RAP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

129

Volumen XLVII, No. 3
(septiembre-diciembre 2012)

Instrumentos y capacidades para el fortalecimiento de la confianza en el ejercicio gubernamental

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

ISSN: 0482-5209 www.inap.org.mx
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5, Carretera Federal México-Toluca No. 2151, Col. Palo Alto, 05110, Cuajimalpa, D.F., México
Tel. 5081-2635, e-mail: rap@inap.org.mx

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

129

Volumen XLVII, No. 3
(septiembre-diciembre de 2012)

Instrumentos y capacidades para el fortalecimiento de la confianza en el ejercicio gubernamental

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

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

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

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

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

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo
Presidente

Javier Barros Valero
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

Diego Valadés
Vicepresidente

Mauricio Valdés Rodríguez
Vicepresidente para los IAP's de los estados 2012-2013

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.

Director
Héctor Zamitiz Gamboa

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

129

Volumen XLVII, No. 3
(septiembre-diciembre de 2012)

Instrumentos y capacidades para el fortalecimiento de la confianza en el ejercicio gubernamental

ÍNDICE

Presentación 13
José R. Castelazo

Análisis

Gobierno electrónico e innovación en los gobiernos locales de México 15
María de Lourdes Marquina Sánchez

Antecedentes, desarrollo y democratización de la rendición de cuentas 33
Mónica Diana Vicher García

Fortalecimiento del federalismo y la conducción de las relaciones intergubernamentales en los linderos del Distrito Federal y el Estado de México 49
Gloria Luz Alejandre Ramírez

Corrupción y rendición de cuentas en la administración pública municipal 69
Jaime Espejel Mena

La responsabilidad de la gestión del espacio público en la democracia, situación de México 87
Leobardo Ruiz Alanís

Libros Blancos y Memorias Documentales, instrumentos para la transparencia y rendición de cuentas 103
Francisco José Díaz Casillas

En torno a las políticas de seguridad social en México 117

Las instituciones de la seguridad social en México: Limitaciones y desafíos.
Gustavo Leal F.

Reseñas

Reseña del Congreso Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, 135
Mérida Yucatán, 18- 22 de junio de 2012
Héctor Zamitiz Gamboa
Gloria Enríquez Marín

Manuel Quijano Torres. ***Los gabinetes en México: 1821-2012***. Tomo III, Colección "200 años de Administración Pública en México". Alejandro Carrillo Castro (Coord.). México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. 153
Carlos Hernández Alcántara

César Calderón y Sebastián Lorenzo (Coord.), ***Open Government, Gobierrno abierto***. Argentina, Capital Intelectual-Algón Editores, 2010. 161
Juan Alberto García Rodríguez

Instruments and capacities to strengthen trust in government exercise.

Presentation 169
José R. Castelazo

E-government and innovation in Mexico's local governments 171
María de Lourdes Marquina Sánchez

Background, development and democratization of accountability 187
Mónica Diana Vicher García

Strengthening of federalism and management of intergovernmental relationships on the border between the Federal District and the State of Mexico. A reflection 201
Gloria Luz Alejandre Ramírez

Corruption and accountability in municipal public administration 219
Jaime Espejel Mena

The responsibility of public space management in democracy, Mexico's situation 233
Leobardo Ruiz Alanís

White papers and documentary reports. Transparency and accountability Instruments 247
Francisco José Díaz Casillas

Regarding social security policies in Mexico

Social Security Institutions in Mexico: Limitations and challenges 261
Gustavo Leal F.

Reviews

Review of the International Congress of the International Institute of Administrative Sciences "Socioeconomic priorities and Public Administration" held in Mérida, Yucatán on June 18-22 2012 277
Héctor Zamitiz Gamboa
Gloria Enríquez Marín

Manuel Quijano Torres. ***Los gabinetes en México: 1821-2012***. Tomo III, Colección "200 años de Administración Pública en México". Alejandro Carrillo Castro (Coord.). México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012. 293
Carlos Hernández Alcántara

César Calderón y Sebastián Lorenzo (Coord.), ***Open Government, Gobierrno abierto***. Argentina, Capital Intelectual-Algón Editores, 2010. 301
Juan Alberto García Rodríguez

Resúmenes/Abstracts 307

Instrucciones para los Colaboradores 315

Instructions for Collaborators 319

Revista de Administración Pública

INAP

Presentación

Es importante reflexionar y discutir sobre las tendencias de la modernización del sector público, en particular el desarrollo de nuevas tecnologías y lo que estas presuponen. Frente a los cambios derivados de la globalización que han transformado no sólo las economías, sino las formas de organización política, los gobiernos contemporáneos requieren generar capacidades innovadoras para sí y para la sociedad, así como continuar desarrollando las mejores prácticas de la administración pública federal, estatal y municipal.

En este contexto es pertinente analizar por ejemplo: la gestión del espacio público y la coordinación intergubernamental, dos aspectos que requieren capacidades innovadoras, pero enmarcadas en transparencia, rendición de cuentas y corresponsabilidad.

Por tal motivo, con el título de instrumentos y capacidades para el fortalecimiento de la confianza como valor central en el ejercicio gubernamental, en el número 129 de la *Revista de Administración Pública*, los autores que participan en ella, se proponen discutir diversas cuestiones de un amplio espectro en el que la democracia y el gobierno se encuentran profundamente involucrados.

En primer lugar, María de Lourdes Marquina Sánchez explica el origen del gobierno electrónico, como un elemento importante del cambio tecnológico registrado a escala global; en esta explicación destaca el impacto que dicho cambio ha tenido en las administraciones públicas.

Por su parte, Mónica Diana Vicher García realiza una indagación tanto histórica como teórica, para explicar los orígenes y el desarrollo de la rendición de cuentas en el Estado de derecho, hasta llegar a su concepción actual que busca la responsabilización de los comportamientos políticos y de la administración por la vía del control social.

Gloria Luz Alejandre dilucida la problemática que se deriva de las relaciones intergubernamentales existentes entre el Distrito Federal como

gobierno local y las instancias del gobierno federal, para lo cual identifica algunos dilemas de la gestión intergubernamental que se presentan histórica y teóricamente necesarios en la discusión del federalismo y su fortalecimiento.

Se publica también un artículo de Jaime Espejel Mena, que en una investigación sistemática, describe las circunstancias que permiten la corrupción en el ámbito municipal de nuestro país, principalmente por la debilidad de sus instituciones. En su estudio, el autor, identifica los principales problemas que supone instaurar un sistema de rendición de cuentas en un contexto de innovación administrativa y esquemas de gobernanza democrática.

Leobardo Ruiz Alanís analiza la importancia de la gestión del espacio público, como dimensión abierta a todos, que se manifiesta en lo económico, político, artístico, físico y virtual. Destaca la responsabilidad de las instituciones del Estado en esta tarea, en la que la complejidad social exige que con el fin de fortalecer el desarrollo de la vida democrática la actuación del Estado y la sociedad sea corresponsable.

Al conjunto de temas se suma el artículo de Francisco José Díaz Casillas, quien describe dos instrumentos concretos y útiles para materializar la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental: los libros blancos y las memorias documentales. En su explicación señala su importancia y pertinencia para que se hagan constar las acciones y resultados obtenidos más relevantes de un programa, proyecto o asunto de la administración pública federal.

Finalmente, el artículo de Gustavo Leal con su opinión especializada sobre las reformas que durante los últimos quince años se hicieron en materia de salud y seguridad social en México, las cuales son revisadas puntualmente en sus limitaciones, por lo que el autor propone una agenda mínima para que el gobierno entrante, aproveche la oportunidad de mejorar sustantivamente el esquema de salud y de seguridad social existente.

El INAP espera que las aportaciones de las reflexiones presentadas en este número, contribuyan a ampliar el conocimiento existente sobre estos temas, así como alcanzar el objetivo que nos propusimos: fortalecer las capacidades y el desempeño de los interesados en el ejercicio gubernamental.

José R. Castelazo
Presidente

Revista de Administración Pública

INAP

Gobierno electrónico e innovación en los gobiernos locales de México

María de Lourdes Marquina Sánchez

Introducción

El mundo vive un proceso de globalización y desarrollo tecnológico nunca antes visto. Desde las tres últimas décadas del siglo XX hasta nuestros días, el desarrollo de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) ha suscitado una revolución tecnológica a nivel mundial. Las innovaciones tecnológicas en la micro-electrónica, la informática y las telecomunicaciones han transformado no sólo las economías nacionales sino también las formas de organización política y social, de tal manera que dichos cambios han modificado la sociedad en su conjunto, dando pie a la emergencia de la sociedad de la información. El uso intensivo de internet ha motivado a académicos, políticos, empresarios y medios de comunicación a hablar de la sociedad de la información como un nuevo paradigma derivado de la revolución informática, en el que el intercambio de información es el factor clave (Pérez, 1985) para el crecimiento económico y el desarrollo de los territorios.

Este cambio tecnológico trajo modificaciones económicas trascendentales como el proceso de globalización, fenómeno que hizo necesaria la reforma administrativa y política del Estado, la cual provocó transformaciones radicales en la gestión pública. Los gobiernos generaron innovaciones para adecuarse a este nuevo entorno económico, político y tecnológico, por lo que siguiendo las recomendaciones de ciertos organismos internacionales como la ONU y cumpliendo con los compromisos contraídos en el marco de cumbres y reuniones internacionales, se diseñaron e implementaron plataformas de gobierno electrónico en los distintos niveles de gobierno, pues este cambio modificaba la forma de organización al interior de las admi-

nistraciones públicas pero también, la manera en que los gobiernos debían relacionarse con la ciudadanía.

Este trabajo tiene por objetivo explicar el origen del gobierno electrónico como un elemento importante del cambio tecnológico registrado a escala global, reflejando el impacto que ha tenido dicho cambio en las administraciones públicas. Para ello, se ha divido en tres apartados. En el primero, se hace una reflexión sobre el cambio que ha provocado la sociedad de la información en la gestión pública a fin de ubicar el origen y las modalidades de e-gobierno que existen. El siguiente apartado muestra el desarrollo del gobierno electrónico como una estrategia del gobierno federal en el marco de la modernización de la administración pública y con efectos en los tres niveles de gobierno en México. En el último apartado, se concibe al gobierno electrónico como una innovación de las administraciones públicas locales, mostrando sus características y algunos ejemplos.

La administración pública ante la sociedad de la información

La sociedad de la información se ha convertido en el nuevo paradigma que caracteriza a la sociedad mundial. El cambio tecnológico provocado por las innovaciones en la comunicación transformó los mercados tradicionales al crearse nuevas actividades económicas relacionadas con estos desarrollos tecnológicos. De acuerdo con la teoría del cambio tecnológico (Dosi, 1982; Pérez, 2003), el conjunto e interrelación de innovaciones radicales[1] que se conforman a lo largo de cinco o seis décadas aseguran una etapa de crecimiento económico; de ahí la relevancia de que los gobiernos impulsen procesos de innovación tecnológica en sus territorios pues el cambio tecnológico trae consigo un incremento en la tasa de crecimiento económico a nivel nacional y por ende, de la economía mundial.

Las innovaciones radicales de los años ochenta y noventa, como las computadoras personales, los dispositivos móviles e internet, provocaron la recuperación de las economías nacionales pues gracias

[1] Las innovaciones pueden ser tecnológicas o no tecnológicas (organizacionales, de proceso, de mercado, etcétera). Se considera innovación tecnológica cuando un invento se difunde y comercializa a través del mercado. Las innovaciones radicales son nuevos productos que anteriormente no existían como fue en su tiempo la máquina de vapor, el automóvil y el telégrafo. Pueden constituir junto con otras innovaciones radicales técnicas y organizativas, sistemas de innovación interrelacionados que modifican la estructura y la dinámica de los mercados (Pérez, 2003), generando un nuevo patrón de mejores prácticas.

a estas innovaciones, los mercados se tornaron más dinámicos y reportaron incrementos considerables sobre todo en la década de los noventa.

El impacto positivo que tuvo sobre la economía mundial la liberalización de internet[2] a mediados de esa década (Marquina, 2012), motivó que la ONU y otros organismos internacionales como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros, se involucraran en difundir y promover el uso de estas innovaciones tecnológicas en las administraciones públicas y privadas, tanto empresariales como sociales. Las recomendaciones de los organismos internacionales para adoptar estos novedosos desarrollos tecnológicos no fueron únicamente para generar demanda y consumo y así, impulsar la producción y el crecimiento económico.

