older adults. Its services are divided into the following categories:

Public Health. 25 interventions aimed at detecting and preventing illnesses throughout life span by means of a series of programs described in the National Health Cards;

General medicine or family and specialty practice. 100 interventions concerning diagnostic, treatment and rehabilitation of diseases in kids and adults, infectious and chronic; as well as first and second level of attention;

Odontology. Considers 8 essential health services to create efficient oral health, such as prevention and elimination of tooth decay and periodontal disease, elimination of foci of infection and abscesses, as well as tooth extraction;

Emergency room. 26 services of medical attention for life-threatening situations; providing stabilization, diagnosis and treatment in the emergency room;

Hospital stay. It includes 38 interventions for pathologies that require hospital stay, multi-disciplinary approach of doctors and nurses, as well as the necessary medical supplies to control and stabilize each and every one of the chronic-degenerative diseases, and

General Surgery. 69 health services that treat acute and chronic problems, including the most frequently diagnosed digestive, gynecological, obstetrical, male genitourinary, ophthalmological, dermatological and orthopedic surgical pathologies.

To comply with the established guidelines, the health services that attended the needs of the population, affiliated to the Health Services Universal Catalogue (CAUSES)<sup>10</sup>, needed to be prioritized. The latter's goal is to define the composition and scope of each one of the services the beneficiary is entitled to as long as his/her policy is still valid.

- b) Public Health National Institutes and Highly Specialized Hospitals. Mexico has twelve public health institutions whose scope of action covers the entire territory. Its main goal is scientific research in the field of health, to educate and train qualified human resources and to provide highly specialized medical attention<sup>11</sup>.

These institutes are engaged in health restoration and rehabilitation activities in patients with highly complex diagnostic and treatment conditions; all of this can be done thanks to the quality of its medical staff supported by cutting-edge technology located on its premises. Of the twelve aforementioned institutions, only the National Institute of Medical Sciences and Nutrition Salvador Zubirán has a geriatrics service and the National Institute of Cardiology a cardio-geriatric service.

On July 2008, the most recent public institute for the elderly population was created. We are talking about the Geriatrics institute, an administrative body that is independent from the Health Ministry; it

10 Detailed information related to CAUSES can be found in: [http://seguro-popular.cnpss.gob.mx/images/contenidos/Normateca/Spss/causes\\_2009.pdf](http://seguro-popular.cnpss.gob.mx/images/contenidos/Normateca/Spss/causes_2009.pdf)

11 Further information on the National Health Institutes can be retrieved at: <http://www.ccinshae.salud.gob.mx/interior/institutos.html>

also has operative, technical and administrative autonomy and whose goal is to contribute to the strengthening of the National Health System through development, encouragement and promotion of research and creation of geriatric human resources<sup>12</sup>. To fulfill this objective, the Institute of Geriatrics has the following functions<sup>13</sup>:

- I. Promote the creation and training of specialized human resources in geriatrics and other topics that complement it through the creation of specialized programs and courses;
- II. Develop and encourage studies and research in geriatrics;
- III. Support the Health Ministry as a coordinating institution so as to elaborate and execute annual, sectorial, special and regional health programs within the scope of its functions, as well as promoting the arrangement of actions between the social and private sector within their scope of competence;
- IV. Act as a body of national consultation on subjects related to its object;
- V. Spread and publish studies and researches in geriatrics or other related and compatible areas;
- VI. Make an exchange of scientific studies possible on a national and international basis through the celebration of meetings, events and agreements with related institutions, and
- VII. Development of necessary activities to fulfill its goal, according to the current Decree and other applicable legal regulations.

National System for Integral Family Development (SN-DIF).- Public body in charge of implementing, applying and giving dimension to public policies in the field of social assistance- Thus, providing care to the elderly population in the DIF's Gerontology Centers through medical, dental, recreational and cultural services. Promotes co-responsibility of civil, public and private institutions that care for the elderly.

The National Centre for Caring, Research and Training in Gerontology "Arturo Mundet" provides housing, clothing and food for 140 elderly residents. It also offers day services to nearly 35 senior citizens that return home to their families in the afternoon. It has outpatient and home care medical services to follow up the cases of the day program beneficiaries.

It is also a multidisciplinary and interdisciplinary care center. The care-management area provides basic services like food supplies,

12 Diario Oficial de la Federación (DOF), July 29<sup>th</sup> 2008.

13 *Ibid.* Second article.

medicines, clothing, cleaning, maintenance; the medical area controls the elderly that live there with the help of the nursing, physical rehabilitation, odontology and nutrition staff. A special area for the terminally ill with palliative and tanatological care, the psycho-gerontology area that includes geriatric, psychological and occupational therapy activities; social work is in charge of creating links with the beneficiaries' social networks and institutions related to the elderly care, as well as organizing socio recreational and cultural activities.

Finally, this center offers gerontology education and training for families and the community through a program called "School for children with aging parents". Professionally speaking, the center opens its doors to all kinds of social services and internships. It certifies the medical specialty known as Geriatrics.

### **Ministry of Social Development**

1. Opportunities Program, health area. This federal program promotes human development in situations of extreme poverty. Provides support in education, health, nutrition and income. The Public Education Ministry, the Health ministry, the Mexican Social Security Institute, the Social Development Ministry, state and municipal governments also participate in this program.

The health area that has an impact on the elderly population, according to the following strategies:

- The Basic Health Service Package is provided for free through the Health Prevention and Promotion Strategies at Lifeline or PREVENIMSS, according to age, sex and life event of each person.
- Promotion and improvement of health self-care of their families and communities through educational communication in the fields of health, nutrition and hygiene through Community Workshops for Health Care.
- Offer more health services to meet the additional demand.

The services offered to the beneficiary families through the Basic Health Service Package and Lifeline Strategies and PREVENIMSS are:

- Basic family sanitation;
- Immunizations;

- Home management of diarrhea cases;
- Family anti-parasite treatment;
- Management of acute respiratory infections;
- Prevention and control of pulmonary tuberculosis;
- Prevention and control of arterial hypertension and diabetes mellitus;
- Accident prevention and initial lesion management;
- Community training for health self-care; and
- Prevention and detection of cervical cancer.

The program includes co-responsibility actions such as:

- All family members attend scheduled appointments at the health centers. The frequency of these appointments is determined according to age, sex and life event, as well as prevention strategies and health promotion through lifeline or PREVENIMSS.
- Participate in Community Workshops for Health Self-Care (Chart 2).

**Chart 2**  
**Community Workshop's Topics on Health Self-Care Training**

Use of food supplements.	Parasitosis / Deworming cycle.
Nutrition and salt.	Acute respiratory infections.
Basic family sanitation.	Tuberculosis.
Social participation.	Arterial hypertension and diabetes.
Adolescence and sexuality.	Accident prevention.
Family Planning.	Initial lesion management.
Risk-free maternity.	Oral Health.
Pregnancy.	Vector-borne and scorpion borne diseases.
Diet during pregnancy and lactation.	Addiction prevention.
Childbirth and postpartum.	Sexually transmitted diseases.
Newborn care.	HIV / AIDS Prevention.
Breastfeeding and joint accommodation.	Health and gender.
Breast and cervical cancer, taking Pap Smears and breast self-examination.	Domestic violence.
Less-than-one-year children.	Climacteric and menopause.
Child older than one year.	Basic actions in case of disaster.
Vaccines.	Elderly care (vaccines for the elderly).
Early stimulation.	Disability.
Diarrhea and the use of Oral Rehydration Solution (ORS).	Other subjects related to local epidemiology.

Source: Social Development Ministry.

2. 70 years and over Program. This program fights the social backwardness faced by the elderly who are 70 years or older through economic support, promotion actions and social participation and services and support given through inter-institutional coordination. To become a member of this program, one must be 70 years or older and live in towns up to thirty thousand people.

National Institute for the Elderly. It is an independent public body in charge of the elderly's national policy. Its main goal is to coordinate, promote, support, monitor and evaluate public actions, strategies and programs derived from it in accordance with the principles, goals and provisions of the Federal Elderly Rights Law<sup>14</sup>.

Its services include: membership card to obtain discounts, training for work and leisure time; comprehensive care centers; cultural centers; elderly clubs; day shelters and residencies; sociocultural activities; physical culture; tourism and recreation; competence-certification; health education; education; education services; psychological services; legal aid and job center.

### **Mexican Social Security Institute**

1. Preven-IMSS, "Health Program 59 and older". The Mexican Social Security Institute has designed and implemented the Integrated Health Program's strategies, also known as PREVENIMSS; these are preventive actions to improve the health of their members. As mentioned earlier it is part of the Opportunities Program, health area.
2. IMSS Opportunities. Federal Health Program run by the Mexican Social Security Institute (IMSS). It offers the Mexican population health services so as to promote integral development, equal opportunities and the constitutional right to health.

IMSS-Opportunities is based on the Model of Integral Health Care (MAIS), which is based on the Primary Health Care; it is made up of two main parts: Medical Care and Community Action. Medical Care provides health services and epidemiologic monitoring actions through

14 Published in the Official Journal of the Federation, June 25<sup>th</sup> 2002.

service regionalization: 3,549 rural medical units, 225 traveling health equipment, 226 urban medical units and 70 rural hospitals.

Community Action teaches individuals and communities healthy habits to promote a better long-term quality of life through two-hundred and eighty-five thousand Health Volunteers who carry out medical and disease detection actions. The services it offers include: community action; inter-institutional actions; Opportunities Human Development Program; rural shelters medical-surgical meetings.

Institute for Social Security and Services for State Workers has PreveniSSSTE (Integral Care Program); program to maintain physical and mental health, prevent and control chronic-degenerative diseases, as well as self-care measures for chronic diseased patients.

National Center for Epidemiological Surveillance and Disease Control (CENAVECE). Deputy General Management for Prevention Programs. It is responsible of the coordination of the Adult and Elderly Health Programs. Its main goal is to improve the quality of care among the adult and elderly population through prevention, treatment and control plans for the Mexican population. Its mission is to establish and unify health strategies and guidelines to slow down Cardiovascular and diabetes risk (cardiovascular diseases, arterial hypertension, diabetes, obesity and dyslipidemia) in the Mexican population through prevention, treatment and control plans; providing ethical, fair and quality care. As well as achieving an active and healthy aging.

National Committee on Aging (CONAEN). It was created by presidential agreement on August 1999 to prevent and control the most prevalent diseases in the population that is over 60 years old; as well as to develop strategies to appropriately prevent them. This committee is in charge of developing the National Program on Aging.

It is a fact that services for the elderly are distributed throughout the country, to know and analyze the specific management guidelines, we have to limit this study to the conditions of a given space. The best option is Mexico City, the territory of the Federal District, due to the high-presence institutions, programs and population of interest. This analysis is shown in the following section.

### III. Institutions, programs and public services for the elderly in the Federal District

Mexico City has a very important number of institutions that take into account elderly policies and programs. In Mexico City's Metropolitan Area about 20 million people either work or live and its health services also provide care for patients that come from other states in the Mexican Republic because of the third-level and highly specialized services it has. The most important institutions and programs are:

- a) Institute for the Care of the Elderly of the Federal District (IA-AM-DF). Its main goal is to promote and favor the elderly's well-being through the full exercise of their rights; promote the culture of ageing in which the elderly are considered socially active individuals and ageing is seen as a normal process in the cycle of life that includes inter-generational solidarity; propose and promote integral care policies and programs for the elderly; coordinate care programs and actions for the elderly that various institutions of the Federal District's government develop.

It has various programs considered top priority; the following are health-related:

- I. Medical house calls for people that have financial support.
    - Integral gerontology and geriatric assessment with an emphasis on dysfunction;
    - Health profile, and
    - Appropriate care.
  - II. Support for primary caretakers and education of volunteer companions.
  - III. Prevent and deal with violence against the elderly.
  - IV. Physical activation.
  - V. Promotion of the rights of the elderly.
  - VI. Research and Spreading: gerontology, geriatrics and epidemiology.
  - VII. Special actions: Gerontology Centers; villas for the elderly.
- b) Hospital Network. The Federal District has a wide network of hospitals. Only one (Dr. Enrique Cabrera Hospital) of the nine general hospitals has geriatric outpatient services. The Dr. Belisario Domínguez specialty hospital offers intensive therapy and geriatric outpatient services.



- c) Integral Care Program for the Elderly of the Health Ministry of the Federal District's Government. The medical care includes: treatment of hormonal problems: andro-pause and menopause; cervical and breast cancer; prostate cancer, sexually transmitted diseases; hypertension; osteoporosis, diabetes, obesity and overweight and erectile dysfunction.
  
- d) Advisory Council to integrate, aid, promote and defend the rights of the elderly in the Federal District. It is an honorary body of consultation, advice and evaluation of cooperation, coordination, planning and promotion actions to favor the integration and development of the Elderly. It is made up of representatives from the Health, Social Development Ministries and from institutions such as DIF-DF, the Attorney General's Office and the General Management of Social Development and Equity.
  
- e) Mexican health Foundation (FUNSALUD). It is a private institution that serves the community. It is also an autonomous civil association, nonprofit, part of the National Registry for Scientific and Technological Companies of the National Council of Science and Technology. Its main goal is to promote scientific and technological knowledge and to study health related policies by promoting research, human resources training and technological development. It also identifies and characterizes health problems and generates projects to solve them.
  
- f) National Autonomous University of Mexico. Faculty of Medicine. It has the specialty course in geriatrics and the aging seminar. It collaborates with other institutions such as the General Hospital of Mexico; National Institute of Medical Sciences and Nutrition Salvador Zubirán; North Central Hospital; Spanish Hospital of Mexico; Clinical Foundation Médica Sur A.C and the Medical Center A.B.C.
  
- g) National Academy of Medicine. It was officially founded in 1864. A scientific corporation constituted as a Civil Association. It is devoted to the study, teaching and research in the fields of medicine; it collects, analyzes and spreads its advances to update knowledge and guide health professionals and general public's criteria.

The Academy is a government advisory body that is responsible for suggesting solutions for problems Mexican medicine poses; either by request of the Federal Government or by its own initiative, as authorized by the current General Health Law to rule on the suitability of the Boards of Medical Specialties. The Academy also does consultation tasks for decentralized, autonomous or private institutions. The Academy is comprised of surgeons and other professionals engaged in activities related to medicine.

- h) Gerontology and Geriatrics Association of Mexico. It was founded in 1983; its main goals are: make every professional that has a knowledge and interest in Gerontology and Geriatrics a member of its association; promote the study, development and progress of Gerontology and Geriatrics in Mexico; make the fields of Gerontology and Geriatrics available to the elderly and the development of the country by promoting a theoretical, methodological and technical infrastructure that answers to the needs of the elderly in Mexico.
- i) National Population Council (CONAPO). In charge of regulating phenomena that affect the population: volume, structure, dynamics and distribution in the national territory, so the population can participate fairly and equally in the economic and social development. Its main functions are:
- Develop population programs and connect them to the economic and social development ones in the public sector;
  - Analyze, evaluate and systematize information concerning demographic phenomena;
  - Establish coordination ground rules and procedures among institutions, bodies and entities that participate in population programs;
  - Develop, promote, support and coordinate studies and research for the purposes of population policy;
  - Develop and spread information and public guidance programs, as well as the basis to participate and collaborate with other personas or organisms;
  - Advise and assist on matters of population to all kinds of public or private; national or foreign; local or federal institutions and celebrate the appropriate agreements;
  - Develop, publish and distribute informative material on population matters;

- Develop and give training courses on population matters; and
  - Evaluate other public bodies and institutions' programs concerning demographic policies, as well as propose appropriate measures.
- j) National Council for Science and Technology (CONACYT). Created in 1970, it is an independent public institution that is part of the Education Sector. It is responsible for developing science and technology policies in Mexico. Its goal is to consolidate a National System of Science and Technology that meets the needs of the country, solves problems and specific needs and helps raise the standard of living and well being of the population.
- k) Elderly University. Inaugurated in 2009, it teaches courses to finish basic and middle education study cycles; as well as seminars and undergraduate studies with official recognition and courses related to the aging process and personal, family and community aging.
- l) Coordinating Committee of the National Health Institutes and High Specialty Hospitals. Its mission is to develop general strategies that connect national policies with federal, regional and state projects in research, hospital management and high specialty hospital matters through the generation and promotion of innovative models to improve the effectiveness and quality of management and national and international public, private or social financing, so as to consolidate and expand the capacity of high specialty medical service providers.

#### **IV. Main results of the inter-institutional interview**

Inter-institutionality is a management aspect that is practically involved in every government policy and program. However, the health sector is peculiar in some ways. The main results of the semi-structured interview, which was answered by six actors of the health, sector<sup>15</sup>

15 Six managers of the following institutions were interviewed: ABC Medical Center –Private Care Institution; National Institute of Medical Sciences and Nutrition Salvador Zubirán; Ángeles Mocol Hospital; Lic. Adolfo López Mateos Regional Hospital ISSSTE. All of the interviews were conducted in Mexico City; between November 2009 and February 2010.

who work with programs and services for the elderly is presented in the following section. The interview was intended to obtain key information concerning inter-institutional management guidelines for policies and programs.

- a) General characterization for inter-institutionality. According to the people that were interviewed, inter-institutionality is seen as a job that needs to be done by several people, i.e. teamwork: doctor, nurse, social workers, etc. It is also a job that is done between various sectors of the hospital.

From an institutional point of view, this concept is seen differently depending on the institution to which the respondent belongs. Thus, for the ABC Medical Center, inter-institutionality is very important: "the institution has inter-institutional conviction". However, the López Mateos Hospital and the INCMNSZ, being third-level care institutions consider themselves the most important points of reference. The other institutions seek and rely on their help. Cooperation between peers or equals does not happen.

When talking about problems that can be ideally solved through the participation of various institutions; speed and quality in elderly care were mentioned, particularly the "reference-counter-reference" system.

Regarding that matter, they mentioned that reference is quite common; counter-reference is not. Formats exist, but they are not followed conscientiously. In most cases, the patient is in charge of giving the doctor the details of his medical file. If there were more inter-institutional cooperation, the patient would not have to do this.

- b) Development Factors of inter-institutional actions. There are several inter-institutional factors used to solve challenges posed by programs and services for the elderly. Congresses, seminars and press conferences on topics such as Alzheimer, cancer, diabetes, etc. have been developed. Research and care protocols to improve the services of hospitals and institutions concerning falls, quality of elderly care, cleft lip and palate clinic, etc. have been developed too.

The ABC Medical Center is a private care institution that has the BRIMEX ABC clinic and the ABC Friendship Clinic. Both of them provide medical services to people that live closely and that do not have access to public health services. They help local and health

sector authorities during the vaccination weeks and with community health programs. They support the institute's medical residency and internship programs, as well as those of other institutions of superior education, such as the Physical and Rehabilitation Medical School, the Medical School of the Anahuac University, the Psychology Department of the Iberoamerican University and the Mexican Odontological Association for Teaching and Research.

Some elements were identified as those that make inter-institutional job easier: "interpersonal relationships" were clearly identified; however, this factor makes said job difficult if we talk about "power groups". Other factors that are seen as hindering ones are administrative proceedings, which are necessary, but "are not adapted to current needs, nor use available Communications Technology". Overall, government institutions are not seen as factors that make intersectorial working easier because of the power groups that only want to "look good and forget what is most important: the patient".

Civil society organizations are considered agents that facilitate inter-institutionality although not in a generalized way but only with specific topics, such as Alzheimer's disease; these specific topics focus on a particular aspect: i.e. rehabilitation or research.

- c) Possible allies in inter-institutional actions. The Health Ministry has been clearly identified as the institution that should initiate or strengthen inter-institutional actions to improve health programs and services for the elderly. Most of the people that were interviewed, emphasized that the topics should be addressed in an integral way and not with partial and temporary solutions.

To exemplify the aforementioned: it is widely known that more geriatricians need to be trained, however, it is also important to know who and how they are going to be trained, their residence programs, where they are going to work and which research lines they are going to develop. "If the topics are addressed in an integral way, it will be easier to define who will be the institutional allies".

- d) Factors involved in inter-institutional actions. According to the people who were interviewed, the factors that contributed the most to inter-institutional actions in elderly programs and services were: human resources; inter-institutional leadership; motivation between institutions that work with

elderly topics and teamwork. By contrast, community participation and government participation are considered as low contributing.

The interviewed people stated that their institutions often participate actively when addressing elderly health topics and have made concrete and measurable contributions to solve the elderly's health problems. By contrast, they almost never take into account their own institution's criteria for health services and programs for the elderly; their institutions also never promote spaces for open discussions to seek inter-institutional solutions to health and aging topics.

Some of the interviewed people said that when a problem concerning programs and health services for the elderly makes the importance of any given institution become evident, the latter seeks to ignore the problem. However, other think that said institution will often assume the role of leadership. Some institutions often give training courses to perform inter-institutional work; others have never offered a course on this topic.

There are some work meetings that have tried to address programs and health services for the elderly in an inter-institutional way; depending on the topics they deal with, they consider that they have good rallying power, as well as communication, leadership, motivation and negotiation. Nevertheless, regardless of the topics they deal with, coordination is not very good, goals are not clear and high-participation can only be found on the first meeting.

- e) Most important problems concerning health programs and services for the elderly that need an inter-institutional approach. The monitoring of old people's homes, cognitive problems and mistreatment are the most important topics to be solved in an inter-institutional way. According to the people who were interviewed, the institutions that should intervene are: the Health Ministry, civil society organizations, the National Institute for the Elderly and the Legislative Power.

Everything that has been done to enforce the monitoring of old people's homes has not been good enough. The work done to reduce mistreatment is considered good, although few of these actions impact directly the victims of this situation.

- f) Preliminary conclusions derived from the interviews. The interviewees say that they are not familiar with the inter-institutionality topic and they think of it as a political matter, not a management strategy. From their point of view, achieving a good inter-institutional work depends on the topic to be dealt with and the people involved and not on the institutions themselves.

To achieve an inter-institutional work, topics should be dealt with in an integral way, avoiding partial/temporary solutions. The community and civil society organizations are seldom taken into account in inter-institutional meetings. Only one interviewee has received training to develop inter-institutional work. When the interview was finished, they found the topic of inter-institutionality interesting and would like to know more about it.

## **V. Conclusions: main management problems health services and programs pose in Mexico.**

When addressing specific problems posed by the management of Health Services for the Elderly in Mexico, one should remember it is an analysis of the concrete guidelines for the use human resources, materials and infrastructure. Management –or health management– refers to the problems health services face to fulfill their objectives and take advantage of their resources<sup>16</sup>.

If we want to talk about the existence and content of the health programs, we should start our analysis by recognizing there is not a single source to know what health programs and services exist for the elderly. Generally, institutions that have health programs and services for the elderly do not share detailed information regarding member/beneficiary registers or management results amongst themselves. This can even be seen on Internet websites that give the most general information.

It is common to find that most programs care for similar population in urban or semi-urban areas. Paradoxically, there is an elderly population that few programs treat. These groups are made up of elderly people that have two or more diseases, living in rural areas with a

16 Mario Hernández A., "Tendencias en la gestión de los servicios de salud", in Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública; Vol. 19, no. 1 (enero-junio 2001), page. 57-70.

low or very low socioeconomic profile and having few or none social and family networks of support.

As aforementioned, each one of the institutions handles different lists or databases of the elderly they treat. Usually, the information consists of general data: name, address, income and specific data the institution may require offering its programs or services. Thus, it is incomplete and very general data that is not systematically updated. This information is not usually shared with other institutions and it is also not available on its website.