Dichas recomendaciones desempeñaron un importante papel para mostrar a los gobiernos las bondades de estas tecnologías para mejorar sus procesos administrativos. Por lo que, al concluirse la guerra fría y desde que internet dejó de estar controlada por el gobierno de los Estados Unidos, la ONU ha impulsado el desarrollo de la sociedad de la información, generando un nuevo paradigma de mejores prácticas organizacionales basadas en el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación.

El uso intensivo de tecnologías de información por parte de los gobiernos comenzó desde la década de los años ochenta pues el proceso de modernización administrativa se sustentó fuertemente en dichas innovaciones, ya que hacían más eficiente la gestión pública. Cabe recordar que estos cambios en la administración pública fueron para adecuarse al nuevo entorno internacional caracterizado por el cambio tecnológico (revolución de las TIC y emergencia de la sociedad de la información); económico (proceso de globalización, crisis económicas, deuda externa), y político (término de la guerra

[2] La liberalización de internet ocurrió cuando Estados Unidos anunció que la red de redes que se había desarrollado en su territorio desde la guerra fría, como una estrategia militar diseñada por el gobierno estadounidense para crear una sólida red de comunicación que facilitara el intercambio de información militar y científica con sus aliados de la OTAN, dejaría de estar controlada exclusivamente por instituciones estadounidenses, pues se consideró conveniente que, una vez concluido el conflicto militar Este-Oeste, la expansión de la red podría tener un alcance mundial y propiciaría la aparición de nuevas compañías dedicadas a la producción y comercialización de los bienes y servicios relacionados con las TIC que contribuirían al crecimiento económico de los países.

fría, reforma del Estado, procesos de democratización), surgiendo en este contexto, la nueva gestión pública (NGP). Con la adopción de herramientas administrativas provenientes del campo de la administración de empresas y sustentándose en una gestión pública menos costosa, más eficiente, eficaz y transparente (Guerrero, 2003) se ha buscado reducir el gasto público, ya que la desaceleración del crecimiento económico en varios países del mundo, ha orillado a los gobiernos a mantener políticas de austeridad más o menos restrictivas, según los tiempos de crisis económica por la que atraviesan.

En virtud de que la NGP está encaminada a tener un fuerte control del gasto público mediante la asignación de recursos a los programas gubernamentales que logren los resultados esperados, demostrando con ello la eficacia de su gestión, las administraciones públicas se han apoyado fuertemente en el uso intensivo de las TIC pues soportando la información en los diversos dispositivos tecnológicos con los que se cuentan en la sociedad de la información para el procesamiento y almacenamiento de la información digital, ha sido posible evaluar los resultados de las políticas públicas.

La parte esencial de la evaluación de las políticas públicas es la construcción de indicadores de desempeño, para lo cual es indispensable llevar un registro detallado de las diversas actividades y gastos relacionados con la implementación de los programas específicos, ya que es a partir de estas evaluaciones que se negocia el presupuesto de egresos para el siguiente ejercicio. Con el uso de las tecnologías de información se han podido mejorar los procesos contables; se han elaborado reportes oportunos para la toma de decisiones; ha sido posible realizar auditorías más detalladas sobre los gastos de gobierno y se han vuelto más transparentes las finanzas públicas en los tres niveles de gobierno. Como se comentó con anterioridad, en el nuevo paradigma de la sociedad de la información, el factor clave para el desempeño de las diversas actividades que realizan los gobiernos, las empresas y los ciudadanos es la información.

La sociedad de la información ha implicado nuevas formas de organización social, basadas en la comunicación ininterrumpida y el intercambio permanente de información entre individuos y organizaciones, sean éstas públicas o privadas. En la sociedad de la información, la creación, distribución y manipulación de la información es fundamental para favorecer el desarrollo social y económico, por lo que los distintos niveles de gobierno diseñan estrategias que les

permitan mejorar su desempeño mediante las TIC y a través del uso de plataformas de gobierno electrónico.

El e-gobierno se refiere al uso de las TIC en los órganos de la administración pública y tiene como objetivo mejorar el acceso, intercambio y calidad de la información dentro de las instituciones gubernamentales, así como hacia los ciudadanos. Con las plataformas de gobierno electrónico se puede orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública, pues se reducen los costos y el tiempo de respuesta de los trámites administrativos que requieren los ciudadanos ante las instancias de gobierno. Finalmente, a través del e-gobierno es posible incrementar la transparencia del sector público y por ende, evaluar las acciones de gobierno, tanto por instituciones del Estado, como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación dependiente del Congreso de la Unión en México así como por los mecanismos de contralorías ciudadanas, aún poco desarrollados en este país, por mencionar algunos.

Desde que se liberalizó internet, fue posible que los gobiernos, a través de sus portales web, pusieran a disposición de los ciudadanos y de otras dependencias públicas información relevante, estableciendo un nuevo tipo de relación gobierno-ciudadanía. El cambio tecnológico de las TIC ha favorecido el desarrollo de una cultura de la gestión pública más ciudadanizada pues se busca que los gobiernos establezcan con los ciudadanos relaciones menos jerarquizadas, de mayor proximidad y que favorezcan el diálogo permanente con la ciudadanía para coadyuvar a la democratización de las sociedades.

Para que los ciudadanos puedan participar en la deliberación, el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas, es necesario que los gobiernos proporcionen no sólo información relevante para la ciudadanía sino también capacitación ciudadana para que juntos, y bajo el principio de corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, puedan resolver los problemas que enfrentan y establecer las estrategias que conduzcan al bienestar de la población. El acceso a la información y la capacitación pueden darse también en medios virtuales además de hacer uso de los métodos tradicionales de comunicación gobierno-ciudadanía.

Ante el nuevo paradigma generado por la sociedad de la información, los gobiernos, en colaboración con las empresas, centros de investigación y universidades que desarrollan software, han dise-

ñado diversos modelos de plataformas de gobierno electrónico que clasificamos de la siguiente manera.

E-gobierno informativo: Es el modelo más básico y se caracteriza por tener cierto tipo de información disponible para la ciudadanía y otras dependencias públicas. Usualmente en este tipo de portales podemos encontrar la historia del territorio sobre el cual el gobierno tiene competencia; la división territorial que se tiene, la estructura organizacional del gobierno, los distintos programas de gobierno, en algunos casos la cuenta pública, información sobre los trámites gubernamentales, legislaciones diversas, atractivos que posee esa demarcación territorial, los logros de las administraciones en turno, cursos virtuales de capacitación para la ciudadanía así como herramientas que permiten una comunicación directa con los ciudadanos como los foros de discusión, chats, correos electrónicos, a través de las cuales se fomenta la democracia deliberativa para que los ciudadanos puedan opinar sobre diversos asuntos públicos y de gobierno, entre otros.

E-gobierno transaccional: consiste en la posibilidad de realizar operaciones financieras a través del sitio web, como por ejemplo, realizar el pago de impuestos, de trámites específicos, etc. Es indispensable que el sitio cuente con una buena protección de seguridad para realizar estas operaciones, o bien direccionar al ciudadano al portal de la institución bancaria que respalda dichas transacciones, por lo que este modelo de gobierno electrónico debe contar con al menos una institución bancaria que soporte este tipo de operaciones financieras. Por supuesto que además, es un portal de carácter informativo.

E-gobierno operacional: usualmente se acompaña del sitio web transaccional e informativo y soporta las interacciones con otras dependencias públicas. Se trata de sistemas de información integrados bajo el principio de interoperabilidad que permita el re-uso de la información mediante el intercambio de bases de datos y todo tipo de información digital. Este tipo de plataformas de gobierno electrónico contribuiría a mejorar la gestión pública en sus distintos niveles de organización, pues el manejo del presupuesto sería más transparente, reduciendo los márgenes de la corrupción y evitando la duplicidad de funciones y programas gubernamentales. La posibilidad de compartir las bases de datos entre las dependencias públicas es hoy un elemento fundamental para eficientar los procesos administrativos.

La plataforma de e-gobierno más común es el modelo informativo y que han desarrollado los municipios, las delegaciones políticas del Distrito Federal, las entidades federativas y el gobierno federal en México. Lamentablemente el modelo operacional está menos desarrollado en nuestro país pues implica un cambio en la cultura política y organizacional de las administraciones públicas.

El desarrollo del gobierno electrónico en México

Un año después de que en 1994 el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Al Gore, invitara a los países del mundo a sumarse al desarrollo de la autopista de la información[3], el gobierno mexicano anunció dos estrategias para la modernización de la administración pública en sus tres niveles de gobierno.

La primera de ellas fue la elaboración del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) para el período 1995-2000 (SECODAM, 1995)[4]. En este programa se establecía que la participación y atención ciudadana eran la piedra angular para la modernización de las administraciones públicas en un ambiente de mayor democratización no sólo en el país sino en el resto del mundo[5]. Este programa contemplaba también algunos aspectos de la descentralización administrativa al transferir a las entidades federativas y a los municipios ciertas funciones, que anteriormente estaban en manos del gobierno federal, a fin de que los gobiernos locales pudieran atender mejor las necesidades de los ciudadanos residentes en su territorio. El PROMAP estableció por vez primera algunos mecanismos de transparencia en los procesos de toma de decisiones y rendición de cuentas, lo cual significó el establecimiento de una nueva relación entre los gobiernos y los ciudadanos mexicanos. De alguna manera, el uso de TIC y particularmente de internet, significaba que los gobiernos favorecían la formación de ciudadanos

[3] La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es la organización internacional más antigua cuyo origen se remonta al siglo XIX cuando se logró establecer la comunicación trasatlántica a través del telégrafo. Desde entonces, al interior de esta organización internacional se ha establecido una estrecha colaboración entre los gobiernos y las empresas del sector de radio y telecomunicaciones. La UIT ha jugado un papel crucial en la construcción de la Sociedad de la Información, ya que impulsó la realización de las dos Cumbres Mundiales sobre la Sociedad de la Información.

[4] La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es actualmente la Secretaría de la Función Pública.

[5] Cabe recordar que los primeros años de la década de los 90 estuvo caracterizada por los procesos de transición a la democracia y a la economía capitalista de todos los países europeos que habían pertenecido al bloque socialista.

más informados y los dotaban de un poder de participación en los asuntos públicos hasta entonces negado para ellos, salvo por su beligerancia y utilización de otras vías y mecanismos de negociación con los gobiernos para la atención de sus demandas.

La segunda estrategia diseñada por el Ejecutivo Federal consistió en la elaboración del Programa de Desarrollo Informático (PDI) que coordinó durante varios años el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI). El objetivo central del PDI consistió en apoyar el proceso de modernización de la administración pública haciendo uso de la informática como instrumento para elevar la calidad de los servicios públicos. Este programa hizo explícita la necesidad de generar un mercado creciente de demanda y oferta de productos y servicios informáticos, a fin de contribuir al desarrollo de estos nuevos sectores económicos que propiciarían la generación de nuevos empleos. El PDI anunciaba también la modernización para la recaudación de impuestos por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público así como la creación de un sistema electrónico y transparente de compras de gobierno y la simplificación de trámites ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otros.

Si bien estos son los antecedentes del gobierno electrónico en México, no fue sino hasta el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) y, posteriormente, en la administración de Felipe Calderón (2006-2012) que se fue institucionalizando una política específica al respecto, en gran medida por la presión que ejercieron los organismos internacionales, particularmente la OCDE, al observar los resultados poco satisfactorios de las evaluaciones realizadas a México por parte de este organismo internacional en materia de gobierno electrónico[6].

[6] El gobierno de Estados Unidos fue el pionero en impulsar las aplicaciones de gobierno electrónico. No es extraño si consideramos que es el país que más innovaciones ha desarrollado en los sectores de la micro-electrónica, la informática y, sobre todo, las telecomunicaciones. En 1993, bajo el liderazgo del vicepresidente Al Gore, la administración del presidente Bill Clinton (1993-2000) inició una agresiva estrategia de gobierno electrónico en el marco del programa "*National Performance Review*" (NPR), cuyo objetivo consistió en hacer una evaluación sobre las formas de trabajo, tanto en las organizaciones gubernamentales como privadas y académicas, que permitieran la reducción de costos de operación. Se observó que la utilización de las TIC ayudaban en gran medida a que las administraciones fueran más eficientes y eficaces, por lo que se recomendó rediseñar los procesos de la administración pública a fin de mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos. Proyectos similares e igualmente innovadores fueron el "Plan de Promoción en Administración e Informatización" de Japón, también en 1993, o el "Programa de Intercambio de Datos entre Administraciones" (IDA) de la Unión Europea, en 1995.