Most health services and programs need the participation of different professionals, such as doctors, nurses, social workers and psychologists. Nevertheless, there are currently more institutions that are not part of the health sector and also address topics such as health and aging. Like the aforementioned programs: Opportunities and “70 years and older”, both of them developed by the Social Development Ministry; or the elderly clubs of the National Institute for the Elderly.

On one hand, it is very good that there is more and more programs for the elderly and that people with different professional profiles now work in the health sector. There is a need to have more education and training options in health and aging topics for the people responsible for designing, executing and/or evaluating said programs and that are not necessarily from the health sector only.

On the other hand, each institution has a specific budget to develop its work programs. However, institutions tend to care for the same elderly population and it is more and more frequent to have them agree on programs and services to share costs, i.e. the generation and spreading of information. In the previous review of institutions and programs, there was not a single example of cost sharing to provide common services.

Last but not least, management services and programs do not have time continuity because of a political and government system that changes every six years when the President of the Republic is elected; the latter chooses the head of every Ministry of State that is in charge of the institutions, which have to present their national work programs.

These changes seldom take into account (or partially) what was done in the immediate past; unfortunately, a race to “innovate” and not to “improve” begins. The well-known “reengineering processes” whose



goal is to monitor the processes used to implement improvements in cost, quality, service and velocity<sup>17</sup>; they seem to forget their nature and become a shallow procedure that is not indispensable, but that justifies the *change* of public administration and improvement *per se*.

Thus, there is a serious need to establish the basis of an aging policy that takes into account a long-term vision of the situation, inter-institutionality and individual and collective efforts, as well those made by public, private and social organizations.

## Bibliography

- Agranoff, Robert. "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (compiladores), La nueva administración pública. Madrid, Alianza, 1997, pp. 151-170.
- Asamblea de las Naciones Unidas. "Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento", aprobado en la primera Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Viena, Sistema de las Naciones Unidas, 1982.
- Castell-Florit, Pastor. La intersectorialidad en la práctica social. La Habana, Ed. Ciencias Médicas, 2007.
- Ham, Roberto. El Envejecimiento en México: el siguiente reto de la transición demográfica. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte-M.A. Porrúa, 2003.
- Hammer, G. y R. Champy. Más allá de la Reingeniería. México, Institute of Industrial Engineers, CECSA, 1995.
- Hernández A., Mario, "Tendencias en la gestión de los servicios de salud", en Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública; Vol. 19, núm. 1 (enero-junio 2001), pp. 57-70.
- México, Consejo Nacional de Población, "El envejecimiento de la población en México". México, CONAPO, 2005. Documento electrónico, disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje02.pdf>
- México, Secretaría de Salud. "Decreto por el que se crea el Instituto de Geriátría", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de julio de 2008.
- México, Secretaría de Salud. "Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud (LGS)", publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de mayo de 2003.

17 Hammer and Champy, Más allá de la Reingeniería. México, Institute of Industrial Engineers-CECSA, 1995, page 4.

México, Secretaría de Salud. “Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores”, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de junio de 2002.

Settersten, Richard A., *et. al.* (Editors), On the frontier of Adulthood: theory, research and public policy. Chicago, The University of Chicago Press, 2005, 569 pp.

Sosa, José. “A 25 años de cambio administrativo en México: La situación del Gobierno y la Gestión Pública”, en María del Carmen Pardo (Coord.), Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas. México, El Colegio de México, 2009, pág. 489-500.

Urcola, Juan Luis, Factores Clave de Dirección orientados a la obtención de resultados. Madrid, ESIC, 2000.

### **Websites:**

[http://seguro-popular.cnps.gov.mx/images/contenidos/Normateca/Spss/causes\\_2009.pdf](http://seguro-popular.cnps.gov.mx/images/contenidos/Normateca/Spss/causes_2009.pdf)

<http://www.ccinshae.salud.gov.mx/interior/institutos.html>

<http://www.conapo.gov.mx>

---

**The new institutional dimension of localities:  
communication policies and Local Government in Mexico\***

**José Luis Estrada Rodríguez\*\***

**Introduction**

The municipal public administration that works through City Hall is the area of the government that is currently most criticized and questioned by the citizens. Most of their complaints have to do with practice of obtaining votes with promises of government posts or other benefits (clientelism), using public office to benefit close friends or family (compadrazgo), corruption, inefficiency in the provision of services and a lack of accountability. All of these factors are part of a centralist political culture that can still be found in some local governments.<sup>1</sup>

This essay addresses these problems and proposes the New Public Management (NPM) approach as an alternative, which is directed at improving municipal public administration by using an important feature: communication with the citizens; under the premise that the more information citizens give and the more involved they are, the more legitimacy and government quality the local government will have.<sup>2</sup>

In this context, the starting points are political alternation and party competition; both of them seen as the driving force for innovation and

\* Article received on September 11<sup>th</sup>, 2010. Accepted for publishing on November 30<sup>th</sup>, 2010.

\*\* Member of the Research Network on the Quality of Democracy in the State of Mexico.

1 See Miguel Bazdresch Parada and Fausto Díaz Montes (coords.). El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio. México IGLOM, 2005.

2 The term government quality has been taken from Carlos Moreno Jaimes (2008), who states that municipal governments can improve their goods, measure their performance and increase their efficiency regarding the benefits granted to their citizens, using the NPM criteria.

citizen empowerment. Some municipal administrations have begun to transform themselves to overcome the old conception of city halls that are inefficient, incompetent, closed to transparency policies and accountability. Municipal management innovations and good practices have been established to transform municipalities. Currently, there is a lot of bibliography regarding this new way of governing.<sup>3</sup>

The connecting thread of this essay is NPM, its genesis and theoretical justification are included below to specify which communication policies fit into this doctrine; thus, proposing a communication policy that agrees with these postulates.

## **I. The New Municipal Public Management**

Public administration in our country, for a very long time, was developed under a traditional and centralist approach. In the federal arena, Jose López Portillo's government (1976-1982) created the Public Administration Organic Law, which controlled the way the government acted in the approach of the tripartite pact: federal, state and municipal. Subsequently, global changes, the development of new technologies and party competition in our country helped arise new ways of governing that promoted democratic transformations such as the electoral reform; which influenced public administration at all levels.

This new way of governing that began in Anglo-Saxon countries such as the United Kingdom, New Zealand and Australia, one of its features is having citizens participate actively, taking into consideration that the government can be controlled by them and that there exists a reciprocal condition between the government and the citizens. The paradigm proposes that bureaucrats or public managers do not have to decide what is good or bad for society; individuals (such as citizens or "customers") have a better knowledge of what they want and the government should be open to their demands (Arellano, 2005).

This transformation gave birth to New Public Management (NPM), which borrows tools from business administration –private area– and uses them to manage public affairs.

3 These innovations and practices are documented in the Government and Local Management Award set up by the Center for Research and Teaching in Economics (CIDE) ten years ago. See <http://www.premiomunicipal.org.mx>

Thus, the theoretical approach that justified the transposition of ideas and concepts that belonged to business administration, advocated for the need to have a provision of services that was well adjusted to the needs of the citizens, focused on satisfying social demands in an efficient<sup>4</sup>, competent and effective manner (Peters, 2005; Navas, 2010: p. 36).

Even though NPM has been criticized, we consider that it supports its theoretical postulates because, as Aguilar Villanueva (2006) points out, Latin American countries have not finished their administrative reforms; thus, many governments have not even implemented policies based on NPM.

NPM began in the United States and other countries by including business values in public administration methods, such as client's vision, service quality, feedback from highly politicized citizens, productivity, cost-benefit analysis of public works and other innovative actions. In Latin America, the management vision that was applied to government actions came from the Consensus of Santiago and from the Latin-American Administration Center for Development (CLAD) –both in 1998– and from the Santa Cruz de la Sierra one in 2003.

The importance of the local government constituted by City Hall lies in the nearness it has with its citizens, it is the ideal place to implement changes in public administration in an efficient, controlled and supervised way by government actors that intend to promote changes and continuous improvement processes as Rocchi (2010) says.

Ever since the last decade, the Mexican municipality has become relevant to the public agenda; discussions its functions and reforms to Article 115 of the Magna Carta<sup>5</sup> have made it advance towards the path of transformation. Likewise, new paradigms in public administration have changed the idea of what municipal presidents and aldermen ought to be doing to guarantee a good government with broad public acceptance.

4 Efficiency is related to cost minimization and result maximization or benefits for the citizens. It also includes the concept of competitiveness between inputs and benefits, commercial terms that are now applied to government. See: Ernesto Velasco (2009), p. 96.

5 Article 115 of the Constitution has been reformed nine times since 1917. The first time in 1920 and the last one in 1999; its function has been changed from an administrative one to a body of government.

The municipality has received more than anyone complaints regarding the satisfaction of needs and interests of the community; that is why it is considered as the government closest to the people, even when it is not the most efficient one. All of these demands have forced local governments to open participation to citizens, as stated by González (2010); Rocchi (2010); Cabrera (2008), as well as Chávez and Goldfrank (2004); without forgetting the pioneer work of Barzelay (2002).

Within this context, the transformation of the bureaucratic management model to a business one decisively influences the communication approach as an instrument that will activate its own internal and external process; a key element to guarantee a good government.

NPM states that the decisions regarding goods or services have to be taken by the public system –in this case the municipal government– taking into account a cost-benefit analysis. In this sense:

Program budget management means that central level executives –public employees– are qualified to know which goods and services, objectives valued in a substantive manner, will be politically supported; on the other hand, operations managers are better qualified to know how to provide certain services in an efficient and effective way (Barzelay, 2002: p. 24).

Even though NPM has been strongly criticized for its injustice and inequality (Arellano, 2002 and 2005) ever since it was implemented, and there has even been a big discussion regarding the social role public administration should have; the NPM model works very well for communication policies. This is because it is new to our country and it constitutes a big leap –from centralism to municipal autonomy–; guaranteed by article 115 of the Constitution.

Likewise, Ramió (2008) criticized public management based on *agency creation*, *managerial reform*, *outsourcing* and other concepts related to implementing business values into public administration because they tend to be very technical solutions that are distant from social sensibility. However, he recognizes that a government that is more transparent and close to the population can be created if the right technological tools are used, as well as decision-making strategies to promote accountability and start treating citizens as “clients”<sup>6</sup>, trying to benefit and take care of them.

6 The concept of “client” allows citizens to disagree with works and actions taken by the government; that is, they could be more aware of the processes and decision making.

Even though we talk nowadays about new reforms, of post-NPM type, as the second generation of reforms to the public sector; our country has not experienced the first wave of transformations, there is still a pending task regarding accountability. The approach that succeeded NPM, known as whole-of-government, if seen under a holistic view it seems very distant if the first steps are not taken (Christensen y Laegreid, 2007).

Thus, because of the current approach most public municipal administrations have, it is necessary to consider as top-priority the role of political communication or social communication within a local government, because it sets governance guidelines and the criteria under which its population will evaluate it. That is, social communication is vital to guarantee that public management will have good results before their citizen's eyes.

## **II. Communication policies**

In NPM, the role the media plays is vital to guarantee government innovation and “responsiveness”, that is, accountability. Thanks to the diversification and multiplication of mass media, citizens are now more informed and receptive to what's happening. It is not breaking news that management and communication are connected even in Noguera's (2006: p. 82) “permanent campaign” concept.

Guevara thinks that the media makes it possible to guarantee the prestige or reputation of a brand, a company or a government through its social communication or public relations office: “the good or bad image the public has regarding an organization depends greatly on its media coverage; positive opinions in the media creates more credibility than an advertisement” (Guevara, 2003: p. 69).

Public administration tends to view citizens as the center of everything that happens within a local government, NPM proposes a responsibility framework based on performance requirements, compared to the mere conformity the bureaucratic principle exercises. Martínez Puón (2009) states that within public administration, decision-making processes are made in a much more comprehensive way, in accordance with demands and taking into account the cost-benefit approach, making more efficient decisions; offering acceptable forms of argument to a society that has changed its organizational principles and its relationship with power.

In this sense, social communication or information generated by the government has been transforming itself for a long time. Even though communications offices only used to disclose information of city hall members, they currently have to have a different strategy and above all, consider all citizens as recipients of the message. The way information is received has to be more efficient, in other words, citizens should hear about what the government is doing; this is the task municipal public administrations have and they should even include marketing strategies (Izurieta, *et. al.*, 2005).

Martínez Puón (2009) also thinks that nowadays the government's activities are designed to influence what happens internally, but also externally. If we understand social communication under this approach, it should not only pay attention to the citizens of its municipality, but also to those who live outside it and have some kind of relation with it.

We can take into account the ideas Barzelay (2002) announced in Latin-American; which are clearly interested in structuring, managing and controlling bureaucratic systems individually and collectively so as to have a good and quality government. As a result, the municipalities of Lerma de Villada and Oztolotepec of the State of Mexico have instituted this principle for the 2009-2012<sup>7</sup> period.

Schroeder (2006) states that the concept of NPM is controversial; some people think that it involves the privatization of the government's functions, while others think it refers to making the government more efficient through better practices aimed at controlling and managing resources. This essay agrees with the second point of view, which is linked to government innovation and creativity to improve its management before the eyes of its citizens.

This author says that in the end, its goal is to modify public administration practices and even though we know it is not a private enterprise it can adopt measures to guarantee good results, become more businesslike and focused on generating goods, benefits and productivity.

Among the tools to improve, we have to study various points. We emphasize the role of the government with its citizens to inform them,

7 Those municipalities of the State of Mexico implemented innovative practices regarding social communication or government communication.



ask their opinion on certain relevant topics that affect them to implement the most useful policies. This is a citizen-oriented approach, although under this business approach they are also called “customers”.

This can only be achieved by implementing the following measures in the political communication or social communication arena, Schroeder (2006):

- a) Comprehensive and active information regarding services provided by the local government;
- b) Accessible times and schedules for the citizens, giving out information concerning hours of customer service and what administrative procedures can be carried out;
- c) Train employees so they can properly inform citizens about activities, works, projects and municipal administration programs; and
- d) Improve the quality of contact with the citizens; also, apply questionnaires to know their opinions.

These points were included to develop the “Communication Policies Program” implemented in the City Halls of Lerma de Villada and Otzolotepec of the State of Mexico. Some of the goals were to improve communication with the citizens, properly attend top-priority demands and have a cost-benefit analysis of the decision-making process to guarantee a good government. This way, citizens –who are also voters–, can support the political party in charge of this proposal.

Likewise, it is important to document this experience because of the need to institutionalize good practices or successful local innovations. An example of this is the “Government and Local Management Award” that promotes local government innovation. It would be also very important to institutionalize and regulate them to avoid losing these practices in future government periods.

The aforementioned actions are part of a public administration model based on NPM that seeks to implement elements of control and monitoring of actions to meet citizen’s needs. It considered customer-oriented because: a) citizens will participate in the production and provision of services, and b) the provision of services works appropriately when customers know what’s expected of them (González, 2010: p. 6).

Also, this work is related to other topics, such as: transparency and accountability, institutionalization of citizen participation, public management and governance; among others that put citizens at the center.

Ramió (2008), recognizes that it is important for municipal administrations to have a good level of efficiency and effectiveness in both public services and the attention of citizens' problems; this way, the government will win legitimacy:

If public institutions are not worthy of social support, they will lose most of their positive externalities because they will not be able to generate institutional and legal safety stimuli in their environment; thus, they will not generate the desirable economic and human development for their citizens (Ramió, 2008: p. 115).

Starting from a general diagnosis, citizens have a negative perception of municipal public administration because it does not have sufficient resources to provide visible benefits to its population. *Clientelism, compadrazgo*, corruption and inefficiency are linked to that area of government. It is important to admit that citizens are no longer passive subjects; they are already involved in all actions.

And even when municipal governments through City Hall and its collegiate body –the town council– implement actions based on NPM and offer results to pre-established goals; they could be perceived as total failures if they do not have inclusive citizen-focused social communication policies.

A common error is to perceive the media as a bridge between the government and the citizens, without doing an analysis or considering what citizens want to know about their local governments. One of the most important elements is the responsibility involved when adopting the NPM paradigm; governmental quality will be guaranteed only through accountability (Ormond y Löffler, 1999).

### **III. Towards a municipal social communication model**

The sphere of municipal government has lived for many years in apathy; unable to implement public policies from its sphere of action, because policies were national. All of this has changed thanks to the demands of the citizens, electoral competition and to what Brugué and Gomá (1998) call “new localism”; in the presence of processes

such as globalization and new technologies, the municipality is becoming a space for innovation and promotion of transformations, many of them derived from NPM ideas.

Informing the public directly through the mass media is a public function, as well as through means created by City Hall itself: newsletters, brochures, magazines, radio spots, banners, billboards and online social networks. Its goal is to win sympathy and acceptance from the citizens, who will perceive they are being treated as “clients”, informed and considered in the decision-making process, within their own scope.

Government communication is defined as the means to inform and disclose the reasons behind public policies and the decisions made by the government (Valenzuela, 2010: p. 49). NPM postulates take into account administrative and operations policies; nevertheless, the proposal focuses on the communications, public relations or press room areas; it is a fact that the success a public management has depends on the effectiveness of its communications and its ability to be in contact with most of its citizens and partners to channel demands and legitimize performed actions.

The main reason to use alternate means of communication is that there are a great number of them: magazines, newsletters, newspapers, radio and TV stations; all of which have high costs for public finances and low effectiveness in terms of giving citizens important information. In general terms, television has a very broad scope, but its target audience is not the municipal population. This is why TV publicity does not offer the appropriate coverage for the local public.

Furthermore, influencing the media agenda of the mainstream media is difficult; it will always be necessary to pay for advertising to appear on a newscast or a newspaper. Hence, we propose generating sympathy through the actions of the local government, bringing government-promoted means of communication constantly and permanently closer to the population.

Another element of this already in use business approach worth mentioning is the existing corruption of the media; the tapping of information or blackmail in exchange for juicy advertisement arrangements is common. Thus, objective media coverage or one with the citizen’s best interest at heart is hard to find.

The implementation of communication policies based on NPM demands the creation of a government agenda, a media plan and a media catalogue to divulge the actions of City Hall. The point is to meet the citizen's information needs, publicize information that interests them and not only ribbon-cutting ceremonies or inauguration acts.

Communication costs in local management will be much more efficient; paying national advertising is not a smart investment, especially when the target audience lives in a small municipality. Using newspapers and brochures to inform and not publicize the figure of the mayor or the municipal administration; will allow us to create a bigger political culture.

#### **IV. Communication strategy: feedback<sup>8</sup>**

One of the main premises to ensure government quality is to inform the people of the actions taken by City Hall. Transparency policies in our country have been there for over a decade and they have encouraged citizens to request more information. However, institutional mechanisms have not been created to meet that demand.

If the population's information needs are taken into account, and an official vision of the topics dealt with in alternate government means of communication is considered; the agenda of private means of communication regarding certain topics can be controlled. The ideas based on NPM focus on making citizens the center of attention so as to receive their ideas, concerns and especially their collaboration to legitimize government actions.

It is taking into account their points of view regarding the design, provision and evaluation of goods and services provided by the local government (Velasco, 2009: p. 119). The potential objections to this idea are a lot in the implementation phase. Subsequently, according to the experience documented by the Strategic Center for Municipal Studies (CEEM)<sup>9</sup> the media adapts itself to the topics the local go-

8 The word "feedback" is a communications term that refers to the addresser's capacity –local government– to pick up on the addressee's -citizens- reactions in different ways; to modify the message.

9 CEEM is an associated made up by professionals who are in charge of consulting and developing municipal-level projects; they also have experience in developing strategic analysis and communication policies. It published in the press *The Municipal Communication Policies Guide*.

vernment proposes; not forgetting the ill-natured media sources of criticism that seek to negotiate with negative information in exchange for advertisement arrangements.

A survey that was carried out by the CEEM in the State of Mexico in 25 out of the 125 municipalities; 18 of them located in the suburbs which had a big social communications budget for the 2009-2010 period. They found out that most municipalities would rather subsidize or pay advertisements to the media that have no impact on the citizens, rather than exposing themselves to “periodicazos” (to use newspapers to exaggerate positively or negatively any piece of information) or strong criticisms, even though these could be a product of libel, slander or blackmail.<sup>10</sup>

The State of Mexico alone has over two thousand newspapers, newsletters or magazines that survive thanks to the grants City Hall gives them in exchange for not being exhibited in the anomalies of the municipal administration. One may think this leads to an oversupply of information; however, they have a small print run and poor circulation, not to mention very poor quality.

Few municipalities have included NPM to their communications area because at the beginning political costs are very high. The population is used to receiving favorable news on TV, newsletters or newspapers; the municipal president is always cutting the ribbon at some public work. If this information appears in the official media, it is considered populism and exaltation of the public image of the mayor.

The feedback methodology proposes the following points regarding the aforementioned problems:

1. **Budget Strategy.** Establish policies approved by the town council to decrease the investment of money in private means such as television, radio and the press; resources will be used to create official products, newspapers, newsletters, banners, posters, bulletin boards, the Internet, radio programs, etc. that will ensure a higher cost-benefit. In other words, instead of paying 70 thousand pesos for a page in a national newspaper, distribute at least one thousand news-

10 The State of Mexico publishes 15 journals which belong to over 2 thousand means of print media of different periodicity, a reliable record of them does not exist because they constantly appear and disappear. All of them survive thanks to government advertising.

papers published by City Hall for the same price. This will guarantee a more focused distribution to those who are really interested in information and will receive immediate feedback. Although it is not possible to allocate all of the public relations or social communication's budget to this project, a good start would be 30-50%. This will promote a balance of information and rules out the concentration of information in few means of communication.

2. Transparency. Ensure transparency in the use of public resources. Mass media such as newspapers, magazines, weekly and monthly publications are not subject to an audit of their circulation or to the number of visitors for online publications. Adopting a communication policy that generates its own means of communication is not without risk of corruption or diversion of resources; that is why transparency must be guaranteed. Existing means of communication have discretionary rates that are not public; the tendering of printed materials ensures access to information.<sup>11</sup> Accountability in public management is inherent to the goods that are visible to the public.
3. Public distribution channels. To ensure that information regarding works, actions, official announcements, cultural activities, etc. reaches a large number of citizens, it is necessary to implement public distribution channels. In Lerma de Villada (State of Mexico) where these mechanisms were implemented for the 2009-2010 period, the Citizen Participation Councils and Municipal Representatives, assistant authorities of colonies and communities were the ideal channel to distribute the LEERMAS City Hall magazine, newspapers, special editions and even the municipal edict. Around the same period another municipality, Oztolotepec, established distribution centers for the newspaper of City Hall. A vision of citizen empowerment is fulfilled because not only is it free, but this communication good is subject to constant citizen criticism.

11 In the State of Mexico only the following papers have established rates, although they are subject to agreements: Milenio of the State of Mexico, Reforma and El Sol (The Sun) of Toluca. TV Azteca and Televisa TV Stations have the same situation; their rates are subject to negotiation based on the amount of publicity bought.

4. Inclusive Content. According to NPM, citizens are the ones who control the action agenda. This communications policy or feedback makes citizens establish which information they wish to receive by sending photographs, poems or collaborations. There should also be a section with information such as central offices for that area, DIF, water organization, houses of culture, etc.
5. Permanent Information. Implementing a communications policy that wishes to establish a continuous contact with the population, with a budget assigned to a Media Plan should include: print media, electronic media, alternate media such as billboards, painting of walls, loudspeakers, posters, brochures, etc. Hypothetically, if municipal administrations have an important deficit in public trust, these public policies will increase legitimacy in the local government's actions.

Negative appraisal towards public employees does not decrease according to the number of actions carried out; however, it depends on the opportunities citizens have to question or ask about public funds or actions that have been divulged.

6. Open communication, oversupply of information. The goal is to create broad communication spaces, allow citizens to feel as "customers" or partners that receive all of the information, allow bulletins, press conferences, interviews and events to create open information, available on the internet and to any media that wishes to publish it. There is room to discuss certain topics, although this could cause trouble in the decision-making process of the local government. The process of managing crises is more manageable, participative and it promotes a democratic culture in the municipalities that adopt said strategy.

It is also important to point out that this proposal has been implemented in the aforementioned municipalities with flying colors. Nevertheless, it is necessary to institutionalize said practice to ensure its continuance. Theorists such as Peters (2005) and Barzelay (1998) consider that public participation depends on the received information; hence, the need to implement channels of information.

Taking actions in favor of municipal efficiency, government quality and social legitimacy depends greatly on a communications policy based on the NPM principles. And even though these ideas have

been implemented in Lerma de Villada and Oztolotepec in the State of Mexico, a case analysis has not been carried out; this proposal was not intended for a specific context, it was meant to be a tool to innovate municipal public administration.

## **Final thoughts**

Adopting the NPM doctrine in municipal administration and especially in communication policies will ensure government quality, political legitimacy and will promote make the citizens more capable of adopting an inclusive policy and having more information. Likewise, when talking about the need to make public administration and spending more efficient, we have to remember that this model of municipal communication has better investment results; City Hall achieves a direct control over communication goods, without having to neglect external publicity or the disclosure of activities at state or national level.

In the face of austerity policies and public spending control resulting from economic crisis and the reduction of participation; minimizing costs and maximizing results should guide municipal governments; organizations and groups of citizens are a strong support to govern.

A communication strategy that sees citizens as “customers” promotes constant evaluation, legitimizing the government and its actions. This type of participative management is eliminated by the positive externalities that corruption creates in local means of communication; these types of services that are not auditable and do not have public credibility are contracted much less. The active participation citizens have in elaborating and distributing newspapers or official magazines helps the empowering of citizens.

Finally, it would be worth pointing out that the topics this essay covers are not the only ones; the NPM model applied to communication policies has not been finished. This essay wishes to open room for discussion and debate regarding a relevant aspect of municipal life that calls for new guidelines.



## Bibliography

- Aguilar Valenzuela, Rubén. "Comunicación gubernamental en México", *Diálogo Político*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 15 de mayo de 2010, en línea. Disponible en <http://www.kas.de>
- Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y gestión pública. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 500 pp.
- Arellano Gault, David. "Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México", en Revista del CLAD, Reforma y Democracia. Número 23, 2002.
- Barrera Grageda, Juan Manuel. "El gestor municipal en México: ¿Nuevo actor, viejos problemas?", en Revista IAPEM. Número 67 (mayo-agosto 2007), pp. 313-342.
- Bazdresch Parada, Miguel y Fausto Díaz Montes (coords.). El gobierno local del futuro: nuevo diseño del municipio. Guadalajara, IGLOM, 2005, 616 pp.
- Barzelay, Michael. Atravesando la burocracia. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 252 pp.
- \_\_\_\_\_. "La nueva gestión pública, una invitación al diálogo globalizado", en Estado, Gobierno y Gestión Pública, revista chilena de administración pública. Año 1, número 2 (agosto de 2002), pp. 22-28.
- \_\_\_\_\_. La nueva gestión pública, un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 172 pp.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá. "Gobierno local, ciudad y política urbana", en Estudios Demográficos y Urbanos. Vol. 13, número 3 (julio-septiembre 1998), pp. 561-583.
- Cabrero Mendoza, Enrique. Innovación local en América Latina. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Liaison Group, Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, 2008, 332 pp.
- \_\_\_\_\_. Acción pública y desarrollo local. México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 447 pp.
- \_\_\_\_\_. Del administrador al gerente público. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, 115 pp.
- Chávez, Daniel y Benjamín Goldfrank (eds.). La izquierda en la ciudad. Participación en los gobiernos locales de América Latina. España, Icaria editorial, 2004, 259 pp.
- García Sánchez, Isabel María. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", en Presupuesto y gasto público. Número 47 (2007), pp. 37-64.

- González Tlazola, Néstor. "Barzelay y la burocracia: orientación al cliente y participación ciudadana", en Encrucijada, revista electrónica del Centro de Estudios de Administración Pública. Quinto número (mayo-agosto 2010), pp. 1-15.
- Guerrero Olvera, Miguel. La nueva gestión pública: un modelo privatizador del proceder del Estado, alcances y consecuencias. Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2008, 228 pp.
- Izurieta, Roberto; Rubén M. Perina y Christopher Arterton. Estrategias de comunicación para gobiernos. México, La Crujía Ediciones, 2005, 262 pp.
- Larrañaga, Zubizarreta José. "Aproximación a la política de comunicación en los ayuntamientos de la CAV", en Mediatika, número 11 (noviembre de 2005), pp. 135-150.
- Martínez Puón, Rafael. "¿Hacia dónde se dirige el campo de la administración pública?", en Convergencia. Vol. 16, número 49 (enero-abril 2009), pp. 309-329.
- Martínez Vilchis, José. Una mirada a la nueva gerencia pública en su dimensión regional en México. Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Miguel Ángel Porrúa, 2007, 306 pp.
- Mejía Lira, José. "Modalidades administrativas de los municipios mexicanos". Documentos de trabajo, número 10, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 1992.
- Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione. "Nuevos instrumentos de gestión pública y participación ciudadana", en Mediatika, número 11 (noviembre de 2005); pp. 11-21.
- Moreno Jaimes, Carlos. Democracia electoral y calidad gubernativa, el desempeño de los gobiernos municipales en México. Guadalajara, ITESO-UIA Puebla-UIA Torreón, 2008, 248 pp.
- Navas Quintero, Andrés. "La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio", en Perspectiva, número 23 (2010), pp. 36-38.
- Noguera, Felipe. "La campaña permanente", en Izurieta, *et.al.* Estrategias de comunicación para gobiernos. México, La Crujía ediciones, 2005.
- Ormond Derry y Elke Löffler. "Nueva gerencia pública, ¿qué dejar y qué tomar?", en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, número 13 (1999).
- Peters, Guy. "Gobernanza y burocracia política: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control", en Foro Internacional. Vol. XLV, número 4 (octubre-diciembre de 2005).
- Prats, Joan. "Nueva gestión pública en América Latina", en Revista Gobernanza, número 48 (27 de junio de 2006).

- Puig, Toni. La comunicación municipal, cómplice con los ciudadanos. Buenos Aires, Editorial Paidós, 2003, 192 pp.
- Ramió Matas, Carles. “Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina”, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, número 41 (junio de 2008), pp. 111-140.
- Rocchi Graciela y Valeria Venticinque. “Calidad democrática, ciudadanía y participación en el ámbito local”, en Espacio Abierto: cuaderno venezolano de sociología, octubre-diciembre de 2010.
- Salinas Wolberg, Hernán. “La nueva gestión pública y la creación de valor público: ¿enfoques compatibles o antinómicos en la administración pública?”, en Revista IAPEM, número 69 (enero-abril de 2008), pp. 169-232.
- Schroeder, Peter. Nueva gestión pública, aportes para el buen gobierno. México, Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina, 2006.
- Velasco Sánchez, Ernesto. “Seducción, consumo y nueva gestión pública”, en María del Carmen Pardo (coord.). Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas. México, El Colegio de México, 2009, pp. 95-129.



**Divided Governments and Public Budget:  
when the majority votes are not enough\***

**Reyes Tépach M.\*\***

**Introduction**

The legislative process in budgetary matter (*Income and Expense Budget Law of the Federation*) is complex, because according to the *Political Constitution of the United Mexican States (Constitution)* the responsibility of executing its different stages falls on: the Federal Executive and on one or both Houses or Chambers that make up the Congress of the Union. This situation demands a clear definition of the faculties the Constitution grants to each one of these actors, as well their limits.

With the arrival of Governments without majority decision in Mexico (since the second part of the presidential term of Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León) this complex legislative process became obsolete, imprecise and inadequate; thus, the Statutory Body of the Constitution (Congress of the Union and State Legislatures) in 2004 reformed *article 74 of the Constitution, section IV* to adapt it to the new politic-parliamentary reality of the country.

These constitutional reforms prevented a financial crisis in Mexico brought about by the not passing of the Income and Expense Budget Law as established in the *Constitution*. However, said process still has at least four problems; some solutions are analyzed in this paper, in light of the political reform projects made by the Federal Exe-

\* Paper received on June 9, 2010. Accepted for publication on December 12, 2010.

\*\* Economics Researcher in Analysis and Research Services, member of the Documentation, Information and Analysis Center of the Chamber of Deputies of the Congress of the Union.

cutive and the Parliamentary Groups that make up the Chamber of Deputies and Senators. These projects are currently being analyzed, discussed and ruled by the Chambers that constitute the Congress of the Union.

### 1. The legislative process to develop laws.

José Sandoval de Ulloa defines the development of laws, *lato sensu*, as: the various stages and moments that must be carried out to initiate, discuss and pass, promulgate and publish laws and decrees.<sup>1</sup>

He highlights these features:

- It is constitutional, as specifically and entirely envisaged in *articles 71 and 72 of the Political Constitution of the United Mexican States*.
- It is strictly formal, the development and respect of the planned stages in constitutional norms is an element of essence and validity in laws and decrees that are the subject of the processes.
- It is a function of the Federal Government, in which the head of the Executive participates so as to present initiatives and promulgate and publish laws and decrees (except as otherwise provided in the Constitution); State legislatures to present initiatives; the Legislative Assembly of the Federal District to present initiatives related to this Federal Entity; federal deputies and senators individually considered also to present initiatives and the Congress of the Union to discuss initiatives and pass the corresponding laws and decrees.
- It includes two chambers, it normally requires the participation of the Chamber of Deputies and Senators in one or more instances to complete and improve the process.
- Exceptions to the aforementioned are the decrees issued by each one of the Chambers when exercising their exclusive faculties established in *article 74 (exclusive faculties of the Chamber of Deputies) and article 76 (exclusive faculties of the Chamber of Senators) of the Constitution*. In these

1 J. Sandoval de Ulloa. "Prontuario de los Términos, Prácticas y Procedimientos más Usados en el Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Summary". México, DF. Cámara de Diputados, 2009; p. 28. Retrieved from: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/pront/Prontuario.pdf>.

cases, the stages and moments of the process are limited to those involved to each Chamber that make up the Congress of the Union, according to the case.

Through the legislative process, *lato sensu*, the Chambers that make up the Congress of the Union perform their main function: legislate to develop laws that govern the institutional life of our country. On the other hand, the legislative process in budgetary matter is *sui generis*, emphasizing two features:

Firstly, it limits itself to the features of the legislative process, *lato sensu*, except that it has only one chamber as it has been aforementioned by the author. According to *article 74, section IV*, it is an exclusive faculty of the Chamber of Deputies to pass it annually after examining discussing and –in some cases– modifying the Project sent by the Executive.<sup>2</sup>

Secondly, opposite to the legislative process *lato sensu* whose purpose is to legislate to develop laws; the resolution obtained in budgetary matters is a formally legislative decree, although materially administrative. That is to say, it limits itself to the constitutional principles of the legislative process, their resolution is not a law, it is an administrative decree through which rules to exercise the public expense of the Federation are established.

## 2. The Legislative process in budgetary matters

The legislative process in budgetary matters is regulated by *articles 71, 72 and 74, section IV of the Constitution* regarding *article 42 of the Federal Budget and Fiscal Responsibility Law (LFPRH)*.

According to the stated in *article 74, section IV* regarding *article 42 of the LFPRH*, the legislative process in budgetary matters starts on the 8<sup>th</sup> of September of the year before the new fiscal exercise, when the head of the Executive sends the Chamber of Deputies the economic program.

- When talking about the Income Law, the Executive has the constitutional faculty and obligation to present it to the Chamber of Deputies. The Chamber of Deputies and Senators are in charge of its examination, discussion, and modifi-

2 Idem.

cation –if needed– and passing; according to *Constitutional article 73, section VII*, the Congress of the Union is authorized to impose the necessary contributions to cover the budget. Additionally, *article 31, section IV of the Constitution* establishes that Mexicans are required to contribute to the public expense of the Federation, of the Federal District or the State or municipalities in which they live in a proportional and equitable way.

- The Chamber of Deputies must pass this Law Project by October the 20<sup>th</sup>; and by the Chamber of Senators by October the 31<sup>st</sup>, at the latest. All of this must be done a year before the new fiscal exercise begins.
- On the subject of Expense Budget, the Executive also has the constitutional faculty and obligation to present an initiative. The Chamber of Deputies has the exclusive to examine, discuss, modify –if necessary– and pass it no later than November 15<sup>th</sup> (of the year before the new fiscal exercise begins).

In compliance with *article 72, paragraph h) of the Constitution*, in the Income Law, the Chamber of Deputies is considered as the point of origin because said project deals with loans, contributions and taxes. Likewise, based on *article 74 of the Constitution, section IV*, the Chamber of Deputies is also the point of origin in the legislative process in Budgetary Expense Matters.

To discuss and pass the Income and Expense Budget Law of the Federation in plenary session in one or both Chambers that make up the Congress of the Union, two conditions must be met:

- The existence of *quorum*. Based on *article 63 of the Constitution*, the chambers cannot start their sessions or exercise their functions without the attendance, in each one of them, of more than half of the total number of their members. The Chamber of Senators requires 65 legislators to be in the session room to pass the Income Law; on the other hand, the Chamber of Deputies needs 251 legislators for the Income and Expense Budget Law.
- Voting. According to *article 158 of the Regulations for the internal government of the General Congress of the United Mexican States*, every voting has to be verified by absolute majority, except those cases where the Constitution and said Regulations call for two-thirds of the votes (qualified



majority). The passing of the Income and Expense Budget Law does not require qualified majority.

Based on the two aforementioned articles, we can conclude that to pass both resolutions; first, quorum is required (at least 65 senators and 251 deputies) and subsequently, rulings must be backed up by an absolute majority (at least 50% + 1 of senators and deputies present at the time of the vote).

Once the initiative for the Income Law and Expense Budget Project of the Federation have been passed, they are handed over to the Executive to be sanctioned, promulgated and published in the *Official Journal of the Federation*, if no observations are made, according to *article 42 of the LFPRH*, these resolutions have to be published within 20 calendar days after they have been passed.

### 3. Governments without majority in Mexico

During the 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century, the relationship between the Executive and Federal Legislative has had two diametrically opposed periods:

- Governments with majority emanated from the hegemonic party (Institutional Revolutionary Party), which were a big part of the country's political life. This started with Emilio Portes Gil's 1928 election as president and ended with the first half of Ernesto Zedillo Ponce de Leon's term (1997). One of its features was a subordination of the Legislative to the Executive due to the President's Meta constitutional powers; the latter was not only Chief of State and Head of the Government, but the Maximum Chief of the Hegemonic Party also.
- Governments without majority that started with the constitution of the 57<sup>th</sup> Legislature of the Congress of the Union (1997-2000), when the President's party lost the majority of seats in the Chamber of Deputies and a series of differences between both powers started.

It is important to make a difference between a divided government and one without majority; although both concepts are closely linked:

- Divided government describes a situation in which one party controls the Executive and another party controls Con-

gress. In a similar way, government without majority refers to a circumstance in which no party controls fifty percent plus 1 (50% + 1) of the Congress' seats or one of its Chambers. The Congress' composition can vary according to the number of existing parties and the rules that transform votes into seats; however, to speak about these two phenomena the President's party must not have the majority of parliamentary seats.<sup>3</sup>

Currently, Mexico is in the 'governments without majority' stage, no parliamentary group controls fifty percent plus one of the Congress' seats or one of its Chambers.

During the 'government with majority' stage, the legislative process in budget matters –like the rest of the resolutions the Executive submitted to Congress or one of its Chambers– was characterized by a non-existent examination and discussion by Deputies and Senators; passing them unchanged.

During this long period in the country's parliamentary life, the legislative process to pass the Income and Expense Budget Law was carried out in the simplest way: firstly, the Federal Executive sent the Chamber of Deputies the Income Law, which was passed unchanged or was modified scarcely; the Chamber of Senators backed up what was passed in the Chamber of Origin. Then, the project was sent to the Federal Executive who published it and made no changes. The Expense Budget Project went through the same process.

However, with the coming of governments without majority, the constitutional framework that controlled the legislative process in budget matters had the following limitations:

It was obsolete, it was operating inefficiently in a context where the president's party was no longer in power; the institutional certainty that Congress would simply ratify the president's initiatives was no longer present. Imprecise because it did not establish clearly what would happen if the initiatives had not been passed [a budget renewal figure did not and does not currently exist] by the time the new budget

3 María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coord.) *Gobernar sin mayoría*. México 1867-1997. México, D.F. CIDE-Taurus, 2001; p. 9.

came into effect (January 1<sup>st</sup>). Inadequate, because among other reasons, it did not anticipate negotiation incentives, budget approval or mechanisms to settle a possible non-agreement.<sup>4</sup>

Taking into account these and other limitations, in the year 2004, the Statutory Body of the Constitution passed a constitutional reform to make this legislative process consistent with the new politic-parliamentary reality of the country. In Casar's terms, it stopped being obsolete, imprecise and inadequate; preventing a government financial paralysis, easing the tension between the Executive and the Federal Legislative by extending negotiation period between both actors.

The constitutional reform of 2004 solved two problems the legislative process had:

- Authorized the Chamber of Deputies to expressly *modify* the Budget project. In the text abolished by the reform, it could only examine, discuss and pass it; nowadays it can also modify it; as long as it respects constitutional and national development principles.<sup>5</sup>
- Expanded the period to pass the fiscal program. In the abolished text, the Federal Executive had until November the 15<sup>th</sup> to send the Chamber of Deputies the Income Law and Expense Budget Project. A due date to pass it was not constitutionally established and it could be extended until December 31<sup>st</sup> of the year before the new fiscal exercise started. The Chamber of Deputies had 30 and 46 days to pass the fiscal program.

The current text establishes the Federal Executive sends the fiscal package to the Chamber of Deputies by September 8<sup>th</sup> (of the year before the new fiscal exercise begins) at the latest. The Chamber of Deputies has to pass it no later than November 15<sup>th</sup>; that is, they have 68 days to carry out the passing stage of this process.

4 María Amparo Casar. "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso." México, D.F., Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y la Fundación Ford, 2001; p. 2.

5 Reyes Tépach M. "Análisis de las facultades que tiene la Cámara de Diputados en materia de Modificación y Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación". México, D.F. Cámara de Diputados, 2006; pp. 10-20.

The constitutional reform in Budget matters of 2004 discouraged the time factors that endangered the country and put it at risk of having a financial-institutional conflict between the Federal Executive and the Chamber of Deputies due to lack of approval of a spending program. Particularly, extending the due date of this legislative process improved negotiation scenarios between the actors that had an economic interest in budget matters.

#### **4. Problems that still exist in the legislative process in Budget matters**

This reform did not correct at least four problems that still exist in the legislative process in budget matters:

##### **4.1. The Federal Executive's express authority to observe the Expense Budget.**

The Constitution does not authorize the head of the Executive to observe the Expense Budget Project; this situation requires a prompt definition due to the existence of the following constitutional antinomy:

On one hand, based on *article 74, section IV of the Constitution*, it can be asserted that the Federal Executive has no veto power in budget matters, because its passing is an exclusive faculty of the Chamber of Deputies which can also carry out all of the modifications considered pertinent. On the other hand, *article 72 of the Constitution, paragraph j)* establishes that the Executive cannot observe resolutions made by Congress or any one of the Chambers when they are exercising electorate and jury functions; or when the Chamber of Deputies decides that a high-ranking official of the Federation has to be charged with official crimes.

This constitutional article stipulates that there are only two circumstances in which the Executive cannot observe resolutions made by congress or by any of the two Chambers: when the latter exercise Electoral College (*constitutional article 84*) or jury sentencing (*constitutional article 76, section VII*) functions; and whenever the Chamber of Deputies requests the Republic's Senate an impeachment (*article 108 of the Constitution*).

In this sense, Alfredo del Valle states, it can be assumed that the Executive, including the Expense Budget, can observe all of the other Chambers' resolutions an exclusive resolution of the Chamber of Deputies.<sup>6</sup>

Said antinomy exists because according to *Constitutional article 74, section IV*, the passing of the Expense Budget is an exclusive faculty of the Chamber of Deputies; thus, the Federal Executive cannot observe it. However, *Constitutional article 72, paragraph j*) states that the Federal Executive can observe every resolution made by Congress or any of its Chambers; with the exceptions noted, and the Expense Budget Project is a resolution of the Chamber of Deputies that should be subject to being observed by the Federal Executive.

The existence of this constitutional antinomy concerning presidential veto power and the Expense Budget passed by the Chamber of Deputies led to an institutional conflict between the Federal Executive and the Chamber of Deputies during the fiscal exercise of 2005; the Executive sent a constitutional controversy in budget matter to the Supreme Court of the Nation.

On May 17<sup>th</sup> 2005, the Supreme Court of the Nation's *Constitutional Controversy 109/2004* resolution was issued. After going through the Chamber of Deputies (the defendant) and the Federal Executive's (the actor) positions, it was decided that the head of the Federal Executive did have the faculty to veto the budget.<sup>7</sup>

However, there is only one jurisprudential thesis in this matter; the Congress of the Union has to reform the *Constitution* to specifically define if the Federal Executive can observe the Expense Budget passed by the Chamber of Deputies.

The initiatives concerning political reforms presented by the Federal Executive<sup>8</sup>; the PRI Parliamentary Group of the Chamber of De-

6 Alfredo Del Valle Espinosa. "Derecho Procesal Legislativo. Diplomado en Derecho Parlamentario. Módulo VII". México, D.F., Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2000.

7 Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2005, May 17<sup>th</sup>). *Controversia Constitucional 109/2004*. Official Letter No. 2193, Subsecretaría General de Acuerdos. Related to the faculty the head of the Executive has to make observations to the Expense Budget of the Federation.

8 Senado de la República (2009, December 15<sup>th</sup>). Decree to reform, add and abolish several dispositions of the Political Constitution of the United Mexican States. *Gaceta Parlamentaria No. 71 del Senado de la República*. LXI Legislatura. Year 1. México, DF. Retrieved from: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa\\_Ejecutivo.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf)

puties<sup>9</sup>; and by the PRD, PT and Convergencia<sup>10</sup> include proposals to add this figure to *articles 74 and 75 of the Constitution*.

Initiatives presented by the Federal Executive, the PRD, PT and Convergencia Parliamentary Groups agree that the Federal Executive should present its observations –if any– within ten business days after the passing of the decree. The initiative of the PRI of the Chamber of Deputies suggests that these should be presented within ten calendar days after the Chamber of Deputies passes the decree.

The Federal Executive's project proposes a partial or total veto; the Chamber of Deputies would have 10 calendar days to discuss the observations made by the Executive, which could be overridden with two-thirds of the total number of votes. If the Chamber of Deputies cannot gather that majority or cannot overcome the observations within the stipulated period, the project's parts that have not been observed would be issued as a decree. Finally, if the project is totally rejected by the Federal Executive and the Chamber of Deputies did not overcome its observations, it would be time for budget renewal.

The initiative made by Center-left Parliamentary Groups has the following features: if the budget decree project had no observations, the Federal Executive would publish it within the next five business days. The Chamber of Deputies could overcome the observations with the majority of the ones present; the Federal Executive; the Federal Executive would have five business days to publish the decree after the Chamber of Deputies has overcome its observations. It would include a mechanism to override the "pocket veto", authorizing the President of the Chamber of Deputies to publish the decree if the Federal Executive does not do so five business days after the legislative process has ended; if the budget has not been passed before the fiscal exercise starts, it would be time for budget renewal.