Durante la administración foxista, se desarrolló el gobierno electrónico como parte del programa e-México, el cual buscaba entre otros, reducir la brecha digital en este país ocasionada por el surgimiento de las TIC. Asimismo, y como parte fundamental del cambio socio-institucional para incorporar a México y a sus ciudadanos a la sociedad de la información, en junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), a fin de conformar el marco jurídico que comprometiera a los tres órdenes y niveles de gobierno a modernizar sus procesos administrativos utilizando las TIC para estar en posibilidad de responder a las necesidades de información de los ciudadanos. Sin embargo, estos esfuerzos eran aún insuficientes. De hecho, muchos gobiernos urbanos no tenían aún desarrolladas sus plataformas. Por lo que después de la evaluación y las recomendaciones que hizo la OCDE a México, el Ejecutivo Federal dio a conocer en diciembre de 2005, el acuerdo para la creación de la *Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico*.

Con esta Comisión se estableció el compromiso formal para que las dependencias de gobierno, en sus tres niveles, trabajaran conjuntamente en este proceso de innovación gubernamental. La Comisión quedó integrada por las 18 secretarías de Estado y la preside desde entonces, la Secretaría de la Función Pública. Participan como invitados permanentes la Oficina de la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Procuraduría General de la República (PGR). A partir de entonces, el Ejecutivo Federal estableció la adopción del gobierno electrónico en todas las administraciones públicas del nivel federal, estatal y municipal, lo cual motivó que los 2,439 gobiernos municipales de México desarrollaran sus plataformas de e-gobierno.

El e-gobierno como innovación en las administraciones locales de México

Internet ha generado todo tipo de expectativas respecto a las potencialidades y ventajas que esta tecnología tiene para los gobiernos locales, principalmente debido a que pueden aumentar su eficiencia mediante la automatización de procesos, generando importantes ahorros en su operación y, sobre todo, teniendo una mayor transpa-

rencia y cercanía con la ciudadanía. En cuanto a las expectativas asociadas a la democracia, se ha hablado de una nueva relación política con los ciudadanos, como la posibilidad de participar en el diseño de políticas públicas, poder comunicarse directamente con las autoridades, expresándoles sus demandas y fiscalizando su labor.

Paralelamente observamos que los gobiernos locales, sobre todo los urbanos, son presionados por una ciudadanía que ha comenzado a cuestionar la forma tradicional de gobernar. Antes de la liberalización de internet, nadie habría imaginado acceder a los archivos de las administraciones públicas, hacer trámites en línea o reclamar por un mal servicio desde su casa u oficina. Esta creciente comunicación entre el gobierno local y los ciudadanos por medios electrónicos, ha sido un componente novedoso en el proceso de reforma del Estado tendiente al fortalecimiento de la democracia mediante, el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos y de gobierno, haciendo uso de las TIC y particularmente, internet.

El cambio tecnológico provocado por las TIC ha generado un desacople entre la esfera tecno-económica y la socio-institucional (Pérez, 2003) pues al mismo tiempo que comercializaban estas innovaciones, ocurrió un cambio en la estructura de los mercados al crearse nuevas cadenas de valor en torno a ellas, mientras que los ajustes al marco jurídico-institucional es un proceso posterior a la aparición de estas tecnologías en los mercados, ya que a partir de su uso, deben analizarse los problemas legales inherentes a ellas, temas que llevan un proceso previo de deliberación y aprobación en los espacios legislativos de los Estados y entidades federativas, como es el caso de la aprobación de ciertas leyes o normas que regulan el intercambio de la información digitalizada (firmas electrónicas, facturas digitales).

Por otro lado, el cambio cultural-organizacional es aún más lento, pues está inscrito en una lógica diferente que encuentra muchas resistencias por parte de los usuarios potenciales, acostumbrados a trabajar de otra manera. Este desacople entre la esfera tecno-económica y la esfera socio-institucional provoca un entorno turbulento que, de acuerdo con Enrique Cabrero, *et al*. (2000) induce a las organizaciones gubernamentales a crear nuevas y distintas formas de relación entre sí y con su contexto. En este sentido, hemos concebido al gobierno electrónico como una innovación de las administraciones públicas para acoplarse al cambio de paradigma, provocado por la emergencia de la sociedad de la información y los procesos

de democratización vividos en las últimas décadas. Esta innovación gubernamental ha generado cambios al interior de las administraciones públicas, pero también en su relación con la ciudadanía así como con otras dependencias de gobierno.

Como señalan Cabrero, *et al.* (2000), los procesos de innovación en las administraciones públicas generan un cambio organizacional en tres aspectos: funcional, relacional y de comportamiento organizacional.

Para estos autores, las innovaciones gubernamentales que provocan cambios en el nivel funcional-estructural tienen su origen en el cambio del contexto en el que operan los gobiernos. Por ello, los gobiernos locales han debido generar al interior de sus administraciones una nueva estructura organizativa para responder a las exigencias del entorno cuyo paradigma está fuertemente sustentado en el uso intensivo de las tecnologías de información. En este caso, podemos observar que los gobiernos han creado dentro de su organización, nuevas áreas sustantivas y/o unidades de apoyo a la gestión gubernamental, como es el caso de las direcciones de participación ciudadana y de informática, las cuales son indispensables para el funcionamiento de las plataformas de gobierno electrónico, pues es el canal de comunicación con la ciudadanía.

La transformación que suscita el gobierno electrónico en el nivel relacional de la gestión gubernamental, la asociamos con la idea de un gobierno que trabaja en red, forma característica de la organización del trabajo en la sociedad de la información (Castells, 2001). El intercambio de información y la comunicación fluida y oportuna se facilita con el uso de TIC, tanto al interior de las administraciones locales, haciendo uso de intranet, como en su interacción con otras dependencias, niveles de gobierno y ciudadanos. Es por ello que por lo regular, las plataformas de gobierno electrónico incorporan las tres modalidades de vinculación con la sociedad: gobierno-ciudadanos; gobierno-empresas, y gobierno-gobierno (Marquina, 2010), dependiendo del modelo de plataforma que se adopte, según se comentó con anterioridad.

El cambio en el comportamiento organizacional que el e-gobierno ocasiona en las administraciones públicas locales está relacionado con el marco normativo del mismo, es decir, la LFTAIPG y las respectivas leyes estatales, que obligan a las administraciones públicas del país a proporcionar información sobre la gestión pública a los ciudadanos que la soliciten, así como la Ley de Comercio Electrónico que

da validez jurídica a los documentos digitales y firmas electrónicas. Asimismo, están las directivas emanadas de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico en México, que impulsan y comprometen a los gobiernos de la república a crear sus propios sitios web. Por su parte, gobiernos de las entidades de la República Mexicana, como es el caso del gobierno del Distrito Federal, a través de su Contraloría General[7], emitió una serie de disposiciones y normas que permiten llevar un control homologado sobre los procedimientos e información que deben contener los sitios web de la administración central así como de las 16 delegaciones políticas. La nueva normatividad contempla la creación de espacios virtuales útiles, ligados a las diversas actividades que realizan todas las áreas que conforman a la delegación; así como el mejoramiento de los espacios existentes en los rubros de transparencia, trámites y servicios que se ofrecen a la ciudadanía. El objetivo de las aplicaciones de gobierno electrónico del nivel central y delegacional es mejorar la difusión de los programas de gobierno, fomentar la transparencia y generar información pública relevante para la ciudadanía.

Si bien este marco jurídico-institucional es un factor externo que modifica el comportamiento organizacional de los gobiernos locales, el cambio interno en las administraciones de estos gobiernos tiene también su origen en los incentivos que encuentran al desarrollar plataformas de e-gobierno para mejorar su desempeño, dando resultados y satisfaciendo en cierto modo, las expectativas que los ciudadanos tienen respecto a ellos, pues al ser el nivel de gobierno de mayor proximidad con los ciudadanos, los temas relacionados con la vigilancia del gasto público así como la agilización y simplificación de trámites gubernamentales, pueden afectar positivamente la percepción que tienen los ciudadanos sobre la gestión que realizan las administraciones públicas locales.

En este sentido, el gobierno electrónico representa una innovación en las administraciones públicas y es parte fundamental de las estrategias que diseñan los gobiernos para hacer frente a los retos a los que se enfrentan en la actualidad, como son la restricción del gasto público, los procesos de democratización y el riesgo de ingo-

[7] La V Asamblea Legislativa del Distrito Federal reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal a fin de transferir a la Contraloría General las funciones de modernización, transformación e innovación administrativa que habían estado a cargo de la Oficialía Mayor del GDF, por lo que se reformó el Reglamento Interior del GDF para formalizar dicha transferencia y las funciones necesarias para instrumentar los programas de modernización e innovación.

bernabilidad por la falta de credibilidad y legitimidad, al carecer, en muchos casos, de la capacidad suficiente para dar respuesta satisfactoria a las demandas que les plantea la ciudadanía pues en diversos planos. Son problemas estructurales que los gobiernos locales no pueden resolver por sí solos, como es la insuficiente inversión productiva, el aumento creciente de la especulación en los mercados financieros e inmobiliarios, el cierre de empresas, la falta de empleo, la precariedad del salario, la economía informal, la poca confianza que tienen los ciudadanos en los gobiernos, así como el incremento de la violencia y la inseguridad que provoca la enorme polarización social que se vive en México y en el mundo entero y que se ha agudizado a raíz del fenómeno de la globalización.

Los usos que pueden tener las plataformas de e-gobierno son muy diversos y responden a las estrategias y prioridades que establece cada gobierno para apoyar sus procesos de modernización administrativa y de acercamiento con la ciudadanía. Así, dichos esquemas pueden incluir las consultas ciudadanas a través de internet, las licitaciones públicas y compras de gobierno, la agilización y monitoreo de trámites, la rendición de cuentas, el cobro de impuestos, el pago de servicios, etcétera.

En la mayoría de los gobiernos locales en México, el gobierno electrónico ha sido una estrategia clave para desplegar un sistema de recaudación fiscal a través de la digitalización del registro catastral, solventando así el grave problema de la restricción y austeridad presupuestal. Ciudades como Durango han sido premiadas internacionalmente por su enfoque para modernizar de manera integral la gestión urbana, sobre todo en lo que respecta al cobro del impuesto predial (Garza, 2010). Actualmente, el gobierno de la Ciudad de México se encuentra nuevamente en la fase de actualización y digitalización del catastro, pues con el tiempo, se ha observado que en muchos predios se han construido nuevas edificaciones sin que esas modificaciones y ampliaciones repercutan en el valor catastral y por tanto, en la tarifa del impuesto predial. Hoy en día, a través de los portales web gubernamentales es posible efectuar el pago de este tipo de impuestos, situación que ha contribuido a mejorar la recaudación de los ingresos municipales así como del Distrito Federal.

Una gestión pública más ciudadanizada se ve reflejada en acciones de gobierno que socializan información relevante para todos los ciudadanos. En este sentido, el gobierno electrónico contribuye a mejorar la imagen de los gobiernos al poner a disposición de los

ciudadanos información valiosa que se puede consultar a través de internet. Tal es el caso de la creación de sistemas integrales de información sobre los programas de gobierno. La administración del gobierno de la Delegación Iztapalapa ha implementado un Sistema de Información Básica sobre el Desarrollo Social en Iztapalapa[8], el cual contiene información sobre todos los programas de política social que se ofrecen para los iztapalapenses.

Se accede libremente a este sistema de información ciudadana a través del sitio web delegacional y puede interpretarse como una estrategia de gobierno que busca reflejar la prioridad de la actual administración para atender el enorme problema del rezago social que existe en esa demarcación, pues en ella habitan casi dos millones de ciudadanos, que en su mayoría representan el 25% del total de pobres que viven en el Distrito Federal (Damián, 2004). Por lo que esta innovación gubernamental es entendida como una acción de gobierno que busca mostrar a la ciudadanía el compromiso del gobierno delegacional para canalizar gran parte de su presupuesto en programas de combate a la pobreza y el fomento al desarrollo de capacidades para el beneficio de los pobres de la Ciudad de México.

Mediante este sistema de información se difunden las reglas de operación de los programas sociales, el número de beneficiarios, así como el gasto asociado a cada uno de ellos. El diseño de este sistema desde el portal de la Delegación Iztapalapa muestra una actitud de apertura y de una nueva forma de relación hacia la ciudadanía, pues cualquier ciudadano tiene acceso a esta información, y puede obtener beneficios de ella, siempre y cuando reúna los requisitos solicitados para registrarse en los programas sociales.

Otro de los usos más recientes y de gran relevancia para la toma de decisiones sobre el rumbo que deben seguir los centros urbanos, es la creación de observatorios urbanos, cuya finalidad es generar información geográfica referenciada sobre la situación de las ciudades. Es decir, en dichos observatorios es posible encontrar datos demográficos, económicos, ambientales y socio-culturales de los territorios urbanos, incluso a nivel colonia.