9 Decree that reforms, adds and abolishes several dispositions of the Political Constitution of the United Mexican States, signed by deputies Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, of the PRI Parliamentary Group. *Gaceta Parlamentaria*, year XIII, number 2976-VI, (2010, March 25<sup>th</sup>) Retrieved from: <http://www.gacetaparlamentaria.gob.mx>

10 From Senator Arturo Núñez Jiménez, representing the PRD Parliamentary Group, Workers' Party and Convergencia of both Chambers of Congress. Containing the decree project to reform, add and abolish several dispositions of the Political Constitution of the United Mexican States. *Gaceta Parlamentaria* No. 85 del Senado de la República. LXI Legislatura. Year 1. México, DF. (2010, February, 18<sup>th</sup>) Retrieved from: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193&lg=61>

In the initiative of the PRI Parliamentary Group of the Chamber of Deputies, the Budget would cease to be an initiative with decree project; it would be a decree initiative; however, it would still be the Chamber of Deputies' exclusive resolution. The Chambers of Congress (when talking about the Income Law) and the Chamber of Deputies (Expense Budget) would have ten calendar days to discuss the observations made by the Executive; both Chambers could overcome these observations with two-thirds of the total number of legislators present at the time. Finally, if the fiscal exercise has been completed and both initiatives have not been passed, it would be time for budget renewal.

#### 4.2. Budget Renewal

Governments without majority open the possibility of having budgets that are not carried out on time as established in the *Constitution*, this scenario could be worsened if the Federal Executive is expressly authorized to make observations to the Expense Budget; the legislative process on this subject could be extended.

Faced with an extreme scenario lacking consensus to approve the budget, we currently lack budget renewal as a legal figure to authorize the Federal Executive to implement its fiscal program proposed to the Congress of the Union or extend the current economic package until the Congress of the Union passes the new Income Law and the Chamber of Deputies the new Expense Budget.

Hypothetically, if the fiscal program is not passed in constitutional terms, the current text is based on *article 126 of the Constitution* establishes that payments that are not included in the budget or determined by a subsequent law cannot be made. Except when, as *article 75 of the Constitution* states, the Chamber of Deputies passes the Expense Budget, it should not forget to point out the salary that corresponds to a job established by law. After reading both articles of the Constitution, it can be concluded that if the Chamber of Deputies does not pass the PEF, the Federal Executive would not have this legislative body's authorization to exercise the budget; it would not be able to make any payment, except as established in *article 75 of the Constitution* which is related to the salaries of workers employed by the State. The inability of the Federal Executive to exercise the budget would be accompanied by government paralysis.

The existence of Governments without majority could worsen the relationship between the actors involved in the legislative process of passing the Income and Expense Budget Law, under these circumstances, reaching agreements is very complicated. In this context, budget renewal is an alternative mechanism that could prevent a financial crisis in the country.

The initiatives for political reform presented by the Federal Executive, the PRI Parliamentary Group in the Republic's Senate, by the PRD, PT and Convergencia Parliamentary Groups and by the PRI Parliamentary Group in the Chamber of Deputies; include their proposals for budget renewal in Mexico that would have a profound impact on *article 74, section IV of the Constitution* as follows:

The proposal made by the Federal Executive<sup>11</sup>, states that the current Expense Budget would be used until a new one is issued. If on the last day of February of the corresponding year, the new Budget has not been passed and issued, the current Expense Budget's validity will be extended a whole calendar year. In both cases, the necessary adjustments will be made to meet the needs of the fiscal exercise, in accordance with the law.

The initiative presented by the PRI's Parliamentary Group in the Senate of the Republic<sup>12</sup>, establishes that if the Income Law, Expense Budget or both documents are not passed in the expected time and the first day of the next fiscal exercise arrives, the documents of the previous year will continue to be valid until the corresponding ones are passed, in accordance with the law.

The project for political reform of PRD, PT and Convergencia<sup>13</sup>, states that if the fiscal exercise starts and the budget decree has not been enacted, the one that had been passed the previous year will continue to be valid until a new decree is issued. The ministry of Finance and Public Credit will responsibly make the necessary ad-

11 Decree to reform, add and abolish several dispositions of the Political Constitution of the United Mexican States. (2009, December 15<sup>th</sup>).

12 Decree to reform, add and abolish several dispositions of the Political Constitution of the United Mexican States. Gaceta Parlamentaria No. 88 del Senado de la República. LXI Legislatura. Year 1. México, DF. (2010, February, 23<sup>rd</sup>) Retrieved from: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2230&lg=61>

13 Decree to reform, add and abolish several dispositions of the Political Constitution of the United Mexican States. (2010, February 18<sup>th</sup>).



justments to fulfill international, inflation rate and other well-grounded commitments; having previously informed the Chamber of Deputies.

The initiative issued by the PRI's Parliamentary Group in the Chamber of Deputies<sup>14</sup> states that if the fiscal exercise concludes and the Income Law or the Expense Budget of the Federation have not been passed, the planned regulations of the current arrangements of the fiscal exercise that is ending will be applied; but only to compulsory expenses established by law.

If the Congress of the Union passed one of these projects to add the figure of budget renewal; one of the first consequences would be that the due date in force established by the Constitution would become irrelevant (November 15<sup>th</sup> of the year before the new fiscal exercise begins).

If the Expense Budget has not been published by the current constitutional date, the Federal Executive offers three key dates to finish it: until December 31<sup>st</sup> of the year previous to the beginning of the fiscal exercise, to prevent the fiscal program that is only just finishing to come into effect temporarily; before the last day of February so that the new fiscal exercise implements two budgets: the one that is just finishing between January and February and one as of March that would be newly passed; finally, if the budgetary project presented by the Federal Executive is not passed the last day of February the Expense Budget of the previous year will be definitely implemented.

The initiative of the PRI's Parliamentary Groups in the Chamber of Deputies and Senators and the one presented by the center-left parties present loopholes: if the legislative process in budget matters is not finished by November 15<sup>th</sup>, they do not propose a new constitutional date to conclude it.

The proposal made by the Parliamentary Groups of the PRD, PT and Convergencia Parties it can be deduced that the fiscal program could be passed in any month of this new fiscal exercise; difficulties could be solved authorizing the Ministry of Finance and Public Credit to make adjustments concerning the fulfilling of international, inflation rate and other well-grounded commitments

14 Decree to reform, add and abolish several dispositions of the Political Constitution of the United Mexican States. (2010, March, 25<sup>th</sup>)

That way, all of the analyzed projects concerning budget renewal are different to the one presented by the Federal Executive: the latter would establish the exact constitutional date to pass the new fiscal program, suggesting the last day of February of the year after the economic package has been presented.

### **4.3. The head of the Executive starts its assignment**

On the year the head of the Executive starts its assignment, the budget package needs to be passed. All of this is regulated by *article 74, section IV of the Constitution*, establishing under which circumstances the Federal Executive will send the Chamber of Deputies the budget project no later than December 15<sup>th</sup>.

The following observations emerge from this constitutional text:

- A date to pass it is not established; however, based on *article 66 of the Constitution* it can be tacitly deduced that the Chamber of Deputies has until December 31<sup>st</sup> to do it.
- The head of the incoming Federal Executive decides when to send the economic package before December 15<sup>th</sup>; although if the president takes power on December 1<sup>st</sup>, the package could be sent between December 1<sup>st</sup> and 15<sup>th</sup>.
- In an extreme case, if the president sends the package to the Chamber of Deputies on December 15<sup>th</sup>; the legislative process could be done in 16 days.
- In some case, the Chamber of Deputies has between 16 and 30 days to carry out this legislative process from the moment the fiscal program is delivered.

The only thing new in this subject is found in *article 43 of the LFPRH* which states that the year that the Federal Executive finishes his term; he has to elaborate drafts of the Expense Budget project to support the newly elected president, including some recommendations to be presented to the Chamber of Deputies on the date and terms established in *article 74, section IV of the Constitution*.

The existence of this tight calendar could make the Congress of the Union and the Chamber of Deputies on the year the Executive initiates his term, to lack the time to pass the Income Law and the Expense Budget; according to *article 83 of the Constitution*.

The initiative for political reform presented by the Executive to the Republic's Senate<sup>15</sup>, suggest adding a paragraph to *article 74 of the Constitution, section IV* so as to solve the observations the Executive makes to the budget on the year it starts its term.

That way, the Executive would be authorized to observe the budget ten business days after it has been passed; thus, the Permanent Commission of the Congress of the Union would convene an extraordinary period of sessions, this legislative process could end until December 31<sup>st</sup>; as long as the new budget is not passed or it would be time for budget renewal.

If the Executive does or does not make observations to the Expense Budget the year it starts its term; budget renewal would solve the difficulties that arise when carrying out this legislative process in this particular fiscal exercise.

#### **4.4. Changing of the composition of the House of Deputies.**

During the year the composition of the House of Deputies is changed entirely, the legislative process in budget matters presents the following problems:

According to *article 4, numeral 1 of the Organic Law of the General Congress of the United Mexican States* in accordance with *articles 65 and 66 of the Constitution*, Congress will be assembled as of September 1<sup>st</sup> of each year to celebrate a first period of ordinary sessions...

As well, *article 43, numeral 1 of this Organic Law* states that ordinary commissions are constituted during the first month of the legislature's exercise...

If both articles of the *Organic Law* are interpreted jointly, we can assert that when all of the members of the House of Deputies are renewed, the latter start to work on September 1<sup>st</sup> and have to form their ordinary commissions by September 30<sup>th</sup>.

The Finance and Public Credit Commission, is ordinary; thus, it has to be formed by September 30<sup>th</sup>. On the other hand, according to *article*

15 Decree to reform, add and abolish several dispositions of the Political Constitution of the United Mexican States. (2009, December, 15<sup>th</sup>).

74, *section IV of the Constitution*, the Executive has to send the House of Deputies the economic package no later than September 8<sup>th</sup>.

During the first month of work of the House of Deputies, the examination, discussion, modification –if needed– and passing of the Miscellaneous Taxes and the Income Law has to wait approximately 22 days because the Finance and Public Credit Commission in charge of making these reports has not been formed.

The legislative process in budget matter<sup>16</sup> is shaped like a pyramid; thus, if the Finance and Public Credit Commission has not been formed, the start of the legislative process concerning the Income Law is delayed; affecting the rest of the calendar established in the *Constitution and in the LFPRH* for the approval of the Expense Budget.

During the first year of work, the House of Deputies only has 20 calendar days to pass the Miscellaneous Taxes and the Income Law; which does not happen in the second or third year when they have 42 days to pass said reports. Evidently, if the reports are not passed by the date that has been set in *article 42 of the LFPRH*; the process to pass the Expense Budget is delayed. However, the calendar established by law can be met; compromising quality analysis and level of discussion required in this kind of arrangement.

The initiative for political reform made the Executive<sup>17</sup> proposed the postponement on the sending of the economic program until October 1<sup>st</sup>, because during the first month of activities of the new Chamber of Deputies Legislature, the Finance and Public Credit Commission has not been formed; thus, it is fruitless to send the economic program on September 8<sup>th</sup>.

Nonetheless, this proposal does not solve the problem of reducing the calendar to carry out the legislative process in budget matters during the year that the Chamber of Deputies starts its activities.

A solution to this problem is reforming *article 43 of the Organic Law of the General Congress of the United Mexican States* so that in an

16 This procedure is pyramid-shaped; to pass the Income Law the Miscellaneous Taxes have to be passed first; and to pass the Expense Budget the Income Law has to be passed.

17 Decree to reform, add and abolish several dispositions of the Political Constitution of the United Mexican States. (2009, December, 15<sup>th</sup>)

exceptional fashion the Finance and Public Credit Commission is formed during the first week of the first month of the exercise of the new legislature; thus, when the economic package is sent according to *article 74, section IV*, the Ordinary Commission authorized to pass Miscellaneous Taxes and the Income Law will be formed.

### **Final remarks**

When governments without majority arrived in Mexico, the development of the legislative process in budget matters become more complex because the 2004 legislation did not include the necessary mechanisms to solve a future parliamentary non-agreement.

Thus, the Statutory Body of the Constitution passed on 2004 a constitutional reform to extend the period to pass the fiscal package and discourage any financial-budget conflict. However, this process still has four problems: it does not expressly define that the Executive can make observations to the Expense Budget passed by the Chamber of Deputies; it does not include the budget renewal figure; no alternative mechanisms to face a possible not approval of the fiscal program exist if the head of the Executive and the Chamber of Deputies start their corresponding functions.

After analyzing the initiatives for political reform made by the country's different actors, we may conclude that the Executive and the different parties represented in the Congress of the Union maintain convergent positions related to the four problems of the legislative process in budget matters.

We can only wait for the Parliamentary Groups represented in the Congress of the Union to start analyzing, discussing, modifying –if needed– and passing these reports; thus, modifying these procedure to adjust it to the country's political-parliamentary reality.

### **Bibliography**

- Casar, M. A. El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso. México, D.F. Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y la Fundación Ford, 2001.
- Casar, María Amparo e Ignacio Marván (Coord.) (2002). *Gobernar sin mayoría*. México 1867-1997. México, D.F. CIDE-Taurus, 2002.

- Del Valle Espinosa, A. "Derecho Procesal Legislativo", en "Diplomado en Derecho Parlamentario. Módulo VII". México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2000.
- Sandoval de Ulloa, J. "Prontuario de los Términos, Prácticas y Procedimientos más Usados en el Trabajo Parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión". Versión Resumida. México, D.F. Cámara de Diputados, 2009. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/pront/Prontuario.pdf>.
- Tépach M., R. "Análisis de las facultades que tiene la Cámara de Diputados en materia de Modificación y Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación". México D.F. Cámara de Diputados, 2006.

## Legislation

- Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Cámara de Diputados. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria No. 71 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, D.F. Martes, 15 de diciembre de 2009. Disponible en: [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa\\_Ejecutivo.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf)
- Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI. En Gaceta Parlamentaria, año XIII, número 2976-VI, jueves 25 de marzo de 2010. Disponible en: <http://www.gacetaparlamentaria.gob.mx>
- Del Sen. Arturo Núñez Jiménez, a nombre de Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso, la que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria No. 85 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, D.F. Jueves, 18 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193&lg=61>

Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta Parlamentaria No. 88 del Senado de la República. LXI Legislatura. Año 1. México, D F. Martes, 23 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2230&lg=61>

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 109/2004 relacionado con la facultad que tiene el titular del Poder Ejecutivo para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación. Oficio No. 2193, Subsecretaría General de Acuerdos. 27 de mayo de 2005.





# Revista de Administración Pública

The logo for INNP (Instituto Nacional de Planeación y Programación) consists of the letters 'I', 'N', 'N', and 'P' in a bold, black, sans-serif font. The letters are closely spaced and have a slightly irregular, hand-drawn appearance.

---

## The normative dimension of policy and management networks: preliminary evidence from a case study\*

Carlos E. Quintero Castellanos\*\*

### I. Introduction

This paper is part of an ongoing investigation to the social development system in the municipality of Guadalajara that started in January 2010 and will end mid-2011. The objectives of this investigation focus on identifying specific interaction criteria for day-to-day operations carried out by municipal institutions that handle policies of social assistance. The theory of network management based on the works of Kickert, Klijn y Koopenjan (1994); and of Wasserman and Faust (1997) is being used as conceptual reference.

Thus, it is important to establish that to talk about a management network it is necessary to mention interdependent relationships. This is the basic characteristic of any network (Klijn, 2007). On the one hand, a set of organizations and individuals exhibit certain patterns of conduct that persist over time to achieve specific goals and other ones. On the other hand, said patterns of conduct are being guided by ongoing exchanges of resources; broad sense resources, and also by the institutional framework that supports and limits the actor's actions.

### II. Studying political and management networks

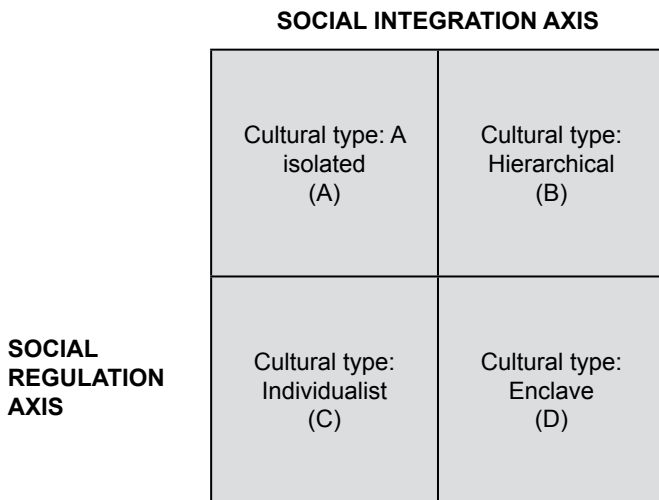
The network management approach considers that institutional constraints are important factors to explain the development of a network,

\* Article received on August 30<sup>th</sup>, 2010. Accepted for publication on November 22<sup>nd</sup>, 2010.

\*\* B. A. in Political Sciences and Public Management from the ITESO. He is currently studying for a Master's degree in Public Policies of Local Governments in the University of Guadalajara.

and to suggest improvements in the management of the network (6, Goodwin, Peck, and Freeman, 2006). Hood (1998) makes an analysis proposal for public organizations to understand institutional differences among various administrations. Hood proposes two structural themes (axes) based on cultural anthropology for institutional behavior: The first one is subject to social regulation rules and the second one is related to integrated social networking (see Diagram 1). If we intersect said axes, a matrix to order the guidelines adopted by the actors within a network organization results.

**Diagram 1**  
**Cultural guidelines matrix**



Source: Based on Christopher Hood, 1998.

Insofar as an organization, or in this case a network, behaves according to regulatory requirements such as written rules, conduct codes, etc., the organization moves on the options vertical axis' options. Moving along the horizontal axis, the network's behavior is based on rules of identity standards. That is to say, the behavior wants to integrate different subjects and make them feel like peers or members of the same clan.

The different cultural patterns can classify and analyze the studied networks because these behaviors cannot be found in reality in a "pure" way. Likewise, Perri *et. al.* (2006), uses the cultural matrix to analyze management networks. They argue the validity of the cul-

tural matrix model to influence the processes to achieve of goals in governments. To describe the different management networks, they assign the following characteristics to each one<sup>1</sup>:

**a) A isolated network:**

- Strong regulation; weak integration;
- Organizational style: strongly limited by individuals that act in an opportunistic way, that are not qualified to maintain trust;
- Basis of power: domination;
- Strategy: survival-oriented behavior;
- Network: dispersed social ties;
- Authority: weak;
- Strengths: trains individuals to adapt to resource-shortage periods, and
- Weaknesses: limited ability for collective and complex action.

**b) Hierarchical Network:**

- Strong regulation; strong integration;
- Organizational style: centrally ordered community;
- Strong Regulation; Strong Integration;
- Basis of power: asymmetrical status; authority based on rules and roles;
- Strategy: regulation, counterpointing of horizontal and vertical limits; exerts control through status systems based on roles;
- Network: strong social ties at the peak; Vertical ties with the bases;
- Authority: Strong;
- Strengths: allows clarity and complex division of work; and
- Weaknesses: cannot easily generate prosperity. Its rules can be byzantine; thus, its rules and norms can be incomprehensible.

**c) Individualistic Network:**

- Weak regulation; weak integration;
- Organizational style: instrumental. Full of individuals that have a business attitude;
- Basis of power: Personal control of resources;
- Strategy: Resource-control negotiation;

1 Based on Perri 6, *et. al.* (2006).

- Network: dispersed social ties handled by negotiators;
- Authority: based on power;
- Strengths: encourages actors' motivation and goal-oriented behaviors, and
- Weaknesses: limited ability to define goods and basic services, as well as rights and obligations. There is an insecurity threat.

**d) Enclave Network:**

- Weak regulation; strong integration;
- Organizational style: internally egalitarian; however, its borders can be easily identified;
- Bases of power: constant reaffirmation of commitment to the cause;
- Strategy: intense mutual support and confrontation with the outside;
- Network: strong social ties;
- Authority: charismatic in Weber's sense;
- Strengths: empowers commitment, protects members of the network and promotes integrity, and
- Weaknesses: can reduce the network's productivity. Authorities also. Hampers the network's openness.

Each one of the networks that can be found according to the matrix poses different management challenges. Specifically, management is a constant process of rapprochement to goals and objectives; we should remember that public managers to achieve desired goals face the aforementioned characteristics.

According to March and Olsen (1997), institutions can be defined as the "appropriate" rules that determine the subject's action in the organization. In other words, limits and guidelines that the subject interiorizes to act appropriately in a given context. This definition does not exclude codified rules. On the contrary, it includes as institutionalization elements integration rules, as well as regulation ones. The codification of conduct can be seen as pertaining to regulation rules, having nothing to do with the network's subjects. It also uses integration rules as common-sense rules that are constructed among different actors.

Finally, to use a network approach it is necessary to define certain basic metrics for the analysis; based on Scott and Wasserman and Faust, the ones worth emphasizing are:

- Density: proportion of logically possible ties between active members of a population;
- Clique: dense cluster;
- Centrality: degree to which the tie structure allows the actor or organization to reach any other actor or organization using the least secondary ties;
- Intermediation: degree of exclusivity of the control that A has over a route between B and C, and
- Center and periphery: structure that has a “center” cluster with high centrality and high intermediation and a non-structured collection of less strong ties with actors and organizations (Wasserman and Faust, 1994; Scott, 1991).

Perri 6 *et. al.* suggests a specific articulation between management network theory and neo-institutionalism. These authors consider that the network’s institutional elements reinforce or redirect the existing behaviors of the network’s subjects; thus, the network’s management starts considering the addressing of institutional elements to improve its performance as a priority (2006: Chapter 1).

In the case of Mexico and its emerging political and management networks, it is appropriate to remember the past which influences them, because as Ramió and Salvador mention, the organizational tradition of most Latin-American countries is strongly influenced by isomorphic and decoupling phenomena (2005). Thus, adjustments between the formal-normative and the ethical-normative fields are needed.

Sosa (1999, 2003) thinks that when talking about the conformation of political and management networks –intergovernmental relations phenomena and intergovernmental management phenomena– the weight of the centralist tradition is still important. And even though the recent democratization has opened various independent acting spaces for local governments and social groups; the repetition of centralizing phenomena at municipal or community level cannot be ruled out. And at the potential risk of preserving the administrative centralism, old social norms may play a very powerful role.

One must agree with the author regarding the need to conduct specific studies that reflect the real conditions in which the Mexican institutions and their resulting political and management networks operate. This is where this essay is headed.

### III. Results of the analysis of the social assistance policy networks in Guadalajara

Considering that as an element of institutionalization, the applicable normative is important, an analysis to distinguish what type of network the System for Integral Family Development (DIF System) in the Municipality of Guadalajara has been developed.<sup>2</sup>

Thus, the units of analysis are the prescribed relationships by municipal normative and that initially were applied to social workers of the DIF System. All of the prescribed relationships in regulatory documents were systematized. Appendix 1 lists the regulatory documents used.

After establishing the most significant relationships, some metric tests were run through the Ucinet v.6.0 Program<sup>3</sup>. As a result, said tests yielded basic indicators to, firstly, classify the network that the regulation prescribes. Then, the results were contrasted with the generated practical evidences through questionnaires applied to social workers (see Appendix II to know the content of the questionnaire).

Thus, the resulting metrics of the normative analysis allowed us to construct hypothetical criteria to classify the network. For example, if the network is very strong according to the manuals, it could be considered an "enclave" network. Otherwise, if the network is not strong, it could be an "individual" or "isolated" network. The metrics used were:

- Average density matrix;
- Transitivity;
- Geodesic distances;
- Cut points;
- N-Clique;
- Measures of Centrality;
- Intermediation, and
- Center-periphery.

The next section includes a brief description regarding the results yielded by the comparison of the relationships formally defined by normative documents and the answers of the questionnaires applied to the social workers of DIF System of Guadalajara.

2 To be thorough, the evidence refers to the City Council's Social Work (S.W.) area. The other areas the study mentions will be presented in future works.

3 Águeda Quiroga, "Introducción al análisis de datos reticulares. Prácticas con UCINET6 y NetDraw1". Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, June 2003. Retrieved from: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/redes.htm>

The following chart gives the frequency with which different actors<sup>4</sup> that are named by the normative applicable to the role of Social Work of the DIF System appear:

**Chart 1**  
**Number of interactions in, which the involved actors participate, according to the applicable municipal normative**

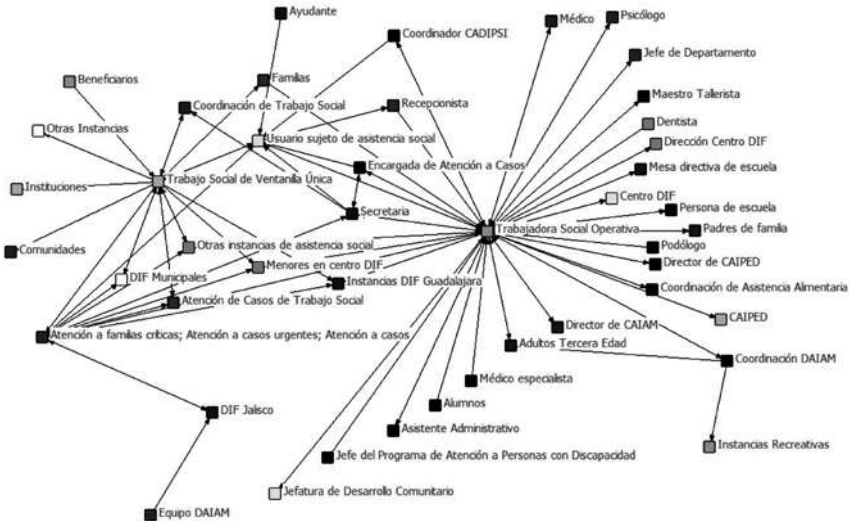
Actors	Total	%
Elderly Adults	14	2.32%
Students	1	0.17%
Administrative Assistant	10	1.66%
Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases	33	5.46%
Social work cases	3	0.50%
Assistant	2	0.33%
Beneficiaries	1	0.17%
CAIPED	1	0.17%
DIF Center	3	0.50%
Communities	1	0.17%
DAIAM Coordination	12	1.99%
Food Aid Coordination	2	0.33%
Social Work Coordination	8	1.32%
CADIPSI Coordinator	4	0.66%
Dentist	1	0.17%
DIF of Jalisco	5	0.83%
Municipalities' DIF	7	1.16%
Management of DIF Center	5	0.83%
Director of CAIAM	8	1.32%
Director of CAIPED	5	0.83%
Person responsible for other cases	17	2.81%
DAIAM Teams	2	0.33%
Families	3	0.50%
Instances of DIF Guadalajara	18	2.98%
Recreational Instances	1	0.17%
Institutions	1	0.17%
Community Development Central Offices	1	0.17%
Head of Department	1	0.17%
Head of the Program for the Care of People with Disabilities	1	0.17%
Workshop Coordinator	2	0.33%
Doctor	7	1.16%
Specialized doctor	1	0.17%
Minors in DIF Centers	3	0.50%
School board	1	0.17%
Other Instances	1	0.17%
Other social assistance Instances	13	2.15%
Parents	10	1.66%
School person	1	0.17%
Podiatrist	1	0.17%
Psychologist	14	2.32%
Receptionist	3	0.50%
Secretary	43	7.12%
Operative Social Worker	211	34.93%
Social Worker of the One-stop window	37	6.13%
User subject to social assistance	85	14.07%
<b>TOTAL</b>	<b>604</b>	<b>100.00%</b>

Source: Developed by the author, based on the regulations shown in Appendix I.

4 The actors listed were taken from normative documents. A documentary analysis reduced them to a minimum amount. Some actors could possibly refer to the same subjects; however, they are presented as different ones because of what was found in the studied texts.

The resulting networks are shown in the following diagram:

**Diagram 2**  
**Graphic representation of the social work network**



Source: Developed by the author; based on an analysis of normative documents using the “Ucinet v.6” Program.

The Ucinet v.6<sup>5</sup> program yielded the following metrics<sup>6</sup> for the Consolidated Network for Social Work:

1) *Average Density of the Matrix.*- The average density of the matrix refers to the average of existing relationships of the network’s potential ones. The density yielded is of 14.80%, a very lax network. There are few relationships between different actors.

	Average value	Standard Dev.
Consolidated Network for Social Work	0.1480	1.3165

Source: Developed by the author; based on the results yielded by the analysis of normativity and the questionnaires applied to social workers in the DIF System in Guadalajara.

5 S.P. Borgatti, M.G. Everett, and L.C. Freeman. *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*. Harvard, MA., Analytic Technologies, 2002.  
 6 There will be a brief comment regarding the values obtained after each metric.



II) *Geodesic Distances*.- For each pair of nodes, the algorithm finds the number of edges in a shortest path connecting them. The data was dichotomized:

Average Distance (among reachable pairs) = 2.551  
 Distance-based cohesion (“Compacticity”) = 0.271 (0 to 1 range; larger values indicate greater cohesiveness)  
 Distance-weighted Fragmentation (“Width”) = 0.729  
 Geodesic Distances:

Number of Nodes	Freq.	Prop.
1	87.000	0.073
2	595.000	0.500
3	285.000	0.239
4	216.000	0.182
5	7.000	0.006

Source: Developed by the author; based on the results yielded by the analysis of normativity and the questionnaires applied to social workers in the DIF System in Guadalajara.

The network is not cohesive. Even though the average distance between a node and any other is not large, it is enough to maintain that the distances among the network’s actors are wide. The width metric is very large.

III) *Points of intersection*.- 24 blocks were found:

Block 1: DAIAM Coordination Recreational Instances	Block 2: Students
Block 3: Administrative Assistant	Block 4: Beneficiaries
Block 5: Communities	Block 6: Assistant
Block 7: Institutions	Block 10: DIF of Jalisco DAIAM Team
Block 11: Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases; DIF of Jalisco	Block 12: Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases; Care for Social Work Cases, Social Works Coordination, CADIPSI Co-ordinator, Municipalities' DIF, Care of other cases, Families, DIF Instances of Guadalajara
Block 13: CAIPED	Block 14: DIF Center
Block 15: Food Aid Coordinator	Block 16: Dentist
Block 17: Management of DIF Center	Block 18: Director of CAIAM
Block 19: Director of CAIPED	Block 20: Community Development Central Offices
Block 21: Head of Department	Block 22: Head of the Program for the Care of People with Disabilities
Block 23: Workshop Coordinator	Block 24: Elderly Adults DAIAM Coordination

Source: Developed by the author; based on the results yielded by the analysis of normativity and the questionnaires applied to social workers in the DIF System in Guadalajara.

Note: the results of the programs of section 8 and 9 did not yield significant information (zero or null values); that is why they were excluded of the analysis of the intersection points and do not appear on the chart.

The existence of a high number of blocks of actors inside the network, confirms –consistent with the previous metrics– the dispersion of actors; thus, suggesting an opportunistic behavior of each one of them.

#### IV) *Cutpoints*: 1

<i>CutPoint</i>	
Elderly Adults	0
Students	0
Administrative Assistant	0
Care for critical families Care for urgent cases Care for other cases	1
Social work cases	0
Assistant	0
Beneficiaries	0
CAIPED	0
DIF Center	0
Communities	0
DAIAM Coordination	1
Food Aid Coordination	0
Social Work Coordination	0
CADIPSI Coordinator	0
Dentist	0
DIF of Jalisco	1
Municipalities' DIF	0
Management of DIF Center	0
Director of CAIAM	0
Director of CAIPED	0
Person responsible for other cases	0
DAIAM Team	0
Families	0
DIF of Guadalajara Instances	0
Recreational Instances	0
Institutions	0
Community Development Central Offices	0
Head of Department	0
Head of the Program for the Care of People with Disabilities	0
Workshop Coordinator	0
Doctor	0
Specialized Doctor	0
Minors in DIF Centers	0
School board	0
Other instances	0
Other social assistance Instances	0
Parents	0
School person	0
Podiatrist	0
Psychologist	0
Receptionist	0
Secretary	0
Operative Social Worker	1
Social Worker of the One-stop window	1
User subject to social assistance	1

Source: Developed by the author; based on the results yielded by the analysis of normativity and the questionnaires applied to social workers in the DIF System in Guadalajara.

In this sense, there are six different cut-points; that is, if these six actors separate themselves from the network for any reason, the latter becomes blurred and splits into two or more parts. It is important to notice that even though the applicable normative has social workers as its focal point; it also gives a strong source of power to a state-level instance; far above the municipality and outside its area of organizational control.

V) *N-Clique*.- Nine cliques with a value of 2 were found:

1. Elderly Adults / Students / Administrative Assistant / Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases / CAIPED / DIF Center / DAIAM Coordination / Food Aid Coordination / CADIPSI Coordinator / Dentist / Management of DIF Center / Director of CAIAM / Director of CAIPED / Person responsible for other cases / Families / DIF Instances of Guadalajara / Community Development Central Offices / Head of Department / Head of the Program for the Care of People with Disabilities / Workshop Coordinator;
2. Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases / CADIPSI Coordinator / Person responsible for other cases / Families / DIF of Guadalajara Instances;
3. Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases / Social Work Coordination / Person responsible for other cases / Families / DIF of Guadalajara Instances;
4. Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases / Social work cases / Social Work Coordination / Municipalities' DIF / Families / DIF of Guadalajara Instances;
5. Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases / Social work cases / Beneficiaries / Communities / Social Work Coordination / Municipalities' DIF / Families / DIF of Guadalajara Instances / Institutions;
6. Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases / Social work cases / DIF of Jalisco / Municipalities' DIF / DIF of Guadalajara Instances;
7. Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases / Assistant / CADIPSI Coordinator / Person responsible for other cases;
8. Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases / DIF of Jalisco / DAIAM Team, and
9. Elderly Adults / DAIAM Coordination / Recreational instances.

The value of the N-Cliques refers to the structures in the network that present the most cohesion. Said “Cliques” are the neuralgic centers of effective articulation; following the identity guidelines established at the beginning of this essay. These are constituted in accordance with the very strong relationships that a limited number of actors have. It is interesting to notice that the cliques resulting from the analysis of the DIF System of Guadalajara do not include operative social workers or users subject to social assistance. This makes us wonder if the operative social workers have a negotiation function before the other instances. It also suggests the importance users subject to social assistance have when defining the network’s goals and objectives.

### VI) *Measures of Centrality*

	<b>Beginning of Contact</b>	<b>Reception of Contact</b>	<b>Beginning of Norm. C.</b>	<b>Reception of Norm. C.</b>
Operative Social Worker	131	75	6.616	2.788
Secretary	28	15	1.414	0.758
Social Worker of the One-stop window	24	8	1.212	0.404
Care for critical families	22	12	1.111	0.606
Users subject to social assistance	18	66	0.909	3.333
Psychologist	10	4	0.505	0.202
DAIAM Coordination	8	3	0.404	0.152
Person responsible for other cases	6	11	0.303	0.556
Director de CAIAM	5	2	0.253	0.101
CADIPSI Coordinator	3	1	0.152	0.051
Doctor	3	4	0.152	0.202
Elderly Adults	3	11	0.152	0.556
Director of CAIPED	3	2	0.152	0.101
Other social assistance Instances	3	10	0.152	0.505
Municipalities' DIF	3	3	0.152	0.152
Social Work Coordination	2	5	0.101	0.253
DIF of Jalisco	2	2	0.101	0.101
Parents	2	7	0.101	0.354
DIF Instances of Guadalajara	2	16	0.101	0.808
Receptionist	2	1	0.101	0.051
Beneficiaries	1	0	0.051	0
Assistant	1	0	0.051	0
Families	1	2	0.051	0.101
Students	1	0	0.051	0
Workshop coordinator	1	1	0.051	0.051
Social work cases	1	2	0.051	0.101
Specialized doctor	1	0	0.051	0
Podiatrist	1	0	0.051	0

	Beginning of Contact	Reception of Contact	Beginning of Norm. C.	Reception of Norm. C.
Head of the Program for the Care of People with Disabilities	1	0	0.051	0
Management of DIF Center	1	4	0.051	0.202
Dentist	1	0	0.051	0
DAIAM Team	1	0	0.051	0
Minors in DIF Centers	1	2	0.051	0.101
Community Development Central Offices	0	1	0	0.051
Administrative Assistance	0	10	0	0.505
Recreational instances	0	1	0	0.051
Institutions	0	1	0	0.051
School person	0	1	0	0.051
Food Aid Coordination	0	2	0	0.101
Other instances	0	1	0	0.051
CAIPED	0	1	0	0.051
DIF Center	0	3	0	0.152
Communities	0	1	0	0.051
Head of Department	0	1	0	0.051
School board	0	1	0	0.051

Source: Developed by the author based on the results of the analysis of regulations and surveys applied to social workers of the DIF System of Guadalajara.

Network Centralization regarding beginning of contact

(Outdegree) = 6.430%

Network Centralization regarding reception of contacts

(Indegree) = 3.538%

The applicable normative of the Social Work Network in the DIF System of Guadalajara reinforces the social workers' constant activity. That is, it makes them start relationships with the other actors of the network. The other actors become passive when fulfilling the networks own objectives because have said normative institutional anchoring. Thus, the idea that these workers have a role of negotiators is reinforced.

On the other hand, the measures of centrality make clear that the network has some excessively active actors and others that are very passive. The latter includes users subject to social assistance. Up until now, the analysis proves that the workers have to fulfill goals and objectives that belong to other internal and external actors of the DIF system.

VII) *Intermediation*

Non-normalized centralization: 38174.000

	Intermediation <sup>7</sup>	n-Intermediation <sup>7</sup>
	1	2
Operative Social Worker	889.533	47.016
Social Worker of the One-stop window	262.833	13.892
Care for critical families; Care for urgent cases; Care for other cases	250.433	13.236
Users subject to social assistance	202.633	10.71
Other social assistance Instances	78.333	4.14
DIF of Jalisco	36	1.903
DAIAM Coordination	32	1.691
Secretary	26.8	1.416
Instances of DIF Guadalajara	21.333	1.128
Minors in DIF Centers	20.8	1.099
Families	20.8	1.099
Municipalities' DIF	5	0.264
Social work cases	5	0.264
Social Work Coordination	3.5	0.185

Source: Developed by the author; based on the results yielded by the analysis of normativity and the questionnaires applied to social workers in the DIF System in Guadalajara.

		Intermediation	n-Intermediation
1	Mean	41.222	2.179
2	Stand dev.	141.281	7.467
3	Sum	1855	98.044
4	Variance	19960.395	55.761

Network's Centralization Index = 45.86%

It is clear that if we order the actors according to the degree of intermediation they have in the network, social workers have a potential force of negotiation in the activities they carry out in the DIF System. Accord-

7 Se enlistan sólo los actores con un valor diferente a cero.

ding to the applicable normative, social workers co-opt many resource and information exchange channels among different actors.

## VI. Conclusions

The network that is encouraged by the DIF System would be located on the superior margin of the matrix that Hood developed (see Diagram 1). The relevance given to the social norms that regulate the actors' patterns of conduct by themselves will be the clue to identify the orientation of the Social Work's network. Up until now, the evidence makes it clear that the network could be either an ISOLATED CULTURAL type or a HIERARCHICAL CULTURAL type (Types A and B of Diagram 1).

Now we have to ask ourselves: What challenges derived from the application of the normative arise from the characterization of the social work network in the DIF System of Guadalajara? Klijn *et. al.* (1997), suggest various basic points of network management that could explain the case studied earlier:

- Activation: beginning of the interactions to solve problems;
- Arrangement: make explicit and explicit arrangements for the participation;
- Negotiation: compare or confront problems with resources;
- Facilitation: create favorable contextual conditions;
- Mediation: make relationships among actors easier; and
- Reorganization: of the network after we have understood it.

The aforementioned points have to be adapted to the conditions the normative provides. A network that forces individual actors to be busy with tasks that favor relationships with few other actors (i.e. Social Workers and Users subject to social assistance); has to have a management willing to offer the necessary conditions to make those interactions beneficial.

So, the institutional anchorage that is the normative hampers the decision-making capacity of the direct bodies of the DIF System of Guadalajara itself; they assume that the social workers are prepared to be mediators rather than submit themselves to hierarchical managements that are located at the peak of an organization and of the networks. I agree with Crozier and Friedberg (1990) when they say that the individual work carried out by social workers makes gap between managers and the users they treat wider.

This could cause problems, centrally defined goals could not be fulfilled and affect the efficiency of the management; the latter would, in most cases, be forced to negotiate with those that have a bigger capacity to talk and interact in the network's different points.

Thus, the central authorities of the DIF could follow a strategic line that would allow them to improve their position inside the network; trying to win centrality. This could result in an improved capacity to negotiate with the other actors. This would also reduce supervision and control costs.

On the other hand, as Kooiman (2009) says, governments face three new social characteristics: complexity, diversity and dynamism that work as contemporary attributes of States and Societies. This author also states that when facing high-complexity and diversity situations, as the ones the DIF System of Guadalajara faces, organizational exits must be established to favor: 1) hierarchical structures of governance to address complexity, and 2) co-responsibility solutions to face diversity situations.

For this case, this can mean two challenges. On the one hand, the need to have the central authorities relate more actively with users subject to social assistance to include them in the DIF System's work processes; thus, eliminating or reducing most of the influence the body of social workers have. On the other hand, modifying the rules of the normative map, so that social workers are co-responsible and participate in the effects their mediation generates in the network's general operation. Thus, avoiding some of the behavioral traits associated with opportunistic persons, found in the analysis of reciprocal influences in the Social Work Network.

According to the previous analysis, if both challenges are addressed one would hope that the performance of the DIF system could be strengthened and it would be possible to counteract the tendencies –that have been favored by the formal institutional structure– of dispersion and low density of the network.



## Bibliography

- 6, P., N. Goodwin, E. Peck, and T. Freeman. Managing networks of the Twenty-First Century Organizations. New York, Palgrave Macmillan, 2006.
- Borgatti, S.P., M.G. Everett, L.C. and Freeman. Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis. Harvard, MA., Analytic Technologies, 2002.
- Crozier, M., y E. Friedberg. El actor y el sistema. México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Hood, C. The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- Kickert, W., E. Klijn, and J. Koopenjan. Managing complex networks: strategies for the public sector. London, Sage, 1997.
- Klijn, E. (2007). "Networks and inter-organizational management. Challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management", en E. Ferlie, L. Lynn Jr. y C. Pollitt. The Oxford Handbook of Public Management. London, Oxford University Press, 2007, p. 257-281.
- Kooiman, J. Governing as Governance. United Kingdom, Sage Publications, 2009.
- March, J.G. and J.P. Olsen. El Redescubrimiento de las Instituciones. México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Quiroga, A. "Introducción al análisis de datos reticulares. Prácticas con UCINET6 y NetDraw1". Barcelona, Departamento de Ciencias Políticas de la Universitat Pompeu Fabra, junio 2003. Disponible en <http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/redes.htm>
- Ramió C. y M. Salvador. Instituciones y nueva gestión pública en América latina. Barcelona, CIDOB, 2005, 256 pp.
- Scott, J. Social Network Analysis: A Handbook. London, Sage, 1991.
- Sosa, J. "Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial", en Federalismo y Desarrollo. Año 12, número 66 (abril-junio de 1999), pp. 57-72
- \_\_\_\_\_. "Tendencias vigentes en el sistema de relaciones intergubernamentales de México", en Cuadernos de Gobierno y Administración, nos. 3-4 (marzo de 2003). Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, pp. 57-81.
- Wasserman, S., and K. Faust. Social Network Analysis: Methods and Applications. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

## APPENDICES

### Appendix I: Normative documents analyzed to identify management networks

Community Development Central Offices DIF of Guadalajara. Procedures manual of the Community Development Central Offices DIF of Guadalajara. Guadalajara, System for Integral Family Development of the Municipality of Guadalajara, 2007. (Dirección de Desarrollo Comunitario del Sistema DIF Guadalajara. Manual de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Comunitario del Sistema DIF Guadalajara. Guadalajara, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guadalajara, 2007.)

Patronage for the System for Integral Family Development of the Municipality of Guadalajara. Internal Regulations of the System for Integral Family Development of the Municipality of Guadalajara. Guadalajara, Municipality's DIF, 2007. (Patronato del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guadalajara. Reglamento Interno del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guadalajara. Guadalajara, DIF Municipal, 2007.)

System for Integral Family Development of the Municipality of Guadalajara. Operative Manual. Guadalajara, Council of Guadalajara, 2010. (Sistema para al Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Guadalajara. Manual Operativo. Guadalajara, Ayuntamiento de Guadalajara, 2010.)

### Appendix II: Questionnaire used in the social workers' interviews

Name:

---

Area to which you have been assigned:

---

Area in which you work (if it is not the same as the one above):

---

Immediate supervisor:

---

Immediate subordinate:

---

Job position:

---

This section requires you to answer the following questions. We remind you that this must be done individually; all information will be confidential.

1. What is the mission of the area you work in? \_\_\_\_\_
2. What is the vision of the area you work in? \_\_\_\_\_
3. Do you think that this vision ought to change? Yes \_\_\_ No \_\_\_  
How should it be? \_\_\_\_\_
4. Why? \_\_\_\_\_
5. Do you think that this mission ought to change? Yes \_\_\_ No \_\_\_  
How should it be? \_\_\_\_\_
6. Why? \_\_\_\_\_
7. Which are the goals of the area you work in? \_\_\_\_\_
8. Which are the objectives of the area you work in? \_\_\_\_\_
9. Who defines these goals and objectives? \_\_\_\_\_
10. Did you participate in any way in defining them? Yes \_\_\_ No \_\_\_
11. Do you know which inputs (legal, information, experience, etc.) were used to define them? \_\_\_\_\_
12. When were the current goals for the area you work in defined?  
2 months ago \_\_\_ 4 months ago \_\_\_ 6 months ago \_\_\_ 8 months ago \_\_\_  
10 months ago \_\_\_ More than 10 months ago \_\_\_  
When? \_\_\_\_\_ (the most approximate date)
13. Up until now, have those goals been redefined? Yes \_\_\_ No \_\_\_  
How many times? Who did this? \_\_\_\_\_

14. When were the current objectives for the area you work in defined? 2 months ago\_\_\_ 4 months ago\_\_\_ 6 months ago\_\_\_ 8 months ago\_\_\_ 10 months ago\_\_\_ More than 10 months ago\_\_\_  
When? \_\_\_\_\_ (the most approximate date)

15. Up until now, have those objectives been redefined? Yes\_ No\_  
How many times? Who did this? \_\_\_\_\_

16. Which programs exist or are used in the area you work in?  
\_\_\_\_\_

17. Are you involved in any of these? \_\_\_\_\_

18. Does your area have performance indicators? Yes\_\_\_ No\_\_\_  
If the answer is yes: which ones? \_\_\_\_\_

19. How often are they measured? \_\_\_\_\_

20. Of all of the programs and services you participate in, could you split them into activities? Yes\_\_\_ No\_\_\_  
If the answer is no: why is not possible? \_\_\_\_\_

21. What are the previous activities? (If you need more space, feel free to use the other side of the sheet(s) of paper).  
Please answer the following chart

22.