Esta información generada y almacenada en dichas plataformas electrónicas es de gran interés para la ciudadanía en general, pero sobre todo para los gobiernos y actores privados y sociales involu-

[8] Ver sitio web: www.iztapalapa.gob.mx.

crados en los procesos de planeación y gestión urbana. Por medio de estos observatorios se establecen mecanismos de coordinación de acciones y foros permanentes de discusión para evaluar y monitorear las políticas públicas urbanas y, a partir de un ejercicio participativo entre el sector público, privado, social y académico, se formulan sugerencias y posibles correcciones de ruta respecto a los programas públicos, tendientes a mejorar la calidad de vida en las ciudades y buscando reducir la pobreza urbana[9]. Mediante estos observatorios urbanos, los gobiernos de las ciudades ponen en operación un sistema para la generación de información y monitoreo sobre indicadores específicos relativos a la gestión y calidad de vida urbana. Asimismo, se promueve el acceso público y libre a la información relevante para la ciudadanía.

Un ejemplo de estas novedosas aplicaciones[10] es el observatorio urbano binacional de la ciudad de Nuevo Laredo, Tamaulipas que inició su funcionamiento en 2010, mediante la firma de un convenio de cooperación entre el Instituto de Investigación, Planeación y Desarrollo Urbano de Nuevo Laredo y el Centro Binacional de la Universidad Internacional Texas A&M. El propósito de este observatorio ha sido generar información sobre la zona metropolitana binacional de Nuevo Laredo-Laredo, pues es una formación urbana que requiere de la confluencia de actores nacionales y estadounidenses, públicos, privados y sociales, debido a la integración funcional de este espacio urbano.

Conclusión

A raíz del surgimiento de la sociedad de la información, en todos los programas de modernización de la administración pública se argumenta que el elemento central de este proceso de modernización y reforma administrativa es el gobierno electrónico, ya que a través de estas plataformas es posible conocer la opinión y las demandas de los ciudadanos, creando nuevos canales de comunicación e interacción con el gobierno, a fin de brindar un mejor servicio a la ciudadanía al reducir el tiempo de respuesta y haciendo más transparentes los procesos administrativos.

[9] El programa ONU-Habitat ha establecido una red de observatorios urbanos a nivel mundial a fin de contribuir al cumplimiento de las metas establecidas en los Objetivos del Desarrollo del Milenio.

[10] En la mayoría de los casos, los observatorios urbanos son operados por los institutos municipales de planeación urbana o bien por las universidades involucradas, pero siempre con una fuerte presencia y apoyo por parte de los gobiernos locales y estatales.

No obstante, sería lamentable que los beneficios del gobierno electrónico quedaran limitados únicamente a los trámites gubernamentales que todos los ciudadanos necesitan realizar y que, sin duda, son muy engorrosos para todos. En realidad, el reto mayor del gobierno digital es promover la participación ciudadana en el diseño y toma de decisiones políticas, rendir cuentas al ciudadano sobre la gestión gubernamental, así como generar información relevante para que los ciudadanos estén enterados y conscientes de la realidad económica, política, medioambiental y socio-cultural que se vive en su territorio.

Por otra parte, la transparencia de la gestión pública es un tema de la vida pública que se ha convertido en una de las formas más importantes para combatir la corrupción y generar prácticas de buen gobierno. No es fácil para las administraciones públicas de México ser transparentes después de tantos años de opacidad y corrupción. La corrupción gubernamental es uno de los mayores problemas que impiden el desarrollo de los territorios y en este ámbito queda aún mucho por hacer. Es una tarea que vienen impulsando las organizaciones de la sociedad civil al exigir la rendición de cuentas para velar por el cumplimiento de las políticas públicas y el respeto a los derechos humanos, mediante mecanismos de participación ciudadana, como la contraloría social en la que la ciudadanía puede controlar, vigilar y evaluar la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos, bajo principios de transparencia, eficacia, legalidad y honradez.

Sin duda, las aplicaciones de gobierno electrónico contribuyen en este sentido. Algunos municipios urbanos se han sumado ya a los esfuerzos del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para echar a andar el Sistema INFOMEX. Este sistema de información es una herramienta desarrollada por el IFAI para la presentación y seguimiento de solicitudes de información, así como de los recursos de revisión en caso de inconformidad de los solicitantes, frente a la respuesta emitida por el gobierno y dependencias de las administraciones públicas.

Los gobiernos digitales hacen factible, al menos técnicamente, el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos y contribuyen al fortalecimiento de las democracias en tanto que son una buena herramienta para el ejercicio de la democracia deliberativa, basada en la inclusión de los ciudadanos a los debates de carácter público y de asuntos de gobierno. Sin embargo, la construcción de socie-

dades democráticas va más allá del desarrollo tecnológico en la sociedad de la información. En el fondo, se trata de que los gobiernos locales contribuyan a crear una nueva cultura política basada en la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública.

Lo importante no es el uso de la tecnología en sí, sino la posibilidad de abrir verdaderos canales de comunicación más directos para acercar los gobiernos locales a los ciudadanos. Nos enfrentamos a un cambio de paradigma que transforma el entorno de los gobiernos, con una ciudadanía más informada y exigente en la defensa de sus derechos. Este entorno tan complejo y cambiante, promueve un cambio en las administraciones públicas de todos los países y ciudades del mundo.

Bibliografía

Cabrero, Enrique, David Arellano y Ma. de Lourdes Amaya (2000), "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad", en Arellano, D., E. Cabrero y A. del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, pp. 137-168.

Castell, Manuel (2001), "Internet y la Sociedad Red", *Revista Etcétera*, núm. 7, pp. 49-63.

Damián, Araceli (2004), "Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el D. F.", en *Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México*, Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social, México, pp. 67-96.

Dosi, Giovani, *et al*. (eds.) (1988), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, Londres.

Garza, Mariano (2010), "Tres versiones de ciudades digitales en México", *Revista Política Digital. Innovación Gubernamental*, Año 9, núm. 53, diciembre 2009-enero 2010, pp. 26-27.

Guerrero, Omar (2003), *Gerencia pública en la globalización*, Miguel Ángel Porrúa/UAEM, México.

Jarque, Carlos (1998), "Aplicación de las nuevas tecnologías en las administraciones públicas", en Castillo, M. (coord.), *La administración pública de México: contexto de su modernización*, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México, pp. 147-164.

Marquina, María de Lourdes (2012), *Gobernanza Global del comercio en internet*, INAP. México.

_____. (2010), "El papel de los gobiernos locales ante la sociedad de la información. El caso de la Delegación Tlalpan", en G. Arroyo (coord.), *México en la dinámica mundial del siglo XXI*. Cenzontle, México.

Pérez, Carlota (1985), "Microelectronics, Long Waves and World Structural change: New Perspectives for Developing Countries", *World Development*, vol. 13, núm. 3, pp. 441-463.

_____. (2003), "Revoluciones tecnológicas, cambios de paradigma y de marco socioinstitucional", en Aboites, J. y G. Dutrenit, *Innovación, aprendizaje y creación de capacidades tecnológicas*, Miguel Ángel Porrúa/UAM, México, pp. 13-46.

SECODAM (1995), *Programa de Modernización de la Administración Pública de México 1995-2000.* Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, México.

Revista de Administración Pública

INAP

Antecedentes, desarrollo y democratización de la rendición de cuentas

Mónica Diana Vicher García

Introducción

En este trabajo se realiza una exploración dirigida a rastrear los orígenes y el desarrollo de la rendición de cuentas. Para este propósito el trabajo se divide en tres apartados, en el primero se abordan los antecedentes de la rendición de cuentas que rastreamos desde documentos gubernamentales antiguos que datan del siglo IV a. C, lo mismo que en textos romanos y bizantinos; pero que también se pueden encontrar en textos como los de Bodino o Altusio. En el siguiente apartado se aborda la institucionalización de la rendición de cuentas que se elevó a derecho universal con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, y que ha fungido como el pedestal sobre el que se ha erigido la rendición de cuentas en el Estado de Derecho; una concepción que se plasmó en textos de administración pública como los de Charles Bonnin, o en textos de derecho administrativo. Finalmente, en la última parte nos abocamos a la revisión de la concepción actual de rendición de cuentas, a la que se ha agregado el calificativo de democrática, pues hace coparticipe a la sociedad.

I. Los antecedentes

Lo que hoy conocemos como rendición de cuentas tiene antecedentes remotos. Ya sea bajo esa u otras denominaciones y atendiendo a diferentes sectores (inicialmente sólo al gobernante y con el tiempo al Estado de Derecho), ha acompañado al gobierno en menor o mayor media desde su surgimiento y desarrollo. Podemos apreciar que la rendición de cuentas de los servidores gubernamentales presenta una manifestación muy temprana e interesante en las lecciones

de la obra de gobierno y administración del Arthasastra de Kautilya (siglo IV a. C). En dicho texto podemos encontrar alusiones a la supervisión de trabajos, además de puntualizaciones concretas sobre las medidas a tomar cuando un hombre (servidor gubernamental) comprometido con el gobierno para cualquier trabajo se ausenta. O bien, cuando un oficial del gobierno se niegue a supervisar el despacho del trabajo en su departamento, tal como está regulado, pues ocasionaría pérdidas de ingresos al gobierno a causa de su negligencia o ignorancia.[1]

Los administradores de los departamentos gubernamentales deberían ser inspeccionados diariamente; siempre se supervisaban las oficinas, los instrumentos de que hacían uso, el horario de trabajo, la forma precisa del trabajo y los resultados. Cuando no pusieran atención a lo que les corresponde, se les fijaba una multa de dos veces la cantidad de su paga diaria y del gasto en que incurrieran. Asimismo, resulta particularmente interesante que la forma de revelar las actuaciones de los servidores gubernamentales se lograba por la vía del espionaje, esto es, qué medidas secretas se utilizaban para revelar lo diáfano en el actuar de los servidores gubernamentales.[2]

Entre los romanos, las obligaciones impuestas al agente público se identifican incluso desde la época de la Monarquía y la República, se ha encontrado que junto con los derechos de los agentes públicos también se conformaron las principales obligaciones a que quedaron sujetos. Es en la época del imperio cuando se registra con mayor precisión cómo el personal administrativo quedó sujeto a una gran cantidad de obligaciones, entre las que se distinguían las exigencias de las dignidades (puestos más altos), de las exigencias a los puestos auxiliares.[3]

Conforme el desarrollo administrativo avanzó las obligaciones profesionales se delimitaron, inicialmente de modo consuetudinario y cuando se hizo más compleja la administración, a partir de disposiciones que agrupaban deberes, o bien rendición de cuentas; a lo que se sumó la sanción a conductas impropias como la malversación, el desfalco y la corrupción. Una situación destacable es el papel que como elemento de control empezó a ejercer el sueldo sobre su

1 Kautilya, *Arthasastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, México: Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 198.

2 *Ibíd*, p. 204.

3 Varela Gil, Carlos. *El Estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2007, pp. 338-339.

actividad,[4] además de que en el caso de los subalternos la ordenación, que se tornó jerarquizada. El proceso de burocratización paulatino (desde el principado), contribuyó a delimitar las obligaciones de los empleados subordinados a los puestos superiores. Todo esto quedó testimoniado en los libros que tratan los oficios (*De officiis*) como el de Frontino *De officio curatoris aquarum* o *De officio praefecti vigilium,* entre muchos otros.[5]

Este cuadro no estaría completo si no se menciona la responsabilidad a que se sometía a los administradores por el incumplimiento de sus deberes,[6] que también registra en el principado el momento en que la definición de obligaciones públicas trajo consigo la conformación de la responsabilidad administrativa, exigida por el incumplimiento, mayor o menor, de los deberes profesionales. El sistema de responsabilidad administrativa contemplaba desde castigos menores hasta la inhabilitación para el desempeño de funciones públicas. El control del personal administrativo (vigilancia y correcto complimiento de deberes) lo realizaba de modo directo el *magister officiorum* y los prefectos del pretorio.[7]

Más tarde, en el imperio bizantino los servidores públicos constituyeron un cuerpo único sujeto directamente a las órdenes del *basileus*, si las órdenes no se ejecutaban, dado el poder que se les concedía a los servidores públicos, se podía caer en el delito de prevaricación. Todos los servidores públicos estaban "obligados por la voluntad imperial", su deber primordial era ejecutarla y hacerla cumplir. Este deber se plasmó en diversos textos legislativos, y si bien su aplicación inicial fue escasa, posteriormente, para proteger a los súbditos, los emperadores también elaboraron disposiciones dirigidas a evitar las arbitrariedades y remediar los abusos de autoridad.[8]

4 Jeremias Bentham hizo un análisis del sueldo como medio que podía servir para asegurar la responsabilidad del empleado y para alejarlo de la corrupción, pero también destacó que no hay una relación causa-efecto entre mayor salario igual a mejor desempeño de los servicios, pues "los servicios mejor pagados no son los que mejor se hacen". Bentham, Jeremias, *Teoría de las penas y las recompensas*, Barcelona, Imprenta de D. Manuel Sauri, 1838, pp. 107, 140 y 276.