Service or program	Activity	Description of Activity
Program A (Name of the service or program you participate in)	Activity 1 (Name of the activity)	Activity 1 involves...
Program A (Name of the service or program you participate in)	Activity 2 (Name of the activity)	Activity 2 involves...
Service A (Name of the service or program you participate in)	Activity 1 (Name of the activity)	Activity 1 involves...
Program B (Name of the service or program you participate in)	Activity 1 (Name of the activity)	Activity 1 involves...
Program B (Name of the service or program you participate in)	Activity 2 (Name of the activity)	Activity 2 involves...
Program B (Name of the service or program you participate in)	Activity 3 (Name of the activity)	Activity 3 involves...

Service or program	Activity	Description of activity

23. During the working week. How much time do you devote to...? (use percentage terms)

- Planning of tasks and activities A: \_\_\_\_\_
- Carrying out tasks and activities A: \_\_\_\_\_
- Coordinating tasks and activities with other persons A: \_\_\_\_\_
- Control tasks and activities (your own or your subordinates') A: \_\_\_\_\_
- Intervention with individuals and / or vulnerable groups A: \_\_\_\_\_

24. In a month. How much time do you devote to...? (use percentage terms)

- Planning of tasks and activities A: \_\_\_\_\_
- Carrying out tasks and activities A: \_\_\_\_\_
- Coordinating tasks and activities with other persons A: \_\_\_\_\_
- Control tasks and activities (your own or your subordinates') A: \_\_\_\_\_
- Intervention with individuals and / or vulnerable groups A: \_\_\_\_\_

25. Please enumerate the following activities in order of importance (5 is "the most important" and 1 is "the least important")

- Planning of tasks and activities A: \_\_\_\_\_
- Carrying out tasks and activities A: \_\_\_\_\_
- Coordinating tasks and activities with other persons A: \_\_\_\_\_
- Control tasks and activities (your own or your subordinates') A: \_\_\_\_\_
- Intervention with individuals and / or vulnerable groups A: \_\_\_\_\_

26. If you work includes interventions with people in vulnerable situations, Could you describe the interaction process? \_\_\_\_\_

---

27. Regarding the programs you work with, What do you ask people in vulnerable situations for when they request a service? (As in user/beneficiaries' requirements: documents, evidence of vulnerability, fees, etc.) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

28. Regarding the services of the programs you work with, What do you ask people in vulnerable situations for when they request a service? (As in user/beneficiaries' requirements: documents, evidence of vulnerability, fees, etc.) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

29. Regarding the internal tasks of your job position, Do you have to do anything related to administration? Who asks you to do it? (Please include job position and area(s) of this (these) person(s))  
\_\_\_\_\_

30. To offer the services of the program you work with, Which are the requirements to provide them according to the normative?  
\_\_\_\_\_

31. Could you estimate the demand of the services that the program or service you work in provides? Yes\_\_\_ No\_\_\_ Why? If the answer was yes, what would that estimate be? \_\_\_\_\_

32. Regarding the tasks you carry out in the program or services: Do you think that your work has an impact on the users/beneficiaries' problems? Yes\_\_\_ No\_\_\_  
If the answer was yes, please answer question number 33.  
If the answer was no, please answer question number 34.

33. Why do you think your work has a positive impact on the populations and / or subjects you provide for?  
\_\_\_\_\_

34. How long will it take for your work to have a positive impact on the populations and / or subjects you provide for?  
\_\_\_\_\_

35. If you answered no to the previous question: could you explain why? \_\_\_\_\_

# Revista de Administración Pública



The Trade and Land Use Registry Office of Mexico City,  
from the New Public Management Perspective\*

Sandra Fabiola Valdez Méndez\*\*

## Introduction

To Douglas North, institutions set the “rules of the game” in society. The goal of these is to outline and modify the behavior of human beings. Thus, institutions are based on history, they are the result of the interaction among individuals; in other words, agreements among the members of society over time. That is why, *“to understand institutions is to comprehend the behavior of the members of an organization”*<sup>1</sup>.

To study institutions, these have been divided in formal and informal. On the one side, formal institutions are those set up by the authorities; rules that are written and enshrined in the rule of law. On the other hand, there are informal rules that obey traditions, customs and cultural features and that do not have a legal sanction –unlike formal rules–, but determine individual’s way of acting within the organizations.

Rules seek to reduce uncertainty. In other words, when rules outline and guide the behavior of the individuals, these will know how the others will act; reducing transaction costs. These costs are the ones resulting from carrying out any economic, social and personal activity; these can be classified as legal, economic and monitoring,

\* Article received on January 10<sup>th</sup> 2010. Accepted for publishing on May 31<sup>st</sup> 2010.

\*\* She has a Master in Public Administration from CIDE and works as a modernization public employee for the Government of the Federal District. Opinions or points of view expressed are those of the author and do not necessarily reflect the points of view of the institutions she currently collaborates with or has worked in the recent past.

1 D. North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 1996.

mainly<sup>2</sup>. Cost reduction is one of the main goals and because of the certainty they provide, individuals conduct their commercial and everyday activities with some degree of confidence. Therefore, the importance of institutions is not trivial.

Besides, institutions provide positive and negative sanctions; that is, prizes and punishments according to the behavior of the individuals and the compliance of the rules institutions provide. The incentives are meant to limit individual behavior within society and modify it if needed. Incentives avoid or decrease the uncertainty of a risky situation that could generate bigger transaction costs and, thus, reduce economic performance. Incentives are the most common tools to make sure rules are obeyed.

Mexico has- as well as the rest of the world- institutions that, more or less, fulfill their main objective which is to provide certainty to the transactions citizens execute<sup>3</sup>. In this sense, the Property Public Registry of the Federal District is an institution that guarantees the commercial and private property activities of its citizens.

However, if institutions do not fulfill their objective, it would be necessary to analyze the problems they face to, as far as possible, adopt adequate measures to achieve a positive change<sup>4</sup>. The Property and Commerce Public Registry of the Federal District has experienced situations where its objectives have not been fulfilled; in the last couple of years, it has been subject to criticism and its activities have been questioned.

Because of everything that has been mentioned, the authorities of the Federal District's government have adopted a modernization program, which is currently being executed in the Property and Commerce Public Registry. This modernization program takes up and applies some of the New Public Management principles; such as efficiency, client-orientation and measurement of results.

- 2 J. Mas Sabaté. "Gestión privada de servicios públicos: la externalización (outsourcing) en la administración pública", en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, October 2000. 14 p.
- 3 C. Ramíó y M. Salvador. Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Barcelona, CIDOB, 2005.
- 4 J. Sosa. "A 25 años de cambio administrativo en México: la situación del gobierno y la gestión pública", en M.C. Pardo (coord.). Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas. México, El Colegio de México, 2009; pp. 479-496.



The goal of this essay is to analyze –under the light of the New Public Management characteristics– the challenges that the modernization of the Property and Commerce Public Registry of the Federal District has faced in the last months; according to its specific and particular characteristics and conditions. The idea that guides this investigation is that efficiency (the main goal of modernization) can be affected –and even cancelled– by the inadequate use of information systems. Likewise, the lack of employee freedom to execute tasks and achieve programmed results, without having a strict control over processes, has made it difficult to apply the client-oriented principle; its relevance in this case is very important.

The ideas in this essay will be presented as follows. The first part will deal with the background information and characteristics of the Property and Commerce Public Registry of the Federal District. The second part justifies the importance of said institution, which subsequently created its modernizations program. Thirdly, the main characteristics of New Public Management will be presented as theoretical framework of this analysis. Fourthly, the characteristics of said modernization process will be presented. The fifth part deals with the problems the Property and Commerce Public Registry has faced due to the implementation of this vision. Finally, the conclusions of this analysis are presented.

## **I. Background information and basic functions**

The background information of the Property and Commerce Public Registry dates back to the Aztec society, which carried out a land ownership registration system. However, the most recent data that exists is from the XVII century when the regime known as the mortgage office existed. Then, the Property Public Registry institution was created. Since then, Mexico City's registration function was carried out by means of a traditional system of books, sections and registry entries. In 1979, a progressive substitution of books with folios and an informatics system based on computers was introduced.

Currently, the Property and Commerce Public Registry of the Federal District (RPPC) is an institution under the authority of the Legal Counsel of the Federal District. Its main goal is to regulate the tenure and use of private and commercial property. The mission of the RPPC is to *“publicize legal acts which according to law need this to take effect before third parties, such as the legal status of ownership and pos-*

*session of real estate; some legal acts regarding real estate, limitations and taxes to which both are subject, and regarding the constitution and modification of civil association and commercial societies”*<sup>5</sup>.

The Property and Commerce Public Registry of the Federal District guarantees public faith in the service of society. The purpose of its creation was to “*ensure legal security and publicity of real estate, commercial, civil and financial transactions*”<sup>6</sup>. Fidelity, transparency, efficiency and timely publicity of registry entries are the basic conditions to know and protect the legal and economic interests of the population. All of this generates confidence and security in the quality and volume of real estate transactions, as well as in the amount of commercial, civil, financial or stock market operations.

This administrative unit stores information regarding property located in the Federal District, except for federal or communal property; it also registers societies and associations established in the city. Some of the procedures that are carried out by said institution are the issuing of certificates of the existence or inexistence of liens<sup>7</sup>, registration certificates of registry entries in books or folios, proof of purchase or sale of property, registration of legal acts and facts, among others.

The structure of the Property Public Registry is as follows:

- General Management of the Property and Commerce Public Registry;
- Department of Public Real Estate and Program Registry;
- Department of Real Estate and Commercial Registry Process;
- Department of Collections of Registries and Certificates;
- Sub department of Single-Window and Management Control;
- Legal Department, and
- Department of Information Registry.

The RPPC has various areas; each one of them has different goals so as to ensure certainty to commercial and real estate activities of the population and organizations of the Federal District. According to

5 México. Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal. “Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal”, published in the Official Journal of the Federal District, November 24<sup>th</sup>, 2006.

6 J Pérez Benítez. “La modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal”, in Jurídica. No. 27 (1997); pp. 251-268.

7 A lien refers to mortgaged properties.

the goals of this essay, the object of study will be the Department of Real Estate and Commercial Registry Process. This area was chosen because of its importance in terms of procedures carried out by citizens; especially in property registration.

The procedures carried out by the RPPC, specifically in the analyzed area, are:

- Certificate of existence or inexistence of liens;
- Certificate of inscription of the registry entries in books or folios;
- Certificate of no-registration;
- Certificate of purchase or sale of real estate, and
- Consultation of registry data through the issuance of simple copies of real folios, commercial folio, real folio of moral persons, real folio of real estate, book background and microfiche.

The Property and Commerce Public Registry is under the authority of the Civil Code of the Federal District, the Financial Code for the Federal District, the Regulations of the Public Registry of the Federal District, the Organic Law of the Public Administration of the Federal District and the Internal Regulations of the Public Administration of the Federal District.

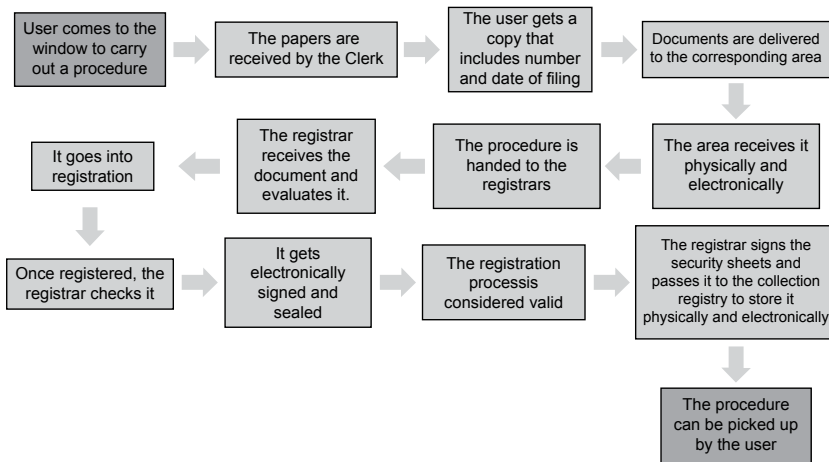
To execute the tasks assigned to the RPPC, an operating scheme has been designed based on the performance of procedures that should lead to the appropriate registration of each individual's ownership and control acts. The process starts when the user reaches the Office of the Clerk Window and delivers the documents to carry out a procedure. When the documents are filed, the user receives a copy with the number and date of filing. Then, the documents are delivered to the corresponding area (Real Estate A, B, C or D). The area receives the documents physically and electronically to distribute them among the registrars; they receive the documents according to the programmed schedule<sup>8</sup>.

Once the registrars have the information, they evaluate it to know if the filed document registry is valid. If the document cannot be re-

8 Information concerning the internal operation of the RPPC was obtained by means of direct observation and was corroborated through interviews to public employees of said institution during the research process.

gistered, it will be “reported”, so that the user can correct the mistake (i.e. lack of documents). If the procedure solicitation is valid, the document can then be registered; once it has been appropriately registered, the registrar checks it once more. If the registry has been executed correctly it is electronically signed and sealed by the registrar. The latter signs the security sheets to revise it and pass it to the collection registry and store it physically and electronically. Once this process has been carried out, the registration procedure is valid and the user can then pick up a registration certificate. The following diagram exemplifies the procedure to register private property and commercial activity.

**Diagram 1**  
**Real Estate Registry Procedure**



Source: Developed by the author; based on field information.

It can be clearly seen that one of the most important figures within the document registry process in the RPPC is the *Registrar*, auxiliary public employee to the registry function and in charge of examining and evaluating registry documents and authorizing entries to be registered<sup>9</sup>. All of this is because the registrar is in charge of receiving and evaluating documents (to determine if they do not have legal problems), checks if the registry has been done appropriately and

9 Mexico. “Regulation of the Public Registry of the Federal District” (“Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal”).

finally, signs the security sheets physically and electronically. In other words, the registrar does an important job within the RPPC, guaranteeing the legality of registry processes.

## **II. The need to modernize registry processes: problems and causes**

The registry processes –as they have been described in the previous section– have been clearly and adequately defined; some of the socio-demographic phenomena and the economic expansion of the Federal District in the last three decades of the 20<sup>th</sup> century affected their efficiency and effectiveness. Thus, it was necessary to revise them so as to modernize them.

The problem that affected the work of the RPPC can be described as a significant increase of the number of processing applications, due to the expansion of land use of the Federal District for housing and productive purposes; as well as the relative aging and depletion of infrastructure, resources and management capacities of the organization. Because of this, there was a need to make a diagnosis to show the problems in the operation and fulfillment of the social guarantee regarding private and commercial property.

The Senate of the Republic published in its Parliamentary Journal in August 2004, a description of the problems the Property and Commerce Public Registry of the Federal District faced<sup>10</sup>. This evidence helped make an adequate and profound analysis regarding problems and deficiencies in the operation of the institution. According to the document of the Senate, the RPPC had certain characteristics that jeopardized the legal security of the people, its property and its rights. The arguments were the following:

- The RPPC in one of the institutions that generates more resources for the Government of the Federal District; however, its budget is insufficient –15% of the resources it generates–. The Senate thinks “the budget that has been assigned to this administrative unit has not made its operation more efficient”<sup>11</sup>.

10 Mexico. Senate of the Republic. “Problems of the property public registry of the Federal District that affect citizens” in *Parliamentary Journal* No. 17, Wednesday August 25<sup>th</sup> 2004.

11 *Ibidem*.

- The lack of capacity of the registrars makes the provision of services to be slow; seriously affecting citizens. The ones in charge of property and commercial registry activities do not have sufficient academic preparation or training; thus, making them miss established deadlines in the provision of services.
- Registry evaluation is meant to be performed within 5 working days; however, it takes up to 6 months approximately. This situation directly affects the users of the RPPC and indirectly puts a stop to commercial activities due to the lack of legal security in procedures and services provided by the RPPC.
- Registries that have material or concept mistakes<sup>12</sup> are very common. Besides missing established deadlines, orthographical and typing mistakes in registries and procedures are very common. All of this causes a large number of admissions that need correction; making the activities of the RPPC inefficient.
- The collection of folios and books are in disarray; which causes real estate folios and legal people's folios to be lost, mutilated or deteriorated. This is especially serious, because this collection is a document backup; if data, archives and folios are lost; the possibility of legally guaranteeing private and commercial property is also lost<sup>13</sup>.

Summarizing, the Mexican Senate thinks that the importance of an adequate functioning of the RPPC lies in: *“the obsolescence and bureaucracy of the registry function and operation that inhibit real estate transactions, bank-intermediation and commercial activity discourage investment and differ or hinder industrial, commercial or housing development projects”*<sup>14</sup>.

Background information presented by the Senate of the Republic led to the execution of a diagnosis regarding the current situation of the Property and Commerce Public Registry. Subsequently, the Government of the Federal District decided to modernize its administration and management.

To execute said modernization some activities were carried out: integration of a technical support work team; elaboration of a situational

12 Material mistakes are orthographical and typing mistakes; while concept mistakes are related to the type of procedure or basic data for its registry.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

diagnosis; creation of a collegiate body of consult, advice and support; development of a modernization program and the proposal to create the Property and Commerce Public Registry of the Federal District.

The modernization's goal was to increase quality, agility and efficiency in the provision of services; establish clear and precise goals in a comprehensive and articulate manner; measure its development quantitatively and qualitatively; improve, update and clean up the archive of registry folios, as well as automation and modernization of systems; improvement and modernization of the organizational and operative structure of the institution; professional development of its resources and radical modernization of entrusted services.

Once the team that had been appointed to do carry out the diagnosis had finished its work, the following conclusions were reached:

- Obsolete Register Systems and Procedures;
- Wide, complex and frequently anachronistic legal framework;
- Gradual loss of institutional response that generates an accumulation of backed-up work;
- Inadequate organizational structure;
- Undeveloped information system;
- Lack of personnel training;
- Insufficient computer equipment to support the operation of substantial and public service areas, and
- Limited financial resources.

As a result, the main problems to operate RPPC were presented. The most important problems were:

- Register information management that does not take advantage of technological possibilities;
- Incomplete and unreliable digitalized information to evaluate legal acts that need to be registered or certified;
- Excessive time responses in register procedures;
- Lack in uniformity in the application of criteria for the evaluation of documents that need to be registered;
- Inadequate compensation and no recognition of the qualifications needed to meet the profile of the positions, functions and workloads;

- Lack of formal parameters to foresee the duration of register procedures;
- Lack of user orientation regarding register procedures;
- Lack of formal and updated procedures to train personnel to do their job efficiently and effectively, and
- The personnel lacks an attitude of commitment.

As a result of this analysis, objectives, strategies and tasks to be taken as part of the modernization program of this institution were outlined and were established in the modernization Program of RPPC of the Federal District; the Government of the Federal District, the National Committee for Housing Development and the Association of Notaries participated<sup>15</sup>. This modernization program follows the New Public Management principles. The most important characteristics of this new vision are presented in the next section so as to explain how the implementation of these techniques was executed in the Property and Commerce Public Registry of the Federal District.

### III. New Public Management

Throughout human history there have been several conceptions regarding State functions and configurations. The importance of each and every one of these State visions is that Public Administration is the executing arm of public decisions and bureaucracy has been the body in charge of executing said actions. Thus, analyzing correctly the weaknesses and potentialities of the ones in charge of said execution is very important; the success or failure of these executed actions depends greatly on this.

All of the aforementioned shows that changing the way State is conceived will inevitably be followed by a change in public administration with the modification of the public management system, bureaucracy, capacities and techniques<sup>16</sup>. This context brought on New Public Management (NPM) in the late 1980's; a new way of conceiving public affairs in liberalized market situations. The theoretical bases of NPM are new institutional economics and new managerialism<sup>17</sup>.

15 CONAFOVI. "Modernization of the Property and Commerce Public Registry of the Federal District". Retrieved from [http://www.conavi.gob.mx/suelo/PRESENTACION\\_JU-NIO\\_1.pdf](http://www.conavi.gob.mx/suelo/PRESENTACION_JU-NIO_1.pdf)

16 E. Cabrero. *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1995.

17 Ch. Hood. "A public administration for all seasons" en *Public Administration*. Vol. 69, Num.1, 1991; pp.



New Institutional Economics (NIE) is based on private sector-style ideas of free competition, user choice –better known as “client”–; transparency in presented results that focus on an incentive structure. New Institutional Economics differs from traditional bureaucracy; the latter is based on ordered hierarchies and strict process control.

On the other hand, managerialism sprung from business-like ideas used in the public sector. Its main premises are: expertise in professional management based on technical skills, as well as high discretionary power to achieve the results desired by the organization, which are seen as better organizational performance. Thus, managerialism proposes liberty in the actions of the workers. Its approach focuses on results rather than process used. What is achieved is more important than how it is achieved.

*“New public management tries to find a more efficient government which administers itself in a way that is similar to that of private organizations”<sup>18</sup>*. New public management wishes to transfer private-sector models to public-sector organizations which are considered as quasi-markets and put into practice certain concepts such as program budgets, results evaluations, autonomy of public managers with a decision-making focus. This new management approach emphasizes evaluation and efficiency. The separation or disintegration of public bureaucracies within the agencies is based on payment per service. Cost reduction and a management style that emphasizes performance objectives, money incentives and freedom of operation<sup>19</sup>.

New public management has another basic and important characteristic: *client orientation*. Under this conception, the user of a service provided by any level of government is seen as a client of the provider of said service. Thus, a good, quick and effective attention provided to citizens becomes one of the main driving forces of this new Public Management. The analysis will be carried out based on the New Public Management precepts. This will make it possible to outline or limit the analysis according to a new specific vision of Public Management that adapts itself to the ends of the RPPC’s modernization process.

18 O. Guerrero. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Toluca, IAPEM-Porrúa, 1999.

19 D. Arellano D. “Nueva Gestión Pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa”, in Más allá de la reinención del gobierno. México, M.A. Porrúa-CIDE, 2004.

#### **IV. Modernization of the Property Public Registry of the Federal District**

The modernization program of the Property and Commerce Public Registry<sup>20</sup> has four main points: modernity, safety, efficiency and competitiveness. Furthermore, the implementation of the modernization program was executed in three stages: infrastructure and equipment; digital backup of the register collection and improvement of attention to the public and simplification of procedures.

The modernity area has a fundamental aspect, which is legal security for the users of the service. To achieve this condition, it is necessary the development and use of technologies, computing and communications systems according to work processes and specialization required by the RPPC; as well as a quick attention to the users of register services.

Security refers to the actions the Property Public Registry has designed to protect the institution as a way of preventing and fighting corruption. In this sense, a high-security register collection vault was created. Digital security systems that work 24/7 were also installed. The levels of security to access and operate the computer system were increased. On top of that, a rigorous control of security paper for inscriptions was established. Finally, a fee payment system, making it possible to pay in banks and authorized shopping centers through a special code of numbers (*línea de captura*).

Efficiency means that the RPPC has to register all of the documents it receives (100%), except those that have a "legal conflict"<sup>21</sup>. The deadline for 80% of the public instruments is two and a half months; over three months for documents that have flaws and no-inscription for those that have mistakes that cannot be corrected in the process.

For the RPPC, a competitive country has as reference points: property legal security and efficiency in transactions conducted by businesses. A part of these strategic aspects has to do with register acts. Thus, competitiveness focuses on formation of corporations, property tax relief, tax certificates and registration of condos.