5 Varela, *op. cit.*, pp. 340, 341, 344, 345.

6 La responsabilidad puede ser civil, penal o administrativa, por razones de espacio nos limitaremos a la última, que es la que responde al incumplimiento de deberes profesionales.

7 Varela, *op. cit.,* pp. 359-362.

8 Bréhier, Louis., *Las instituciones del imperio bizantino*, México, UTHEA, 1956, pp. 134, 141.

Así, podemos encontrar que desde Justiniano se obligaba a los funcionarios provinciales a que después de dejar el cargo permanecieran cincuenta días en su puesto, a fin de responder a las reclamaciones o recursos interpuestos por sus administrados, lo que podríamos ubicar como el punto preciso de la rendición de cuentas,[9] aunque inicialmente la responsabilidad se reducía a la restitución de cantidades que indebidamente se habían tomado de los contribuyentes. Pero posteriormente, siglo X, bajo la concepción de un gobierno bienhechor para sus súbditos, se promulgaron otros reglamentos relativos a la responsabilidad de los servidores públicos, que incluso invitaba a los súbditos a presentar sus quejas y denuncias sobre la violencia o rapiña de que los servidores públicos (arcontes y estrategas) les hicieran víctimas.[10]

Entre otros antecedentes resaltables ubicados en el siglo XVI encontramos el análisis que Juan Bodino hace sobre los deberes y obligaciones del magistrado en la República. Su principal obligación es la obediencia al supremo señor, pero también a su oficio. Para cumplir con ambos debería saber obedecer al príncipe, colocarse debajo de la autoridad de sus superiores, "honrar a sus iguales, mandar a los súbditos, defender los pequeños, hacer rostro a los grandes y justicia a todos".[11]

El medio para garantizar el buen desempeño radicaba en el juramento que hacían los magistrados a la entrada de sus oficios, en el que prometían acatar y respetar los edictos y ordenanzas, pues de lo contrario incurrirían en infamia de perjuros, que va más allá de la pena contenida en los edictos; y si el daño público era muy grande deberían cubrir la injuria al edicto. Además se consideraba que para la República y para la dignidad del magistrado, mejor sería renunciar al oficio que admitir una cosa injusta.[12]

9 Si bien esta disposición se verificaba desde el siglo VI en el Imperio romano de occidente. Guillou, André, "El funcionario", en Cavallo, Guglielmo, *et. al.*, *El hombre bizantino*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 273.
También hay que agregar que hacia el siglo XIV en España a este periodo de revisión se le denominaba "residencia", descrita como un freno para juzgar a las autoridades, medio para que estuviesen más abiertas y ajustadas al cumplimiento de sus obligaciones y para moderarlas en sus excesos. Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, pp. 341-343.

10 Bréhier, *op. cit.,* pp. 142, 143.

11 Bodino, Juan. *Los seis libros de la República*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 543.

12 *Ibíd*, pp. 552, 553.

El siglo XVI nos ofrece también un espléndido material en el trabajo del alemán Juan Altusio (1557-1638), donde explica que los oficiales del reino sirven a su bienestar, y que a éstos corresponde tanto el cuidado como la tutela de lo que en el reino se hace en común. A esto agrega que es importante mantener la distinción entre los oficiales, y sobre todo que los oficios que el príncipe confía se deben mantener dentro de los límites que correspondan a cada cual; asimismo, que es necesario procurar que los magistrados intermedios se comporten "santa e inocentemente", y de no ser así, salir al paso de sus vicios, quitando del cargo a los que delinquen e imponiendo castigos.[13]

Más aún, señala puntualmente cuáles son los medios (penas y premios) para asegurar que los magistrados u oficiales no se corrompan o se deterioren en su oficio, sino que sean fieles, íntegros y diligentes. Para tal efecto, los salarios deberían ser honestos y suficientes; se debería hacer uso de la prohibición e interdicto penal, y también poner los ejemplos de otros oficiales castigados. Aunado a lo anterior, una medida muy útil era asegurarse de que los oficios se crearan con potestad limitada y con reservas de inspección. Y, asimismo, que en las visitas de inspección incluso se interrogara a los súbditos.[14]

Como se puede observar, hay muchos ejemplos que nos dan cuenta de que la preocupación por el buen desempeño de los empleados públicos, asociado a la rendición de cuentas, incluyendo medidas correctivas, llega a nosotros luego de un largo proceso de construcción histórico.

II. Institucionalización[15] de la rendición de cuentas

El periodo que marca el cambio trascendental entre los primeros tiempos de la actividad gubernamental, en que las instituciones atendían sólo a sus necesidades y se basaban en derechos emanados de sí mismas, y el inicio de lo que en términos modernos conocemos

[13] Altusio, Juan. *La política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp. 466-468.

[14] *Ibíd*, pp. 478-479.

[15] Entendemos como institucionalización el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Las instituciones son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas. El grado de institucionalización de las organizaciones y procedimientos es variable. Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Yale University Press, New Haven, 1997, pp. 22, 23.

como la rendición de cuentas y la transparencia; se remite a las construcciones institucionales que surgieron de la Ilustración (fines del siglo XVII) y la revolución francesa, que dispusieron el marco intelectual y social que hizo posible la concepción y declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, mismos que se adoptaron en las constituciones de los diferentes países.

A partir de la Revolución los derechos fueron entendidos como la contraparte de los deberes, y es entonces que "se establecen los principios que rigen a una sociedad moderna que tiene su fundamento en la voluntad popular y que le confiere al pueblo el derecho de cambiar la forma de gobierno".[16]

a) Administración pública y responsabilidad

Este momento es crucial para la administración pública, pues la Asamblea Nacional la redefinió sobre principios diversos a los precedentes. En el caso del servidor público, sin diferencia de puesto, lo definió como "mandatario público", pues se hizo patente que no ejerce una potestad que le pertenezca, ya que el "poder es de todos", y solamente se le confía. Esto se resume en que "el ejercicio del poder público no es un derecho, sino un deber".[17] Y también de aquí se desprende que los funcionarios públicos, en todas las categorías, son responsables de sus prevaricaciones y de su conducta.[18]

Como es patente, la Asamblea Nacional plasmó la responsabilidad por el desempeño que, aparte de la honradez, contemplaría la eficiencia y, como telón de fondo, que bajo la nueva legalidad, "lo que no le está permitido, le está prohibido".

"Esta rendición, que aparece repetidamente en los trabajos de la Asamblea, es una más de sus dádivas a la Administración pública moderna". "He aquí el origen inmediato de la transparencia, es decir, la responsabilidad y la rendición de cuentas, porque la translucidez administrativa es inexistente sin la responsabilidad del funcionario y su obligación de rendir cuenta de su desempeño".[19]

[16] Guerrero, Omar. "La transparencia en la Administración pública: Principios conceptuales", en Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), *Rumbos de la Transparencia en Administración Pública*, FCPyS-UNAM, 2012, p. 67.

[17] *Ibíd*, p. 71.

[18] Sieyés, citado por Omar Guerrero en *Rumbos de …*

[19] *Ibíd*.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, el derecho a la libertad e igualdad de los hombres está plasmado en el primer artículo, pero sobre todo, para efectos de este trabajo, resalta el artículo 15, que explicita que la sociedad tiene derecho a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración.[20] Esto nos permite situar los orígenes de la rendición de cuentas en el Estado moderno.

Empero, es menester señalar que estas ideas también se plasmaron en otras obras entre las que destaca, de manera particular, la obra fundacional de la administración pública moderna, los *Principios de administración pública* de Charles-Jean Bonnin que datan de 1808. En este texto que resalta la forma en que funcionaba la administración pública en la época absolutista, se retrata una administración arbitraria, en la que ni las personas ni las propiedades estaban protegidas de los atentados del poder o de los errores de su ignorancia.[21]

En ese momento, el ciudadano estaba sometido a la arbitrariedad e ignorancia de los depositarios de la autoridad, que sintiéndose poderosos por sus empleos menospreciaban a aquellos sometidos a su voluntad. Éstas, entre otras razones, son las que Bonnin esgrime para ubicar lo importante y necesario que es la formulación de un código administrativo que reglamente la administración pública.[22] De aquí que la administración pública moderna, y por consiguiente, los servidores públicos, nacieron cobijados con las ceñidas prendas de la normatividad, sometidos a la ley. Lo que se traduce en que toda su acción estaría reglamentada. Ésta es una administración pública que se enmarca en el Estado de Derecho.

Bonnin señala que los funcionarios administrativos, de acuerdo con el grado de autoridad que les haya sido conferida, tienen funciones y atribuciones particulares que forman una cadena relativa de deberes. De aquí sigue que el incumplimiento o la posibilidad de prevaricar en sus funciones, hace necesaria la actuación de la alta policía administrativa, que reside en el gobierno y se sustenta en el derecho de reprender, nombrar o revocar. Para ayudar al gobierno a asegurar las virtudes y los talentos en los empleos públicos, Bonnin explica que es importante la "marcha gradual" (servicio civil o función públi-

[20] Asamblea Nacional Francesa, "Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano", 26 de agosto de 1789.

[21] Bonnin, Charles, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 181.

[22] *Ibíd*, pp. 176, 182.

ca), que haga pasar por los empleos subalternos antes de llegar a los superiores, pues esto debilita las esperanzas a la intriga, al favor y a la corrupción. Del mismo modo, señala la importancia de tener sueldos acorde al rango y la importancia de la función.[23]

Otra cuestión relevante es que Bonnin explica que el administrador es un hombre público cuyos deberes se componen de todo lo que interesa a la sociedad; y que "la visita anual", el ojo vigilante del gobierno, a los departamentos es una obligación útil al bien público, pues el administrador debe dar al gobierno la cuenta moral de su administración, en la que se refleje de modo exacto el trabajo que ha elaborado y lo que le falta por hacer.[24]

Aquí cabe señalar que por la frase rendición de cuentas, solía entenderse que "el mandatario debe rendir cuentas al mandante", en virtud del mandato.[25] Y también es importante aclarar que todavía en el siglo XIX, en el idioma español, el sentido dado a estas palabras conllevaba una fuerte connotación económico-hacendaria.[26]

Como es visible, la responsabilidad y, por ende, la rendición de cuentas de los servidores públicos, desde antaño se ha plasmado en las disposiciones que establecen la relación entre el Estado y los servidores públicos (leyes, ordenanzas y estatutos de los servidores públicos) y, de manera más reciente, como relación jurídica se han emprendido diversas iniciativas (leyes y reglamentos) que tienen como objetivo arribar a una corresponsabilidad en la rendición de cuentas que incluya a la sociedad, a fin de lograr una mayor democratización y transparencia en el funcionamiento de la administración pública y en el actuar de los servidores públicos.

23 *Ibíd*, pp. 325-327.

24 *Ibíd*, pp. 356, 360.

25 Hall, José J., *Instituta de la jurisprudencia establecida por las excmas: Cámaras de apelaciones de la capital de la República Argentina en sus sentencias, por orden numérico y alfabético*, Volumen 8, Buenos Aires (Argentina), Lajouane y C.A., 1898, p. 808.