20 Legal Counsel of the Federal District, 2009 [on-line] retrieved from: <http://www.consejeria.df.gob.mx/rppc/estructura/transformacion/transformacion.pdf>

21 "Legal conflict" refers to a judge's order not to register documents due to their legal conflicts.

The three key concepts -competitiveness, efficiency and security- lead to the most important one: the modernization of the Property Public Registry of the Federal District. These aspects have a specific and clearly defined goal: a Public Registry with a high-level of service. The driving force of the modernization of this unit is client-orientation; a better provision of services for the users, as well a better treatment of the latter. Once these actions have been fulfilled, the improvement of quality and quickness in service can be achieved (according to the analysis) through mechanisms such as citizen attention module, self-help module, public registry webpage and information call center service.

The modernization Project has three stages. Once a stage has been completed, the next one will be executed until the process is finished. The stages will be described below, as well as the tasks that need to be executed.

- a) Infrastructure and equipment.**- the first step to carry out the Project was an improvement in infrastructure and equipment. The goal was to install advanced technology, capable of carrying out current and future operations of the RPPC. The operation of electronic folios will also be implemented so as to improve service and operation and also store document backup and certification. This means that the necessary tasks to immediately access and update information online and in real time will be carried out. The main users will have a direct online link to exchange information using payment and security systems. The use of electronic resources will enable registry activities to be legally recognized. Finally, there will be a permanent technological updating system to guarantee high-levels of service, efficiency and security.

To achieve the goal set to have an appropriate infrastructure and equipment, over three million pesos worth of computer goods were purchased, including cutting-edge and great capacity technology. One hundred and thirty-two computers, one server, two scanners, two high-speed printers, one communications equipment to give services via-internet to users, a switchboard, telephone headsets, digital touch screen equipment and systems. Likewise, a large-scale capturing of folio information was carried out, as well as the creation of an institutional web page. Data obtained from the Govern-

ment of the Federal District (March 2006) shows that the first stage has been finished.

- b) Digital backup of the register collection.-** After the infrastructure and equipment stage has been concluded, the second step to modernize the RPPC was to have a digital backup of the register collection. The plan stated that by 2006, 100% of the register collection would be captured and digitalized. A report issued by the Government of the Federal District shows that by September 30<sup>th</sup> 2006, digitalizing and capturing had reached 100% and evaluation had reached 99%.

Capturing and digitalization were executed to fight the deterioration of the register collection; backing up and safeguarding digital information reinforces security by avoiding the movement of the original folios; reduces the time of inscription from 10 weeks to 3 or less; reduces the time of issuance of tax certificates to 3 days and also reduces application, payment time and obtaining records in a remote and immediate fashion.

The first step to achieve all of the above was the digitalization of all of the existing documents. The next step involved the capture of system contents or index. After that, folios were evaluated; images were verified and electronic seal. Finally, the system was implemented and put into action.

Approximately, 126 evaluators carried out these tasks and digitalized 80 folios daily, which means that over 10 thousand folios were digitalized every day. Working at that speed, 2 million folios would be digitalized by November 2006. The total cost of the digitalization process was of over 14 million pesos.

- c) Simplification of procedures and improvement of attention to the public.-** Finally, the improvement of attention to the public and simplification of procedures. The logic behind the previous steps is that once infrastructure and equipment have been purchased and the digital backup has been made, efficiency in the provision of RPPC's services will be evident and undeniable. Efficiency –service quality and quickness– will also result in a good attention to the client (citizen) who asks for the provision of any service.

The tasks that the Property Public Registry carried out so as to treat citizens better were: a module for citizens began to work to provide attention and quality service to its users. The module has operators in charge of providing appropriate, friendly, personalized and professional attention.

The specific goals of this module are to give orientation and information regarding procedures; immediately deliver the results of background searches and records of folios; help users get in touch with local and state authorities; immediately find documents that have been admitted for registration; address users' complaints and suggestions and pay special attention to the elderly, the disabled and pregnant women.

The second task the RPPC implemented was the self-help module. This module can be found within the Registry. It is meant to guarantee a personal, direct and immediate access to the computer research system so as to know the situation of a procedure. One key advantage of this is that users do not have to use the information module or the web page.

The third task to modernize the RPPC is the creation of an institutional web page. The latter provides the following services: online consultations of the situation of a procedure; register bulletin; the possibility to file a disagreement; services and procedures manual and direct email communication. Having a webpage favors transparency because admitted documents can be looked up by period, favorably concluded documents, suspension causes, etc. It also has a FAQ section.

Finally, a call center was implemented to provide immediate and professional information regarding procedures and services; avoid unnecessary trips to the registry; help citizens get in touch with the appropriate authorities; locate admitted documents and address complaints and suggestions.

Once the three stages have been executed and the previously established criteria has been met in security, efficiency, modernity and effectiveness areas; the Property Public Registry of the Federal District will be considered a high-level service according to the New Public Management postulates which have been mentioned above.

## V. Considerations concerning the Property Public Registry of the Federal District

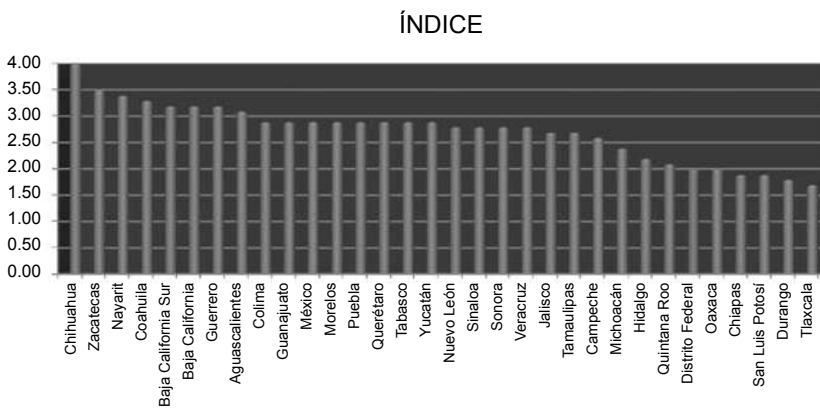
The modernization of the Property and Commerce Public Registry is a done deal according to official reports of the Government of the Federal District<sup>22</sup>. Up until September 2006, the three stages of the process were practically concluded, except the web page and the information call center, which will be implemented in a short time.

The original goal planned by the Government of the Federal District that resulted in the modernization of the RPPC was the provision of legal security to the users of said institutions. Likewise, the main premise was process efficiency that would result in better response time and user satisfaction, which is now called client.

However, there has been some evidence that does not favor the management of the Property and Commerce Public Registry. The National Network for Citizen Observation conducts a bi-annual evaluation regarding the operation of various organizations in the country. Said evaluation is conducted in a comparative fashion among the States of the Republic. The evaluation measures the time it takes to register a property in the appropriate body.

The results for the year 2006 were the following:

**Graph 1**  
**Comparing efficiency among the Property Public Registries of various states**



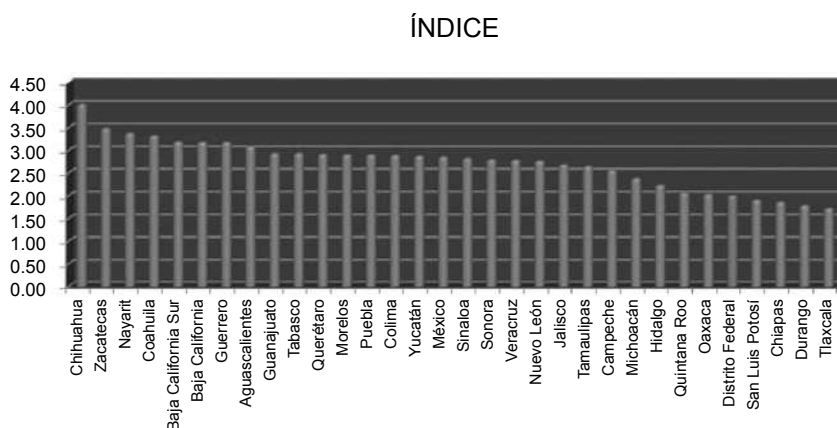
Source: Developed by the author based on data from the Mexican Institute for Competitiveness (IMCO).

22 Legal Counsel of the Government of the Federal District. "Transformation of the Property Public Registry of the Federal District 2002-2006". Mexico, GDF, 2006. Retrieved from: <http://www.consejeria.df.gob.mx/rppc>

The results for the year 2006 show that the RPPC of the Federal District occupies the twenty-sixth place (out of the 31 states that they country has). The average of the evaluation that was carried out by this institute in various states is 2.73 points. The range is between 1.70 and 4.0. The Federal District obtained 2.0 points in the evaluation that is below average. The state with the highest score was Chihuahua and the one with the lowest one was Tlaxcala.

In the year 2008, the following evaluation yielded these results:

**Graph 2**  
**Comparing efficiency among the Property**  
**Public Registries nationwide**



Source: own elaboration based upon data from Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

The results shown by this graph are very similar to those of the 2006 evaluation. It is safe to say that there are no significant differences. Nonetheless, the Federal District dropped one place to the 27<sup>th</sup> position (out of 31); it maintains a score of 2.0, which is almost 0.73 points below average.

These results are very interesting because of the time the evaluations were done, during the analysis presently shown the process of modernization of the RPPC was on its way; when the second evaluation was conducted, data of the Government of the Federal District showed that the process had been finished.

The results of this evaluation are not conclusive because it can be said that the bases for the modernization process of the RPPC were finished in 2006; subsequently actions to implement the day-to-day activities in regard to modernization and human work. In other words, the modernizing process of the RPPC might be configured and concluded in its bases; which are the previously defined stages in the diagnosis.

The evaluations included do not mean to make a determinist or very severe judgment, it possible that the results of the next evaluation will be better. However, it is important to analyze these results and the current operation of the RPPC to discover which might be the problems modernization could face and which ones can be currently observed.

The modernization of the Property and Commerce Public Registry's main goal was to make it more efficient so as to improve response times and the attention of the users. The three stages of the modernizing process are analyzed below so as to know if there can be any problems or considerations to be made and predict the success or failure of the program.

**a) Infrastructure and equipment.**- Having appropriate infrastructure and equipment conditions would make it more efficient to make use and inscribe documents that are admitted daily by the Registry's users. The idea of using technologies within the Public Registry is that these tools will make the inscription process an automatic one and will also make a backup of movements that will provide greater security to the users' operations.

The equipment and infrastructure of the RPPC present two basic problems. On the one side, it is possible that the system that is being used is not reliable; it constantly presents operation flaws and deficiencies. As a result, the documents admitted by the users are left behind. On the other side, the employees have problems using the system. Training the latter to use technology is very important, especially when we are talking about new processes. It is also important to remember that the digital gap in our country has made technology knowledge to be unequal; generating delays.

Besides the above-mentioned, it was found that people perceive there is an underutilization of computer technologies; even though computer and technological systems are



available, processes are still carried out in a traditional way. For example, once the document gets to the registration stage, the folios that are to be registered by each inscriber<sup>23</sup> are assigned by the person responsible for the area through a random assignment system. This assignment could be done by the system to avoid corruption and generate a sense of equality among workers and assigned tasks.

- b) Digitalization of the register collection of the Property and Commerce Public Registry.**- Having a digital backup of the register collection has the objective of fighting the deterioration of registries, reinforce security, reduce inscription and application time and remotely and immediately pay and receive documents. In this area it was discovered that the digitalization process had not been finished and that various problems had arisen. An example of this is that properties that have already been registered and have made a prior procedure must request a new folio; that is, open a new file as if the property had no records. This generates inefficiencies and delays because the procedures that had already been carried out could not be used to continue with the next ones.

Besides, it is obvious that registration times have not changed substantially; compared to the traditional method. That is, work done by typewriters or computers is similar; one of the advantages technology provides is that the use of computers makes error correction simpler, as well as making the necessary changes.

- c) Attention to the users.**- the modernization project aimed to improve client attention. Fundamentally, fight delays and reduce procedure attention time. According to interview results, attention to the client has improved in terms of personal treatment. In other words, the attention is better; however, this is due to the fact that the employees that currently deal with the public has changed their way of treating people even though the main efficiency objective has not been reached.

23 An inscriber is the person who is in charge of registering the document that has been previously evaluated by the registrar who is the lawyer in charge of checking the documents and determining if the procedure is legally appropriate.

On the other side, in regards to the citizen attention module it was determined that it is useful to orient users; however, the attention given by the call center does not always provide useful information. Finally, in terms of the web page there are operation problems; if the users try to access some procedure links, the web page reports that it is currently under construction or that the information is not available.

Once the analysis of the most probable problems in the operation of the Public Registry had been made, it was found that the main problem of said institution is process inefficiency. Said inefficiency mainly results in the delay of documents.

The problem becomes even greater, since the main objective of every government function is to provide its citizens with goods and services efficiently and effectively. Moreover, if these citizens are seen as clients and not users, the need to achieve better results in terms of admitted documents and completed ones is clear. This is why the most serious problem and probably the source of other problems is the inefficiency-derived from an inadequate use of technological tools by the people in charge of various tasks. Some observations to improve the current system and achieve better results are presented below.

- d) Some proposals for action.-** Based on the proposals and guidelines set out by the New Public Management, the user/client is the most important factor because he is the recipient of the public services generated by the government. That is why, steps have to be taken to achieve this; satisfy efficiency requirements in terms of response time and quality of service provided. Some proposals derived from the analysis of the modernization of the Public Registry are presented.
- I. Non – appropriate procedure notification.-** Firstly, the analysis shows that in the registration process, the registrar evaluates the validity of the admitted document so the procedure can later be carried out. The registrar is in charge of evaluating the document and that the procedure is in order. When a document or procedure is not appropriate, the user takes the documents back to complete or fill in what is needed. However, the Public Registry never informs the user; this means the user never knows about this mistake and

thinks the procedure is being taken care of. To address this, a function within the institution that informs users about the mistakes their procedures have has to be created; this way, the users could attend the Registry and receive advice.

- II. Random assignment of work.**- Secondly, employees of the Public Registry need an environment of equality and equity among them. Another problem observed in the analysis is that the assignment of work has become inequitable, especially in the registration area (object of study of the analysis). This is because one of the employees is in charge of “assigning” the work the rest have to do. As a result, the employees become disgruntled because they feel the assignment of work is unfair; this work environment decreases performance. To solve this situation, previously implemented technological systems could be used. That is to say, computer systems could be used to randomly assign work to each one of the employees. If the assignment of work is random, it could create a feeling of equality among the employees and a better work environment to carry out particular activities.
- III. On-time procedures.**- Thirdly, the user is the recipient of the efforts made by the RPPC. The users need to be treated better; they should be able to perform their procedures quickly and in a simple way to carry out their economic and legal activities. Because of this situation and of the efficiency diagnosis of the institution’s response time, a proposal for “on-time procedures” is presented. Under this scheme, a public employee using previous standards and calculations can determine the estimated time to deliver the procedure and can agree to deliver the results of the service in a maximum time. In case of not fulfilling this commitment, the user will receive compensation: discounts, free procedures or economic compensations. This will work as a positive incentive for public employees in charge of providing the service.
- IV. Intelligent data base.**- Fourthly, there is a long-term proposal to help improve the operation and the procedures within the RPPC. The modernization process of the institution included collection and document digitalization that the public Registry owns. The main goal of this was to back up each

and every one of the documents that attest the properties of citizens. The digital backup process could be accompanied by the creation of an intelligent database of the documents within the institution that could also work as an information database of procedures carried out by the users. Besides, the intelligent database will allow the RPPC to make estimates of properties, appraisals and commercial transactions that are being carried out in the area. The registration process could be more efficient if a database made it easier to track previous procedures and carry out procedures that use documents stored in the database.

- V. Human resources: training.-** Fifthly, it is necessary to constantly train public employees at all levels. This is even more necessary since the modernizing process is based on the use of information technologies; therefore, its success depends on the efficient use of technological resources provided to the employees. The results can be achieved according to the ones that have been previously planned. Employee performance is the most important one, as the maxims of management state, human resources is the key element within the organization because it operates all of the other factors in the organization. Therefore, even if one has the most important and newest computer systems; if one does not have able employees with a spirit of collaboration, the development of activities will not be optimal.

## Conclusions

Once an analysis regarding the importance of the Property Public Registry of the Federal District's functions, the justification of the study, the modernizing process that began a few years ago and previous considerations concerning future results has been done, the most important conclusions will be presented.

In the first place, there are problems with the use of technologies: bad functioning, unreliability and employee misuse. Because of this, the efficiency and client-orientation objectives have not been achieved. It is important to remember that modernization began with the adequate use of information technologies, therefore, efficiency and improvement of attention to the clients will be direct and immediate

results. Hence, a misuse of technology will not prevent delays or improve response time.

On the other hand, bureaucracy is the executing body of public decisions. Although, for the longest time this body has been subject to important criticism, it is necessary to take into account that the basic function of institutions such as the RPPC fall into the hands of its employees. The aforementioned shows the importance of considering it as a body that promotes changes and not as a barrier that hinders its realization. Actively involving the employees of the Property and Commerce Public Registry of the Federal District into the modernization process and providing the necessary training would make it easier to achieve the efficiency and client-oriented objectives that the project proposes.

The main conclusion is emphasized; the most serious problem that can be faced in the modernization process is the lack of function efficiency and the obvious impact on client/user attention.

Therefore, the main goal of modernization is to discourage procedure delay by making optimal use of technological resources, as well as the evident need to coordinate employees and train them to use these tools. Likewise, it is important to study the best alternatives to make better use of technology.

The analysis shown here, poses some alternatives such as delivery time estimation, creation of an intelligent database, random work assignment, notification of unfinished procedures and regular employee training to carry out tasks in a quick and precise fashion. These basic ideas have a common objective: make the register process more efficient, which is the most important one within said institution.

Finally, it is necessary to mention that New Public Management provides new elements in technical, technological and process areas. However, information asymmetry that exists in Mexico has hindered the implementation of changes and techniques belonging to this vision, such as technological access and capacity to use them. The New Public Management vision in developing countries faces problems due to technological differences;<sup>24</sup> nevertheless, it is possible and necessary to carry out these processes and make a difference in the use of resources in Mexico City.

24 D. Arellano. "Nueva Gestión Pública: ¿Dónde está...*op. cit.*

## Bibliography

- Arellano, D. "Nueva Gestión Pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa", en D. Arellano (coord.). Más allá de la reinención del gobierno. México, M.A. Porrúa-CIDE, 2004.
- Cabrero, E. Del administrador al gerente público. México, INAP, 1995. 165 p.
- Guerrero, O. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Toluca, IAPEM-Porrúa, 1999.
- Hood, Ch. "A Public Administration for all seasons" en *Public Administration*. Vol. 69, Num.1, (1991); pp. 3-19.
- Mas Sabaté, J. "Gestión privada de servicios públicos: la externalización (outsourcing) en la administración pública", en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, octubre de 2000. 14 p.
- México. Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal. "Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal", publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 24 de noviembre de 2006.
- México. Consejería Jurídica del Gobierno del Distrito Federal. "Transformación del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal 2002-2006". México, GDF, 2006. Disponible en: <http://www.consejeria.df.gob.mx/rppc/estructura/transformacion/transformacion.pdf>
- México CONAFOVI. "Modernización del Registro público de la Propiedad y de Comercio del Distrito Federal". Junio de 2006. Disponible en: [http://www.conavi.gob.mx/suelo/PRESENTACION\\_JUNIO\\_1.pdf](http://www.conavi.gob.mx/suelo/PRESENTACION_JUNIO_1.pdf)
- México. Senado de la República. "Problemas que se presentan en el registro público de la propiedad del Distrito Federal en perjuicio de los ciudadanos", en Gaceta Parlamentaria No. 17, del miércoles 25 de Agosto de 2004.
- North, D. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, FCE, 1990.
- Ormond, D. y E. Löffler. "Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 13 (febrero de 1999); 20 p.
- Pérez Benítez, J.A. "La modernización del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal", en *Jurídica*. No. 27 (1997); pp. 251-268.
- Ramió, C. y M. Salvador. Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Barcelona, CIDOB, 2005.
- Sosa, J. "A 25 años de cambio administrativo en México: la situación del gobierno y la gestión pública", en M.C. Pardo (coord.). Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas. México, El Colegio de México, 2009; pp. 479-496.

# Revista de Administración Pública

The logo for INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) consists of the letters 'I', 'N', 'N', and 'P' in a bold, black, sans-serif font. The 'I' and 'N's are tall, while the 'P' is shorter and positioned to the right of the second 'N'. A vertical line is positioned to the left of the logo.

---

**Jose R. Castelazo. Public Administration: the State's  
Perspective. México, INAP, 2010. 335 pages. 2nd edition.  
ISBN 978-607-9026-04-2**

**José Sosa**

When revisiting the literature on government and public administration, published in the last 15 or 20 years, several ideas emerge as the dominant ones, sometimes conforming a paradigm, sometimes only as a short-lived fashion. Following the classic idea of Luis F. Aguilar on the unavoidable substitution of ideas and theories, what seems to be the main feature of current public administration studies is their diversity, in terms of the objects, the concepts and the practical uses.

On these grounds, the book by José R. Castelazo focuses on two questions that affect the development and social use of administrative studies. On the one hand, the book makes a comprehensive review of the most commonly issues referred in the academic and practical literature, as a way to provide with a sort of “State of the Art” in Public Administration. By doing this, the book contributes not only to an adequate understanding of this academic field, but also to organize its internal debate.

On the other hand, the book assumes a critical perspective, and shows a reluctant position, towards a simple acceptance of the so-called need to substitute concepts and theories to “ensure” the advancement of the discipline. On the contrary, the author offers several arguments to substantiate his central proposal: Public Administration demands to be examined from a State's perspective.

Castelazo's position resumes and updates the old idea that Public Administration is, after all and despite the changes that the 1980's and the 1990's brought about, the field where Political and Public

Institutions are meant to solve their organizational and management problems and issues, beyond similarities and coincidences with other kinds of institutions (private firms, markets and civil organizations).

This idea was defined during the 1960's and had one of its most prominent advocates in the writings of Jesús Reyes Heróles on the *Raison d'État*. Reyes Heróles' ideas served to both ends, to avoid the abandonment of legal studies around the State and its relationship with citizens, due to the increasing interest among American political scientists for understanding solely the logic of the political system; and to provide a framework to locate the emerging policy and management studies within the State's sphere of influence.

The book by José R. Castelazo resumes and refreshes Reyes Heróles' position, with its entire explanatory potential and offers, using Luis F. Aguilar words, a new perspective: "to book is intended to overcome the conceptual and practical fragmentation of Public Administration" (page iv of the Foreword to the 2<sup>nd</sup> edition). This explains, as well, the amplitude on the issues considered and analyzed by the book.

The volume comprises ten chapters, plus an introduction and a section of final remarks and conclusions. The general argument goes from a general vision to more particular questions, even though the author resumes continually his more basic argument. From the bulk of ideas that the book contains, a few can be regarded as the most relevant and transcendent.

As Carrillo Castro put it, the book by José Castelazo "is about Public Administration as a discipline to serve Society, in times when significant processes are affecting the human condition". In the same fashion, Mauricio Merino regards the book as "clearly normative and ethically prescriptive. This is to say, that it does not only reveals the personal experience of the author, but also his demand for explicit ethical commitments among public officers and for those who are part of the State structure".

Consequently, this volume constitutes a significant contribution to the critical literature on government and also a reference for research and teaching activities.



# Revista de Administración Pública

The logo for INNP (Instituto Nacional de Nueva Política) consists of the letters 'I', 'N', 'N', and 'P' in a bold, black, sans-serif font. The letters are closely spaced and have a slightly irregular, hand-drawn appearance.