26 Por ejemplo, en un documento fechado en 1829 sobre decretos y órdenes de la Real Hacienda, se señalan las instrucciones que observarán los empleados en la administración, recaudación e intervención de las rentas de la corona, en la rendición de las cuentas que han de dar y en el método que han de seguir en la cuenta y razón. Así que los empleados de la administración, recaudación e intervención de las rentas de la corona, tienen que dar cuentas mensuales a su jefe superior de lo que hayan administrado, recaudado e intervenido. Las cuentas se dividían en 4 clases: de caudales, de efectos, de deudores y de acreedores. Las dos primeras en específico se refieren a "manifestar la conducta o manejo que hayan tenido los empleados encargados de los caudales o efectos"; las otras dos están vinculadas al estado de la Real Hacienda. Colección de Reales Decretos y Órdenes pertenecientes a la Real Hacienda, Imprenta Real, 1829, p. 3.

b) *Relación jurídica entre el Estado y los servidores públicos*

De acuerdo con José Gascón y Marín, los funcionarios desempeñan deberes cuyo incumplimiento ocasiona una triple responsabilidad: civil, penal y administrativa o disciplinaria. Si bien no en todos los países estas tres clases de responsabilidad gozan de la misma importancia, lo cierto es que se refuerzan o complementan para ser eficaces, así por ejemplo, cuando el poder disciplinario es débil, la responsabilidad penal es fuerte.[27]

Gascón y Marín resalta la importancia de la existencia de responsabilidad de los funcionarios, pues es vital evitar el abuso del poder de la burocracia y, al mismo tiempo, asegurar garantías efectivas a los ciudadanos. Asimismo, afirma que sólo se puede decir que se vive en un Estado de Derecho cuando la responsabilidad del funcionario se puede hacer real, lo que hace necesaria la existencia de leyes que faciliten y declaren la existencia de tal responsabilidad, de modo que la opinión pública reclame su efectividad.[28]

La responsabilidad civil se sitúa respecto del Estado y los particulares, aquí la responsabilidad de los servidores públicos por lo general se hace efectiva a través de la rendición de cuentas, el manejo de caudales públicos, o en lo relacionado con la percepción de sueldos. Cuando se trata del hecho personal de la falta de servicio se deriva en la responsabilidad del empleado personalmente o la directa o indirecta del Estado.[29]

La responsabilidad penal surge cuando los funcionarios incurren en omisiones consideradas como delitos en la ley penal. Este tipo de delitos pueden ser de carácter común o profesionales. Esta responsabilidad la hacen efectiva los tribunales de justicia.

Por su parte, la responsabilidad administrativa es la que la administración pública demanda internamente, la que se exige a los servidores públicos para mantener la disciplina. Las sanciones sólo se refieren a los elementos que existen en la relación entre el servidor público y la administración, y la represión la realizan autoridades administrativas. Las faltas pueden ser clasificadas como leves (retraso

[27] Gascón y Marín, José, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Hijos de Reus, 1921, p. 303.
[28] *Ibíd*, p. 304.
[29] *Ibíd*.

en el desempeño de la función que no perturbe el servicio, negligencia o descuido excusable), graves (indisciplina, altercados, informalidad o retraso en el despacho que altere el servicio) y muy graves (abandono de servicio, insubordinación, faltar al secreto profesional, dar informes o adoptar acuerdos injustos, falta de probidad).[30]

La corrección de los hechos imputados dependerá de la gravedad de los hechos, así como la naturaleza del órgano administrativo que se encargue de imponer la corrección.[31]

La responsabilidad de los servidores públicos se ha plasmado en los textos de administración pública entre los que cabe destacar el de Mosher y Cimmino, en el cual se expresa que en el organismo administrativo se puede encontrar el aspecto horizontal y el vertical, de éste último se derivan las responsabilidades asumidas por los diversos grados administrativos, de aquí que la jerarquía en su cariz dinámico representa el aspecto de la vida administrativa conocido como delegación (de responsabilidades, de autoridad, funciones y poderes). Estos autores explican que el elemento vertical de cualquier organización es la responsabilidad que en el sistema democrático constituye el contenido y la fuente de autoridad.[32]

Allí se define la responsabilidad como un tema central del estudio de la administración pública. Los autores explican que a la persona admitida para desarrollar una función pública se le confieren determinadas responsabilidades y funciones, de las que deberá dar cuenta a alguien. Esta premisa se divide en dos significados, el primero se refiere a que la persona a la que se delega determinada responsabilidad, está llamada a dar cuenta de su ejecución así que, en este sentido, ser responsable es sinónimo de rendir cuentas y el otro significado es un sinónimo de deber. Pero más allá de estos significados, se explica que el servicio se debe a un superior y presumiblemente, si no se asume de manera adecuada, se tomarán medidas contra el servidor público que ha faltado.[33]

Por su parte, Charles Debbasch trata la responsabilidad penal y la responsabilidad civil. En la primera se engloban las infracciones relacionadas con la actividad o situación oficial de los servidores

30 *Ibíd*, p. 306.
31 *Ibíd*, p. 307.
32 Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961, p. 237.
33 *Ibíd*, pp. 241, 242.

públicos; mientras que la civil se refiere a las faltas personales y faltas de servicio tienen que ver con la responsabilidad del servidor público cuando, a causa de su servicio, se ocasionen perjuicios a los administrados, o bien que por sus faltas personales la víctima pueda actuar contra el agente y el proceso contra la administración.[34]

Otro texto que aunque es previo puede servir como un enlace entre las concepciones centradas principalmente en el gobierno y las que incluyen a la sociedad como copartícipe, es el texto de Gladys y Marshall Dimock, que analizan cuatro medios de responsabilidad administrativa ante el público, que son la autorregulación administrativa, la vigilancia legislativa, la supervisión judicial y la del control a cargo de los ciudadanos. Por razones de espacio sólo abordaremos éste último. Estos autores explican que en la medida en que los ciudadanos se interesan y participan en el funcionamiento de sus gobiernos se puede determinar el grado de honestidad y responsabilidad de la burocracia, pues la administración refleja todo el complejo social y se espera que no esté por encima ni por debajo del resto de la sociedad. Se resalta la participación de los comités cívicos y de la directiva de política como métodos por los cuales los ciudadanos pueden entrar en la administración pública y ayudar a que la burocracia sea fuerte y sea responsable. Otro método contemplado es que los ciudadanos sirvan en los comités y comisiones encargados de educación, sanidad, planeación, empresas mercantiles de gobierno y similares.[35]

Como es perceptible, la participación ciudadana se visualizaba ya como algo muy importante, así como deseable, para lograr la responsabilidad de la administración pública.

III. Corresponsabilidad socio-gubernamental como democratización de la Rendición de Cuentas

La perspectiva actual considera que los recursos y actividades utilizados para rendir cuentas nunca habían cobrado tanta importancia en relación a la reforma de la administración pública, o a la prestación de servicios. Bajo esta concepción se considera que la rendición de cuentas se refiere a la responsabilización de los comportamientos

[34] Debbasch, Charles*, Ciencia administrativa. Administración pública,* Madrid, Estudios Administrativos, 1972, p. 403, 404.

[35] Dimock, Gladys y Dimock, Marshall, *Administración pública*, México, Editorial Hispano Americana, 1967, p. 407.

políticos y de la administración, y que rendición de cuentas es un concepto inseparable de democracia.[36]

Bajo esta concepción, la rendición de cuentas busca constituirse en un sistema que asegure las funciones de respuesta y exigencia hacia los gobernantes, que permita desarrollar la transparencia, la participación, la evaluación y el control en la vida social y política de la administración. Aquí se propone que los mecanismos de rendición de cuentas tengan impacto real en la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas.[37]

Los enfoques son variados, de modo que también se ha definido de modo breve y simple como "el requerimiento a una organización tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas".[38]

Esto contrasta con los planteamientos más abarcadores como los de Schedler, quien ha expresado que la rendición de cuentas se ha vuelto una exigencia en el mundo de la política democrática, y que hay consenso sobre la relevancia democrática de la rendición de cuentas. De acuerdo con este autor, la rendición de cuentas incluye la obligación de políticos y servidores públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público, y también la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios si violan sus deberes públicos. Lo anterior es sintetizado en obligar al poder a abrirse a la inspección pública (información), a explicar y justificar sus actos (justificación), y a supeditarlo a sanciones (castigo).[39]

Entonces, por rendición de cuentas se entiende el responder a preguntas incómodas y, al revés; exigir cuentas es visualizado como la oportunidad de hacer preguntas incómodas. Según Schedler son dos los tipos de cosas que se pueden averiguar: que los servidores públicos informen sus decisiones o que las expliquen; se puede pre-

36 Jiménez Hernández, Eduard, "Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España", *Laboratorio de Alternativas*, Fundación Alternativas, 2009, p. 5.

37 *Ibíd*.

38 Fundación Amics de la Universitat Politécnica de Cataluña, *Rendición de Cuentas en una sociedad avanzada*, Icaria Editorial, Barcelona, 2006 (2002), p. 12.
Aunque no hay que perder de vista que bajo ideas como ésta la rendición de cuentas se ha extendido y asociado, por ejemplo, a los derechos humanos, las Organizaciones no gubernamentales o las elecciones.

39 Schedler, Andreas, *¿Qué es rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, pp. 9, 12, 13.

guntar por hechos o por razones. Así es que la rendición de cuentas implica el derecho de recibir información y divulgar los datos necesarios.[40]

Si bien este autor señala que la rendición de cuentas continúa con el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder al imperio de la ley y la razón, no nos da más pista sobre los hechos y momentos más trascendentales entre esos desarrollos y elaboraciones conceptuales, y el modo en que se vinculan con la perspectiva actual.

Schedler también señala que en el centro de la rendición de cuentas está el diálogo crítico compuesto de argumentos y contra-argumentos. Así que no es sólo un derecho de petición sino el derecho a la crítica y el diálogo; asimismo, los que rinden cuentas no sólo deben informar qué han hecho y por qué, sino que también deben asumir las consecuencias de sus actos, por la vía de castigos como las sanciones. La severidad de la sanción dependerá de la ofensa.[41]

Como se puede observar, en la rendición de cuentas actual se pone particular énfasis en las relaciones de control de la sociedad hacia el gobierno y la administración pública. De modo que se distingue la rendición de cuentas electoral que se refiere a la capacidad de los electores para premiar o castigar el desempeño de sus representantes, o bien a la rendición de cuentas societal que pone énfasis en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.[42] Aunque, como ya hemos visto Gladys y Marshall Dimock ya habían adelantado sobre los mecanismos a los que la sociedad podría recurrir para coadyuvar a la responsabilidad de los servidores públicos y de la administración pública.

Entre las definiciones de responsabilidad que han fungido como referentes a nivel mundial encontramos la de la OCDE, que la define como característica de una relación de autoridad, en el seno de la cual una de las partes debe rendir cuentas a una persona o a un organismo en cumplimiento de las tareas o de las funciones que le incumben. La responsabilidad va pareja con las transferencias de competencias y con la flexibilidad: los gerentes se consideran responsables por los resultados cuando se les ha conferido la facul-

[40] *Ibíd*, p. 14.
[41] *Ibíd*, pp. 15, 16.
[42] *Ibíd*, p. 34.

tad de adoptar decisiones que intervienen en la producción de ese resultado. También existe otro aspecto de la responsabilidad como la responsabilidad política de los gobiernos frente a los elegidos y frente al público en conjunto.[43]

Esta definición se sitúa entre las que más han influido en la reforma de la administración pública que se realizó a partir del modelo de nueva gerencia pública. Como parte o de manera paralela a las reformas, se han emprendido medidas e iniciativas a nivel internacional, regional y nacional. En el caso regional podemos destacar las pautas, establecidas en el año 2000 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, que también se dispuso a describir las formas contemporáneas de la rendición de cuentas.

En el ámbito nacional, si examinamos los avances rumbo al fortalecimiento de la rendición de cuentas en México, entre los pasos que se han dado encontramos la expedición de la Ley de Transparencia en 2002 (aunque con antecedentes en 1977) y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, y entre las propuestas para avanzar en la participación de la sociedad en la responsabilización y rendición de cuentas de la administración pública están las sugerencias para la creación de una Contraloría Social.[44]

Conclusiones

La responsabilidad y rendición de cuentas de los empleados públicos ha tenido verificativo desde la aparición de nociones ancestrales del gobierno en que el rey era responsable ante Dios, y los servidores gubernamentales respondían al rey a través de una jerarquía. Se fue configurando en la medida en que las tareas gubernamentales se hicieron complejas, hasta la noción contemporánea cuya etapa inició con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, a la que siguió la sujeción de la administración pública al derecho, y que se complementaria con el surgimiento de conceptos como soberanía popular; dando paso a la creación de las condiciones institucionales que dieron lugar a que se afirmara que el servidor público debería responder de su actuación al pueblo.

[43] OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, pp. 336, 337.

[44] Saldaña, Elisa María, "Consolidar la contraloría social: Importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública", en *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Monsiváis C., Alejandro (Comp.), México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

Aunque resta camino por recorrer para lograr una rendición de cuentas más apegada a la legalidad, sobre todo en contextos carentes de servidores públicos formados expresamente y promovidos a partir de una carrera administrativa sólida, cada vez hay más avances y condiciones políticas, económicas, sociales y mundiales que prometen fortalecer la responsabilización de los comportamientos políticos y de la administración por la vía del control social, lo que a su vez también busca traducirse en un mejor desempeño y mayor transparencia en la actuación de la administración pública.

Bibliografía

Altusio, Juan, *La política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

Asamblea Nacional Francesa, "Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano", 26 de agosto de 1789.

Beneyto, Juan, *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958.

Bentham, Jeremias, *Teoría de las penas y las recompensas*, Barcelona, Imprenta de D. Manuel Sauri, 1838.