---

**Luis F. Aguilar Villanueva. Governance: the governing process.  
México, Fundación Friedrich Naumann para la libertad, 2010.  
67 páginas. ISBN 978-607-95144-2-6**

**Carlos F. Matute González**

What is government? That is the question Aguilar Villanueva asks himself in different ways throughout his book, to answer this he resorts firstly to explaining the government crisis contemporary societies are going through and subsequently to the concepts of governability and governance which are ways the government becomes evident in the state based on the rule of law.

In this sense, the most important point the book explains is why the abilities to direct democratic States has decreased significantly in the last decades; this has happened for various reasons and not all of them are the ruler's responsibility. The conditions have changed, with more democratic legitimacy; leaders are not capable of directing social will towards specific ends valuable to the community. To overcome the authoritarian past it is not enough to create governments endowed with capacity and leadership, analytic, technical and political competence. After taking on power, the latter had enough legitimacy and power to act; however, they were subject to constant pressure from a society that demanded results.

The government separates itself from the people or the groups that supported to become a series of monitorable processes exposed to public criticism. Legitimization must be found in managerial capacity, it has been proven that democratic governments do not necessarily have this quality and even social governments were exposed to a permanent crisis because of the existing deficit between what was required by society and what governments could actually provide.

This circumstance prompted the terms government and governability to be linked to one another, what were the odds the democratically elected authorities with a lot of promises towards the electorate had to impose a determined order to guide society to pre-established goals. This problem was considered a structural damage of the public income-social spending relationship.

Governance emphasizes the capacity to govern independently from the abstract relationships between the State and the market. This is a significant change, by contrasting centralist and hierarchical ways with decentralized and inter-organizational ones, the government becomes another actor in the constellation of participants that determine the course of society.

A permanent confrontation of ideas, values and strategies as a viable process to reach agreements, is very different from the social state's rigid style. The need to control executive structures is substituted by a more discreet position to coordinate private and public bodies that participate actively in the political arena.

The author proposes a chronological sequence to conceive government, in the beginning it saw itself as the center of social activity, capable of interpreting rationality and authentic public interest and therefore, authoritarian. Subsequently, it becomes a democratic and inclusive body, concrete expressions of public interest are very numerous, thus, it is impossible for it to finance and give them attention; this highlights the risk of ungovernability and leads to the modification of the ways of expression social leaders had.

The important thing is what was theoretically described in the 70's of the last century happened; ungovernability affected societies which suddenly discovered that government actions did not mean valuable social results, a lot of activities did not translate into social well-being and only benefited government organizations or their clientelar allies.

The first theoretical reaction against public administrations that consumed budgets in an inefficient and unbalanced way and whose spending was not directly linked to the generation of well-being was the New Public Management proposal based on decentralization, thinning of the State and privatization; it also emphasized the legality-efficiency paradox and the hierarchy-process management one.

Aguilar Villanueva presents these loss of managerial capacity processes that democratic governments have suffered at various levels, from the economical one linked to globalization, to the political one to pluralism, the administrative one with growth of public space and the sociological one to functional separation of society. Governability finds its worst enemies in the circumstances that promoted the overcoming of authoritarian governments: market liberalization related to globalization and democratization that created new types of demands. "The two related impacts have helped generalize the image of a limited government and have made us understand that managerial deficiencies of democratic governments are due to impotence and not just to incompetence" (p.24).

The book does not only make a diagnosis, it proposes some solutions on the topic of governability and Governance which the author thinks of not only as complementary; Governance could not exist theoretically without the first. In other words, governability is not enough to give the government is managerial capacity back; it can even be a step back in democratic terms and a new style of government is needed: Governance.

Aguilar Villanueva concludes the aforementioned after considering the differences between both theoretical responses: governability is the way the government is seen by society in relation to its capacity or incapacity to lead, thus, it is strictly government related and is closely linked to results-oriented legitimacy.

On the other hand, Governance is the way coordination can be achieved among the different agents that participate in the public space; it means a new managerial process that needs a government that is "expert and competent, incoherence and deficiency free organizationally and operationally, financially robust, legally impeccable and administratively efficient" (p. 51) to achieve good coordination.

The governability approach recognizes the natural chaos societies experience and their need to have an actor who is responsible of social achievements without having to have the centrality of authoritarian regimes; because a good government is capable of directing society. This vision still prevails in States whose economic and political actors are related to exploitation and social inequality; thus, it gives an excessive importance to government action which acts as a stability factor that promotes development.

In this sense, the one who constantly support “State Reforms” are pro-government in the same way they think that by allocating resources to the State will make it strong enough to direct economic and social activity. Aguilar Villanueva does not think this is the right path and provides two main criticisms directed towards the ones who seek to improve governability in democratic societies to make it the re-legitimizing strategy of social power: the world has changed and the conditions make the government just another actor and the efficiency of government actions depend on the activities of other actors.

Instead, Governance sees governability as a condition to make managerial capacity more efficient and it is also a post-government process. “It is a step towards a system of government that requires, activates and joins resources from the public sector, markets and social networks” (p. 30).

After Aguilar Villanueva lets us know he is in favor of the Governance approach, he states its concept, essential characteristics and structure with Aristotelic order and precision. He synthesizes the knowledge of this topic, and warns the reader about normative definitions that think of it as the panacea, ideological ones that list it as neoliberal and theoretical definitions that think of it as an effect, and not a form of government.

The essential contents of the concept are:

- It is a direction of society process;
- It is an activity of orientation towards specific purposes;
- It is a process structures institutionally and technically;
- It includes two levels of decision: goals and activities to execute through participation and government agreement and extra-governmental actors;
- It needs a government action or authority instance to solve or make problem-solving easier;
- It needs groups and sectors to dialogue at inclusive, symmetric and rational levels; and
- It is the result of government and social participation in situations of constant change (weight and influence of the ones involved).

The new Governance seeks to relinquish the idea that the government is the one who decides, and is inclined to determine for society the transcendent in a deliberate, co-responsible, interacting and interdependent way. It is the governing process that recognized that

no subject has absolute control over resources, or over the content of public interest and, “to summarize, it is a concept of decentralized management of society” (p. 44).

The structural components can be institutional or technical. The institutional are:

- The institutions of public powers;
- The security and justice system;
- The market;
- Civil society; and
- The system of international political institutions.

The technical are:

- Science and technology system;
- Public policies;
- Public finances; and
- Public administration.

These components define the capacities, achievements and limits to govern. The theoretical exposure that includes concept, importance and diagnosis, is instructive and exhaustive. But Aguilar Villanueva goes further and asks himself the possibility and probability the Governance style has in Latin-American societies; which are characterized by the distortion of public interest and citizen participation, concentration of economic and political power, avoidance of accountability and confusion of responsibilities.

To back up this idea, he quotes some authors and lists factors that hinder the creation of a new government-society relation; the most important ones are poverty and inequality. The main difficulty Governance faces is that society is still an object and not a subject (associated) with development; this creates a hierarchical Governance, unlike the participative in which the government makes up for the huge deficiencies of social actors; who need the State’s resources to fulfill their functions.

Nonetheless, the author does not think these obstacles are unsalvageable, they are more likely the main reason to promote Governance: “the real difficulty to govern with Governance does not cancel, but opens the need to do it to solve chronic and critical issues and encourage society towards situations of greater quality of life” (p. 59).

He also acknowledges the criticism regarding the de-naturalizing of the public because of the intervention of extra-governmental actors in social decision processes, overcoming it by resorting to the formal record that the State gives the acts it issues. In my opinion, this is valid although insufficient; many times non-state public actors –such as political parties– act without any punishment from government agencies. There are other factors that give publicity to Governance, such as being tied to an administrative regime.

Topics concerning citizen participation and social responsibility –such as transparency and accountability– are relevant to Governance. The first one promotes a higher social intervention because it promotes better policies to solve problems and meet needs. However, this is not necessarily true; sometimes there is no correspondence between higher citizen participation and the validity and social effectiveness of the actions of the government. The second one has even more complex relationships; the intervention of private actors can create a diffuse accountability system that promotes the concealment of information. In both topics a theory that maintains, promotes and ensures its existence in Governance has not been developed.

Finally, Aguilar Villanueva reminds us that there is an agreement between government and other extra-government actors that is an important element in Governance; since processes require the participation of various actors that have their own resources, opposite interests, levels of interest, different approaches and different organizational capacities; and the only way to reconcile them is through permanent consultation.

Hence the importance of implementing a process accepted by the ones involved; so as to provide Governance with an intentional structure an operative technique, essential to increase the probability of reaching agreements. The problem is that we “have not identified which are the rules or guidelines that promote or facilitate coordination and agreement among actors during the negotiation or dialogue of public complex thorny topics” (p.65). It would be ideal to have a series of universal principles to reach an agreement, even in circumstances that include confrontational interests.

Governance is a tricky path, because it indispensably requires a government that has validity in the effectiveness of its actions, greater social participation, implementation of inclusive processes and a political debate to discuss topics that are very important to society.

This situation contrasts with the proposal of a self-sufficient government that provides security to the life of its citizens; this would be a backward step. Aguilar Villanueva invites us to a new way of governing that involves government resources and market and civil society creativity; so as to access higher levels of economic prosperity and social welfare.





# Revista de Administración Pública



---

**Alejandro Carrillo Castro. The contribution of the United Nations to the improvement of Public Administration: A 60 years history. México, INAP, 2009. 115 pages. ISBN 978-607-95141-8-1**

**José Sosa**

In the immense literature that has been written around the development of Latin-American countries and the role of public administration on its promotion, the most common is to find both, theoretical and practice-oriented works that refer, from an international perspective, to the specific features of a particular country or region. The opposite, I mean, to talk about the achievements of any international or multi-lateral institution from a strictly national perspective is rare or, at least, unusual.

The former is due to the fact that most of international studies are the result of concerns about the need to identify solutions or proposals to certain problems of nations or group of nations, considered relevant and which could be recipients of aid or assistance.

It's also worthy to say that, when referring to national contexts, it's hard to find critical positions towards international institutions and the impacts of their activities. This does not exclude –or even refers– to the ongoing debates that take place within representative institutions of countries and regions. It refers to the systematic study of institutional action at the international level.

The book by Alejandro Carrillo Castro, published by INAP at the end of 2009, constitutes a true innovation and a fresh contribution on the study of public affairs from a perspective that combines both, national and international perspectives. The book describes an institution scarcely known in some countries, despite its relevance and undeniable influence.

The United Nations Programme on Public Administration and Finance, as it was originally named, is beyond the knowledge and attention of the population in many of the countries that belong to the UN System. Despite this, its influence on the apparatuses of national public administrations is out of question, as the book by A. Carrillo clearly demonstrates.

The book offers several useful ideas that help the reader to understand an institutional history that has been traditionally limited to experts on development administration and high rank officers. I'll refer to the most basic ideas and achievements of this book.

First of all, the book makes a very punctual description of the evolution of the policies made at the core of the United Nations System to promote the development of administrative institutions in all countries. The book was published precisely when the United Nations Programme on Public Administration (UNPPA) celebrated its 60<sup>th</sup> anniversary. Six decades of uninterrupted work seem to be evidence enough to make a critical revision of achievements and failures.

That is the object of the first two sections of the book written by Carrillo Castro. The author is able to offer a vision on the different stages in the development of the UN Programme and the several changes it has suffered in the inner structure of the UN System. Doing this, the author avoids the immediate critic of the changes, and persists in the construction of a holistic view of the institutional evolution of the program. This contributes to a better and easier understanding of the challenges the program has faced throughout its history.

From this initial part, data and important references emerge that help the reader to raise his own view on the activities deployed to promote and assist the development of administrative institutions. The description is also useful as a contrasting element to challenge the dominant ideas on the actual results of the international initiatives, in terms of positive effects on countries and populations.

In the second part of the volume, it's possible to find what can be correctly regarded as the main contribution of Carrillo Castro. The four sections that comprise this part contain a set of ideas and critical positions towards the outputs and outcomes of the UN Programme on Public Administration. It's worth to mention the comments made by the author on the continuous changes made to the institutional fixing of the program and how these changes affected its performance and deployment.

Two elements are of particular relevance. On the one hand, although the program has always been part of the Social and Economic Affairs Division of the UN System, throughout its history the UNPPA has shifted from consultancy unit to executive roles and to advisory functions. This has meant that the program has seen its resources and capacities expanding and downsizing continually.

On the other hand, the program has always utilized a group of experts for its activities and various roles. In the same fashion the program has modified its functions, so the experts have performed highly differentiated roles, ranging from advisors to the General Secretary and producers of papers and decision-making documents, to mere observers and witnesses of actions and policies adopted by the General Assembly or other key actors within the UN System.

On these makings, the program and its related group of experts have performed important functions in the field of management innovations. As the demands presented by the single member countries increased from the early stages of the program, it was necessary to develop new ways to offer assistance and advice in a permanent context of scarce resources. The ultimate result is that, after six decades of work, the UNPPA sums up a set of tools and analytical frameworks suitable for almost any country or critical situation. It's also an advocate for the setting up of regional centers and initiatives all around the globe.

Another virtue that Alejandro Carrillo's work exhibits lies on its analytical framework. Even though the author's intention was by no means to establish a method for analyzing institutions; at the end of the day, that's what he actually did. And that is the case because of his way to differentiate –during the analysis– historical evidence and facts, from arguments, opinions and interpretative discourse.

This non-intentional contribution could be of huge benefit to tackle some of the major problems that contemporary policy analysis faces in Mexico and, probably, in Latin America as a whole. Mainly, it could be of great help to overcome the biases and misconceptions that dominate and affect many sectorial perspectives and institutions in policy sectors as relevant as infrastructure, health and security. The better a clear distinction can be made between individual opinions and technical knowledge, the better the quality of public decisions at all levels.

For all these reasons, the book by Alejandro Carrillo Castro deserves to be widely known and used.

## Resúmenes

### **Gestión pública y envejecimiento: la gestión de programas para la población adulta mayor en México, por Elizabeth Caro López**

El texto se basa en la aplicación de los enfoques de gestión de servicios de salud para población adulta mayor, desarrollados en el seno de organismos como la Organización Panamericana de la Salud. Se discuten los componentes institucionales de la política de salud del Gobierno de México y sus perspectivas ante el envejecimiento de la población.

*Palabras clave: envejecimiento demográfico, gestión de servicios, IMSS, ISSSTE, política de salud, México.*

### **La nueva institucionalidad municipal: políticas de comunicación y gobierno local en México, por José Luis Estrada Rodríguez**

La nueva gestión pública y sus prácticas asociadas han llevado a que los gobiernos locales de México deban desarrollar estrategias de comunicación con su población, a fin de substanciar su obligación de rendir cuentas a los ciudadanos. El trabajo argumenta a favor de estrategias de comunicación efectiva, a partir de la experiencia de algunos municipios del Estado de México.

*Palabras clave: nueva gestión pública; responsabilidad, responsividad, rendición de cuentas, políticas de comunicación social.*

## **Gobiernos divididos y presupuesto público: cuando los votos no son suficientes, por Reyes Tépac M.**

Se aborda la evolución de las reformas aplicadas al proceso legislativo de aprobación del presupuesto público y sus problemas estructurales. Se establecen las bases analíticas para entender las contradicciones que derivan de la composición plural del órgano legislativo frente a la unicidad del poder ejecutivo y sus propuestas de política pública.

*Palabras clave: poder legislativo, proceso presupuestario, relaciones ejecutivo-legislativo, México.*

## **La dimensión normativa en las redes de política y gestión: evidencias preliminares de un caso de estudio, por Carlos E. Quintero Castellanos**

A partir de un trabajo de investigación que se mantiene abierto, el autor elabora un análisis de los componentes de las redes de política y de gestión en las oficinas de asistencia social del gobierno municipal que estudia. Sus análisis permiten establecer el carácter normativo que deriva de la creación y uso de redes entre organizaciones.

*Palabras clave: redes de política, redes de gestión, asistencia social, análisis estadístico, gobierno municipal.*

## **El Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, bajo la mirada de la Nueva Gestión Pública, por Sandra Fabiola Valdez Méndez**

El trabajo combina una descripción cronológica de los procesos de modernización del Registro Público de la Propiedad con las cuestiones más frecuentemente señaladas como problemáticas por los usuarios de los servicios del Registro. A partir de algunos postulados de la Nueva Gestión Pública, se hace un análisis crítico del estado que guarda la modernización catastral.

*Palabras clave: modernización de la gestión pública, nueva gestión pública, Registro Público de la Propiedad, Gobierno del Distrito Federal.*

## Abstracts

### **Public Management and the aging process: managing programs for the elderly in Mexico, by Elizabeth Caro López**

The article is based upon a management perspective for health care programs for the elderly. This management perspective was developed within international organizations, as the Pan-American Health Organization. The paper offers a discussion around institutional components of Mexico's Health Policy and the perspectives for the elderly in the forthcoming years.

*Keywords: aging process, service management, IMSS, ISSSTE, health policy, México.*

### **The new institutional dimensions of localities: communication policies and Local Government in Mexico, by José Luis Estrada Rodríguez**

The New Public Management and its related practices have induced Mexico's Local Governments to implement communication strategies, as a way to substantiate accountability. This papers offers elements for a greater implementation of local communication policies.

*Keywords: New Public Management; accountability, responsiveness, communication policies.*

### **Divided governments and public budget: when the majority votes are not enough, by Reyes Tépac M.**

The paper refers to the evolution of legislative reforms to the budgetary process in Mexico and some of its so-called structural problems. It offers a comprehensive model for understanding the paradoxes and limitations that are the result of the pluralistic nature of the legislative body, which is different from the unique and monolithic structure that exhibits the executive power at the Presidency.

*Keywords: Legislative branch, budgetary process, executive-legislative relations, Mexico.*

**The normative dimension of policy and management networks: preliminary evidence from a case study, by Carlos E. Quintero Castellanos**

Based upon an ongoing case study, the author elaborates an analytical framework around some normative features that policy and management networks apparently show. The networks are part of the welfare administrative structures of Local Government and the conclusions are the result of statistical inference.

*Keywords: Policy networks, management networks, social welfare, statistical analysis, Local government.*

**The Trade and Land Use Registry Office of Mexico City, from the New Public Management Perspective, by Sandra Fabiola Valdez Méndez**

The paper combines a chronological description of the several modernization programs implemented at Mexico City's Registry Office and the issues more commonly referred to as the user's perspective. Using the New Public Management Perspective, the author makes a critical analysis of the current circumstances that the modernization program shows at this office.

*Keywords: Management reform, New Public Management, Trade and Land Registry Office, Mexico City Government.*



# Revista de Administración Pública



## Instrucciones para los colaboradores

### 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 mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, 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 enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.

- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, 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 al pie de página o 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), número de páginas.
    - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
    - **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
  - 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 de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
  - 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 cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

#### **4. Dictaminación**

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares ("*Peer System*") con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

#### **5. Resumen y abstract**

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

#### **6. Corrección y edición**

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

#### **7. Difusión**

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

#### **8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación**

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico: [inap.rap@gmail.com](mailto:inap.rap@gmail.com)
- En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

*Revista de Administración Pública*  
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca  
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,  
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

## 9. Identificación

- En el archivo correspondiente a 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 archivo 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 los autores.

# Revista de Administración Pública



## Instructions for collaborators

### 1. Exclusivity

Articles submitted to the PUBLIC ADMINISTRATION MAGAZINE (RAP) have to be unpublished and are not to be submitted simultaneously for publication elsewhere.

### 2. Nature and thematic of the works

They have to be imminently academic or related to one or several topics considered to be of interest for public administrations in Mexico and other countries.

### 3. Characteristics of the works

- They can be submitted for judgment and publication in Spanish or English.
- They must be submitted entirely finished; when the judgment process begins no changes will be admitted,
- They must be written using upper-case and lower-case letters and without any typographical errors.
- They must have a minimum length of 12 pages and a maximum of 25 pages, excluding charts, graphs and list of references used. In exceptional cases, depending on the RAP's opinion, works with different lengths will be accepted.
- They must be sent or submitted as a Microsoft Office Word document or as an Open Office text document or Corel Word Perfect in Arial size 12 pt and 1.5 line spacing.
- They must include title, introduction, body, conclusions and references and shall conform with the following specifications:

- a) The title must have a clear relationship with the contents and must be brief. Subtitles are allowed if the subject requires it.
- b) Acronyms must have their meaning when used for the first time.
- c) Notes must appear in numbered footnotes or grouped at the end of the text, following the order for footnote references:
  - **For books:** name, last name, *title*, place of publication, publisher, year (if it is not a first edition, include number of edition), number of pages.
  - **For chapter of a book:** name, last name, "title of the chapter", *title of the book*, place of publication, publisher, year, range of pages.
  - **For an article:** name, last name, "title of the article", *name of the magazine*, volume, number, period and year, range of pages.
- d) References must be ordered alphabetically, following the aforementioned format and only changing the order of the author's name and last name (last name, name). It is mandatory for all the references and quotes to include all data. If the original source does not include some piece of information, this must be clearly stated using expressions such as "without imprint", "no date" in brackets.
- e) Charts, graphs, pictures and diagrams must include the full reference to sources and must be as clear and precise as possible, this is to avoid abbreviations unless space requires it and indicate units when needed. Charts will be numbered according to the Arabic system (chart 1, 2, 3, etc.); Roman system will be used for maps, plans, figures, slides and photographs (figure I, II, III, etc.). The electronic format in which the graphic files are submitted must be included (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.)
- f) Each graph, chart, diagram or figure must be included in a different file, preferably from Microsoft Office, Open Office or Corel Office and indicating in the text the place where they should be.

#### **4. Judgment**

Collaborators will be subjected to a process of anonymous unbiased opinion or “Peer System”, carried out by a committee of referees, whose decision is final.

#### **5. Summary and abstract**

In a separate page a summary of the article will be included with a maximum length of 150 words, in both Spanish and English. A minimum of 3 and a maximum of 5 keywords in both languages will be included to describe the contents of the work.

#### **6. Proofreading and editing**

The RAP reserves the right to make editorial changes and style and format corrections in a manner it deems fit according to editorial criteria and generally accepted standards.

#### **7. Diffusion**

The author grants the RAP automatic and full permission to use the material published in its pages to be included in anthologies, photographic means or any electronic or published means known or to be known.

#### **8. Ways to submit works proposed for publication**

- Authors can send their work to the following e-mail: [inap.rap@gmail.com](mailto:inap.rap@gmail.com)
- If sending via e-mail, the author or authors will have the sole responsibility to ensure that their works were received completely.
- Or they can be handed in a CD or USB memory that has been properly identified with the title of the article and the name of the author or authors at the following address:

*Revista de Administración Pública*  
 Instituto Nacional de Administración Pública A.C.  
 Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca  
 Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,  
 Distrito Federal, MÉXICO  
 Teléfono: 5081-2635

- The RAP will not be responsible for the return of unsolicited work.

## **9. Identification**

- The file that contains the title page will include the title and the date of completion. The name of the author will not be included so that he can remain anonymous during the judgment process.
- Another separate file will include the following data:
  - a) Title of the work, which must be short and clear.
  - b) Author or authors' full name, as well as their highest level of education achieved and if they are currently studying include discipline and institution.
  - c) Send brief academic résumé of each author (include current lines of research and complete references of the last 3 or 4 published works), as well as a professional résumé (that includes current activities and place of work when submitting an article to judgment);
  - d) Contact details: address, telephone number, fax number, e-mail; so as to establish direct communication with the author or authors.



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

124

**Las instituciones públicas y  
el proceso de cambio social**

Se terminó de imprimir en Agosto de 2011  
por Navegantes de la Comunicación  
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