Bonnin, Charles, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Bréhier, Louis, *Las instituciones del imperio bizantino*, México, UTHEA, 1956.

Colección de Reales Decretos y Órdenes pertenecientes a la Real Hacienda, Imprenta Real, 1829.

Debbasch, Charles, *Ciencia administrativa. Administración pública,* Madrid, Estudios Administrativos, 1972.

Dimock, Gladys y Dimock, Marshall, *Administración pública*, México, Editorial Hispano Americana, 1967.

Fundación Amics de la Universitat Politécnica de Cataluña, Rendición de Cuentas en una sociedad avanzada, Icaria Editorial, Barcelona, 2006 (2002).

Gascón y Marín, José, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Hijos de Reus, 1921.

Guerrero, Omar, "La transparencia en la Administración pública: principios conceptuales", en Uvalle Berrones, Ricardo (coord.), *Rumbos de la Transparencia en Administración Pública*, FCPyS-UNAM, 2012.

Guillou, André, "El funcionario", en Cavallo, Guglielmo, *et. al.*, *El hombre bizantino*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

Hall, José J., *Instituta de la jurisprudencia establecida por las excmas. Cámaras de apelaciones de la capital de la República Argentina en sus sentencias, por orden numérico y alfabético*, vol. 8, Buenos Aires (Argentina), Lajouane y C.A., 1898.

Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Yale University Press, New Haven, 1997.

Jiménez Hernández, Eduard, "Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España", *Laboratorio de Alternativas*, Fundación Alternativas, 2009.

Kautilya, *Arthasastra. La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008.

Mosher, Frederick y Cimmino, Salvatore, *Ciencia de la administración*, Madrid, Ediciones Rialp, 1961.

OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997.

Saldaña, Elisa María, "Consolidar la contraloría social: importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública", en *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Monsiváis C., Alejandro (Comp.), México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

Schedler, Andreas, *¿Qué es rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

Varela Gil, Carlos, *El Estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2007.

Revista de Administración Pública

INAP

Fortalecimiento del federalismo y la conducción de las relaciones intergubernamentales en los linderos del Distrito Federal y el Estado de México. Una reflexión

Gloria Luz Alejandre Ramírez*

Introducción

Explicar las condiciones actuales en las que se encuentra el pacto federal instaurado en la Constitución Política Mexicana de 1824, reforzada en la de 1857 y reconfigurado en 1917[1], nos hablan de

* Profesora-Investigadora de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) adscrita a la Academia de Ciencia Política y Administración Urbana. Profesora de asignatura del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Asociada del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). *glalejandre@hotmail.com*

1 "Los orígenes legales del federalismo mexicano se sitúan en 1824, cuando el 4 de octubre el Congreso aprobó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que en su Artículo 4º. dice: 'La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal' con ello el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, haciéndose lo propio para cada estado. Posteriormente, el 5 de febrero de 1857, el Congreso General Constituyente juró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la que en su artículo 40 estableció 'es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior, pero unidos por una federación establecida según los principios de esta ley fundamental'. Su plena vigencia fue interrumpida, entre 1858 y 1860, por la guerra de los tres años, y de 1862 a 1867 por la intervención francesa y el imperio. Durante el gobierno de Benito Juárez, al regresar a la ciudad de México, se estableció el orden constitucional y se restauró el territorio nacional, el cual quedó dividido en 27 estados, tres territorios y el Distrito Federal.
La revolución mexicana iniciada en 1910, que derrocó al general Porfirio Díaz, no reconsideró esta forma de gobierno constitucional. En la nueva Constitución, el 5 de febrero de 1917, se incorporaron garantías y derechos sociales fundamentales sin que se modificasen los artículos 40 y 41 relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno. En la misma se legisló la actual división de 31 estados y el Distrito Federal, y se reconoció que le correspondía a la Suprema Corte resolver los conflictos que se suscitaran

una tradición puramente normativa de lo que en términos legales-administrativos se entiende por federalismo mexicano, sin embargo el factor real de consumación o ejecución de éste tiene que ver más con una voluntad política que lo promueva. En este sentido tenemos que, como indica Daniel Elazar:

> …una definición político-institucional de los sistemas federales tiene que tomar en cuenta la existencia de dos momentos de relaciones con su creación, funcionamiento, conservación y dinámica: el momento político y el momento jurídico-constitucional. Ambos momentos se amalgaman, para integrar la imagen siempre móvil de los sistemas federales…[2]

La problemática que actualmente vive el país con relación a establecer una real forma de ejercer el formato constitucional del federalismo, se hace cada vez más un imponderable ante las exigencias de un amplio y continuo desarrollo que requieren las instancias municipales, unas en el olvido y otras con desarrollos inconclusos y que por diversas razones han dejado de ejercer, o nunca lo han ejercido, el enunciado constitucional expuesto en el Artículo 115 de nuestra Carta Magna, mismo que vale la pena recordar: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre…"[3] Sin duda, este elemento normativo aún está en proceso de verse realmente fortalecido en la práctica cotidiana que implica el ejercicio de gobierno.

Esto se hace más apremiante si hablamos de que nos encontramos en un contexto democratizador, es decir, el hecho de que los ámbitos políticos se ubiquen en amplia competencia por el juego de la alternancia, también obliga a que la mira tienda a abrirse y conso-

entre los poderes de la nación, y entre la federación y los estados (Art. 106)…" Alicia Ziccardi. "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". En León E. Bieber. (coordinador) *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos.* México, COLMEX; Servicio Alemán de Intercambio Académico, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras., 2004, p. 127.

2 Daniel J. Elazar (ed.), *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch,* Lanham, Md, University Press of America, 1991, pp. I y ss. En José Mará Serna de la Garza. *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico.* México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 5.

3 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* México, Porrúa, 166ª ed., 2012, p. 169.

lidar los espacios del desarrollo local como una condición *sine qua non* de la pluralidad democrática, sumado a los retos políticos y de gobierno que ello implica.

Ante ello la condición y la posibilidad de favorecer los espacios de real correlación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, exige una civilidad democrática entre éstos, evidentemente la conducción de esta civilidad está colocada en los gobernantes y en el compromiso político-administrativo asumido. Siguiendo a Elazar, a través de José María Serna, tenemos que:

> …el aspecto político se da en el proceso de conflicto y acuerdo que lleva a la concentración de poder por los órganos federales, o a la devolución de poderes a los órganos locales. Se da también en la coordinación y cooperación en la toma de decisiones para el desempeño de las funciones estatales, que en eso consiste, como señala Elazar, el sistema federal: poder propio y poder compartido…[4]

Ahora bien, habrá que decir que dentro del espectro que implican las relaciones entre los diversos niveles de gobierno y los esquemas de cooperación que son indispensables en nuestro país, de manera particular se encuentra la que corresponde a la zona centro del mismo, propiamente a la complicada relación entre el Distrito Federal, Zona Metropolitana del Valle de México y el Estado de México.

Sin duda, la condición y conducción de una adecuada relación de cooperación entre estos, es fundamental para lograr propuestas que promuevan condiciones de gobernabilidad democrática para los habitantes de estas entidades, tomando en consideración que los linderos entre ambas comparten servicios fundamentales como transporte público, que atiende el servicio para la zona centro del Distrito Federal con los municipios conurbados del Estado de México, como son Chalco, Valle de Chalco, La Paz, Ixtapaluca, Huixquilucan, Naucalpan, Atizapán, Nicolás Romero, Cuautitlán, Ecatepec, Coacalco, Tlalnepantla y Cd. Netzahualcóyotl; servicio de limpia, seguridad pública o vivienda, por mencionar algunos. O bien, servicios vitales para la Ciudad de México como lo es el suministro de agua potable, que abastece un porcentaje considerable de su caudal con

[4] Daniel J. Elazar, *op. cit.*

fuentes externas colocadas en los sistemas de aguas del Lerma y Cutzamala, ubicados en el Estado de México.

Es así que el planteamiento medular de esta exposición se centra en la problemática que implica la ausencia de un fortalecido federalismo y las relaciones intergubernamentales que se establecen entre el Distrito Federal – donde no sólo tenemos establecidos un gobierno local, sino que también intervienen las instancias del gobierno federal, por el asentamiento de sus poderes– y el gobierno del Estado de México con sus municipios. Sin duda, la complejidad es mucha y el centro nodal de México se tornaría en un ente ingobernable si no coexisten y cooperan las instancias responsables.

1. El problema principal: La centralización político-administrativa vs. democratización.

Como primer elemento, indiscutiblemente seguimos inmersos en una dinámica centralista, fruto de un pasado colonial que puso su forma de vida y condiciones de progreso en la figura de la Corona y negó polos de desarrollo favorables al crecimiento y fortalecimiento de las Colonias. Sin duda, la tradición centralista nos acompaña no sólo como un estilo de vida sino como un estigma, sumado a la ausencia de procesos democráticos que reprodujeron de manera recurrente esquemas centralistas en la acción de gobierno colocado en el Ejecutivo Federal y su consecuente réplica en los gobiernos de los estados. Situación que se consolidó y operó a lo largo del siglo XX en México, ligado a los esquemas y principios del presidencialismo mexicano de corte autoritario y a la carga sustancial del control del poder a través del partido hegemónico, con dominio absoluto en el Congreso Federal y los órganos legislativos locales, así como a la condicionante asociada al control presupuestal de los municipios por parte de la hacienda pública federal, negando con ello la autonomía a los órdenes regionales y cancelando la propia propuesta democrática establecida en la Constitución Política. Sobre esto se puede mencionar que:

> …la ausencia de democracia fue la principal característica del viejo sistema autoritario, pero de ninguna manera fue la única. Otros de sus rasgos distintivos fueron el centralismo económico y político, y el anquilosamiento de las instituciones básicas del régimen que convirtieron en letra muerta el federalismo…

> …La autonomía no fue una concesión federal, sino una condición indispensable para que los gobernadores garantizaran la estabilidad política de sus entidades y pudieran desempeñarse como intermediarios con el gobierno federal…[5]

Con estas circunstancias la definición de posibles relaciones democráticas entre los niveles de gobierno, simplemente se tornaron imposibles. Sin embargo, el elemento detonador de ello será el proceso inverso, es decir, los procesos políticos electorales que se verificaron a partir de los años ochenta, después del proceso político en 1988 y las elecciones subsecuentes que aluden a condiciones de alternancia a nivel local, minando paulatinamente el poder hegemónico del Revolucionario Institucional. La explicación de este fenómeno inverso se coloca en que "…la liberalización y la pluralización política no sólo fueron graduales, sino concéntricas: arrancan en la periferia, en la provincia, para después extenderse hacia el centro y a la propia Federación. Muestra de ello es que, cuando en muchos municipios ya se experimentaba la alternancia, cuando varios gobernadores ya tenían que lidiar con gobiernos divididos, la capital de la República aún no tenía."[6]

Con ello el poder de los presidentes municipales y de la figura de los gobernadores adquieren una connotación política particularmente sobresaliente, sobre todo frente a la pérdida del liderazgo del Presidente de la República con relación al partido durante los últimos años del gobierno de Ernesto Zedillo, dispersándose el mando en las manos de los otros órganos de poder del Estado y niveles de gobierno, derivado tanto de esta ausencia del liderazgo presidencial y como producto de reformas constitucionales que fueron aprobadas hacia 1997 para modificar y garantizar los mecanismos instituciona-

[5] Rogelio Hernández Rodríguez. "Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder". En Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores) *Una historia contemporánea de México.* Tomo 3, *Las instituciones.* México, Océano, 2009, p. 195.

[6] Juan Molinar Horcasitas y Addati Mony De Swaan. "Movimientos graduales y pendulares: La transición democrática y la nueva correlación de fuerzas" en Cecilia Mora-Donatto (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 101, 2002, p. 366.

les de división y equilibrio de poderes encaminados a la alternancia en el poder Ejecutivo Federal que se lograría en julio del 2000.[7]

A ello habrá que sumar los cambios sustantivos que se originan en 1995 y que cobran su efecto dos años después, 1997, en vísperas de las elecciones intermedias del gobierno de Zedillo, cuando se establecen los mecanismos normativos para la elección de Jefe de Gobierno para el Distrito Federal y dejar de lado la figura de regente capitalino, cuya imagen y carga política se vinculó, por décadas, estrechamente a la presencia y control del Ejecutivo Federal. Por otra parte, no podemos obviar la consolidación de la entonces llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal para convertirse en Asamblea Legislativa del D.F., mediante la Reforma Política implementada para la capital del país.

Si bien pareciera que la dinámica democratizadora en el Distrito Federal tuvo efectos favorables para aligerar la carga de la fuerte tradición centralista a través de procesos políticos democratizadores, aún persiste una lucha que parece perenne al interior de los estados y sus desagregaciones regionales, a pesar de una alternancia consolidada a nivel federal propia de los regímenes democráticos.

De tal suerte que Estados como el mexiquense, se rigen aún por esquemas de control centralistas al interior del mismo. Dejando la posibilidad de diseños institucionales propicios para la descentralización y atención al federalismo en posturas incluso ambivalentes de frente a un entorno democrático.[8]

[7] Se establece una disminución de la concentración del poder en el Ejecutivo en las últimas dos décadas del siglo XX con acciones tales como: "…la salida de las funciones electorales de la esfera del Ejecutivo, para ser incorporadas en un organismo constitucional autónomo y, en su aspecto jurisdiccional, al Poder Judicial; el fortalecimiento de las facultades de fiscalización del Congreso sobre el Ejecutivo y los demás órganos del Estado, mediante las reformas que terminaron dando origen a la Auditoría Superior de la Federación; la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional y la actual independencia del Poder Judicial; la transformación del Distrito Federal de un mero departamento administrativo a una entidad federativa con autoridades legítimas y fuertes; y el aumento en el listado constitucional de funcionarios públicos cuyo nombramiento requiere ser aprobado o ratificado por alguna de la Cámaras del Congreso de la Unión y, las reformas de los últimos veinte años al régimen jurídico-político de los municipios…" *Ibídem*, pp. 367-368.

[8] Mauricio Merino refiere el término (des)centralización. "Pickvance y Preteceille acuñaron, en consecuencia, un término útil para describir lo que vieron [se refiere a las dificultades afrontadas por el llamado 'federalismo cooperativo' después de la unificación alemana]: la (*des)centralización* del Estado. Se trata de un término ambivalente que, sin embargo, refleja bien el producto de esas seis experiencias: en todos los casos hubo, a un tiempo, procesos de descentralización del poder estatal –tanto en los niveles locales de gobierno como en la sociedad civil–, y procesos inversos de *centralización* de las decisiones, sin que hubiera contradicción entre ambos sentidos del cambio…" Véase Mauricio Merino. "Los municipios de México: Más allá de la democracia". En José Luis Méndez (compilador). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas.* México, El Colegio de México, 2000, p. 412.

En este tenor, ¿cómo establecer un diseño institucional en los márgenes del federalismo mexicano que favorezca y fomente adecuadas relaciones intergubernamentales entre el Distrito Federal, Zona Metropolitana del Valle de México; el gobierno del Estado de México y sus municipios? De manera consecuente, para atender la pregunta, podríamos hablar de una adecuada distribución de competencias, vinculadas a la estructuración de relaciones intergubernamentales pertinente en el sistema federal mexicano.[9]

2. Relaciones intergubernamentales: El patrón de vínculo político-administrativo democrático en el marco del federalismo.

El cuestionamiento previo nos remite a reflexionar que de manera reiterada los problemas de orden público, estrechamente relacionados con las demandas ciudadanas se atiendan con elementos de orden normativo que en la mayoría de los casos constriñen la solución y la gestión de la atención inmediata, sin que esto implique condiciones de control de un personalismo en la resolución de los asuntos públicos. Si no que se contemplen aspectos de evaluación real de la gestión en ambientes ampliamente democratizadores, tanto de la ciudadanía como de las instancias de gobierno, así que:

> …la democratización de las estructuras de participación y representación tomó por sorpresa a los aparatos gubernamentales, a sus funcionarios y organizaciones. Esta democratización puede entenderse también como un sucedáneo inevitable del fin de la era de los acuerdos únicos, que parece haber tenido lugar en 1982. Desde entonces la diferencia de opiniones entre la cúpula gubernamental y núcleos sociales específicos dotó a los procesos electorales de un sentido distinto al que habían tenido.[10]

Con la ampliación de los espacios democráticos, también se perfilaron nuevos esquemas de gestión y de relación entre los niveles

[9] Véase Vicente Ugalde. "Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano". En José Luis Méndez (coordinador), *Políticas Públicas.* Integrado en Manuel Ordorica y Jean-François Prud'homme. (Coordinadores generales). *Los grandes problemas de México.* México, El Colegio de México, Volumen XIII, 2010.

[10] José Sosa. "Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial". En *Revista Federalismo y Desarrollo.* Núm. 66, Año 12. México, Fortalecimiento institucional, Banobras, Junio de 1999, p. 61.

de gobierno, que, si bien complejas, empezaron a perfilar nuevos mecanismos del Federalismo.[11] Definitivamente lo que favorece esta definición tiene que ver con la propuesta de un *Federalismo Compensatorio* que en sentido estricto "…se asume que la mejor forma de gestionar los intereses colectivos es al nivel de las comunidades políticas, ya sean éstas pequeños poblados aislados o grandes ciudades. La idea de la proximidad al ciudadano condiciona, entonces, las posibilidades de éxito de un modelo cualquiera de gobernabilidad o de sistemas de política pública…"[12] Propiamente el sentido democrático alusivo tiene que ver con las formas de participación ciudadana, pero sin abandonar la reiterada responsabilidad político-administrativa para establecer de una adecuada distribución de funciones propias del orden municipal en su propia condición autónoma, como el elemento sustancial de crecimiento, desarrollo y estabilidad, tanto en lo individual como en lo colectivo, asociado a amplios grupos humanos y territorios.

Sin embargo, a pesar de las condiciones que puedan darse para favorecer la autonomía municipal y con ello establecer adecuadas relaciones entre los niveles de gobierno, es innegable que la correlación de fuerzas políticas y la definición de posturas partidistas trastocan y generan conflictos que afectan el cumplimiento de una correcta gestión administrativa o la consecución de acuerdos tomados para llevar a cabo la coordinación intergubernamental pretendida. En este sentido es sustancial tomar en cuenta que uno de los rasgos característicos y más sensibles de las relaciones intergubernamentales (RIG's[13], lo constituye el elemento humano. Dail S. Wright, asevera que *no existen relaciones entre los gobiernos*, sino que éstas se establecen entre las personas que conducen las unidades de gobierno.[14] Con ello, la posibilidad de establecer puntos de cooperación y entendimiento o de ruptura y fracaso tendrán que ver con las habilidades políticas y de dominio del espacio público por

[11] El mismo José Sosa coloca las siguientes visiones del federalismo mexicano: *Federalismo desde el centro, Federalismo estatal y Federalismo compensatorio. Ibídem*, pp. 62-63.

[12] *Ibídem*, p. 62.

[13] Véase Rafael Bañón y Ernesto Carrillo. (comps.) *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 127. Donde refieren que: "La noción de las relaciones intergubernamentales sigue, en su sentido más básico, la definición propuesta por William Anderson (1960). A saber: «un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación». Anderson hace referencia al sistema federal vigente en los Estados Unidos de América, donde surge este concepto en la década de los años treinta". *Ibíd.*

[14] Dail S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Administración Pública. 1997, p. 127.

parte de los gobernantes o actores políticos partícipes de acuerdos y negociaciones gubernamentales.

Sin duda, este punto parece atentar contra el principio democrático de participación y reclamo de la ciudadanía, pero, lejos de ello, propiamente apela, en estricto sentido, a elementos de pluralismo democrático y de competencia política. Por ello habrá que decir que:

> … La influencia de los procesos electorales es determinante en la situación de los ayuntamientos, pues la evidencia disponible muestra que existe una estrecha relación entre el tipo de vínculo que se establece entre éstos y los gobiernos estatales y la pertenencia o no al mismo partido. El cambio de mayoría en cualquiera de los dos niveles hace que, con algunas excepciones, se integren redes de cooperación o conflicto a partir de la identidad de partido.[15]

Como señala el propio Wright[16], entre las relaciones intergubernamentales existen reglas del juego que aluden de manera directa al pragmatismo y a la acción premeditada, emotiva o racional de los actores tantos políticos como gubernamentales en turno, en su papel de participantes indiscutibles de la toma de decisiones públicas para consolidar la cooperación entre los niveles de gobierno o bien, ampliar la brecha. Sin olvidar que en ello va de por medio la dimensión política para favorecer o dificultar la interacción entre actores.

En este sentido la relación intergubernamental expresa ciertos grados de autonomía y descentralización de las decisiones político-administrativas, en un marco institucional y democrático. De ahí que: "*La integridad de las partes se respeta mediante una distribución territorial del poder entre distintos órganos de gobierno diseñada para proteger la existencia y la autoridad de todos ellos. En donde las negociaciones transcendentales son tomadas y desarrolladas a partir de la negociación entre las partes".*[17] Sin embargo, atendiendo al argumento de Wright, a las RIG's las constituye el elemento humano

[15] José Sosa. *Op. cit.,* p. 64.

[16] *Ibíd.*

[17] José Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficiencias de la administración*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1994. s/p. Citado por José María Ramos García. *"Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas.* [Sin pie de imprenta] p. 12 *En http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/62/pr/pr3.pdf*

y es en este sentido que los posibles elementos de colaboración se pueden ver limitados.

3. El dilema: Federalismo cooperativo, competencia o ruptura. *Gestión intergubernamental* como puente de encuentro.

De manera objetiva es indispensable apreciar que las relaciones intergubernamentales se tornan pieza clave de redes de colaboración irrenunciables, como bien lo señala José Sosa, y que derivaban por su propia evolución histórica y de aplicación práctica en "gestión intergubernamental", llamadas redes tipo gestión intergubernamental, "gig", nada más propicio para la moderna forma de administrar y responsabilizarse del bien público. "La gestión intergubernamental implica, en consecuencia, un mayor involucramiento de todos los actores y asumir decisiones colectivas con riesgos y responsabilidades compartidas…"[18] Que sin duda conduzcan a resolver problemas medulares en el desarrollo local y en consecuencia alcanzar propósitos compartidos entre los niveles involucrados, con una puntual desagregación de responsabilidades, compromisos y resultados, en esquemas de competencia política participativa y gestión exitosa.

En este orden, nos menciona Sosa que los fenómenos "gig" se pueden considerar como una fase posterior "…a la formación de redes de relaciones intergubernamentales…"[19] esto propiamente implica mayores retos y compromisos encaminados a la resolución de problemas y entrega de resultados. Que a su vez involucra de manera amplia "…una estructura de gestión compartida [que] sólo puede provenir de intercambios precedentes de interacción en los que se ha ido construyendo el principal capital de toda la red: la confianza mutua."[20] Es aquí donde la condición para que se logren y mantengan acuerdos de cooperación intergubernamental adquiere un peso específico. La posibilidad de la confianza mutua sólo es posible crearla en un ambiente de orden institucional, alejado de elementos internos o externos que la inhiban, como lo son los intereses políticos partidistas o de grupo asociados a pretensiones ajenas al crecimiento o desarrollo de los gobiernos involucrados.

De aquí que las relaciones intergubernamentales además del elemento valorativo asociado a la confianza mutua, requiere del factor

[18] *Ibídem*, p. 69.
[19] *Ibíd.*
[20] *Ibídem*, p. 70.

normativo que la garantice y favorezca la consecución de objetivos e intercambio entre los niveles político-administrativos implicados, sin dejar de lado que existe otro componente a tomar en cuenta, el valor democratizador que obliga a generar una gestión conjunta que atienda necesidades sociales generadas por la propia demanda de la población, focalizadas en espacios proclives a conformarse como detractores de la legitimidad gubernamental por la ausencia o carencia de la gestión.

Por ello, aunado de los aspectos que tienen que ver con el tema de la democracia, asociada a la participación ciudadana en los procesos de elección de los gobernantes, debe cruzar una línea de compromiso, no sólo imaginaria, sino concreta en la forma de conducción de los gobiernos electos propiamente en sus funciones organizativas, administrativas, de planeación y de colaboración. Si bien ya nos reconocemos como una sociedad democratizada, esto asociado a los procesos de cambio político generados en años recientes, tal parece que la condición real en la cual se encuentra el federalismo y los procesos de descentralización político-administrativa, aún presenta rezagos significativos que dificultan relaciones intergubernamentales sanas y efectivas para la gestión de gobierno. De tal suerte que aún surgen debates que cuestionan al federalismo y permiten cierta reflexión:

> En suma, como concepto teórico y operativo, el federalismo,...; presenta las siguientes ambigüedades: existen diversos modelos políticos que pueden ser federales; debe orientarse hacia el respeto simultáneo de la unidad y la diversidad, comprende las estructuras y procedimientos de gobierno; es un fenómeno político y sociocultural, abarca fines y medios y, finalmente cubre, objetivos limitados y generales.
>
> Una de las críticas es su tendencia excesivamente legalista y, por tanto, es inadecuado para el estudio del comportamiento político o demasiado abstracto para poder ser definido científicamente de modo correcto…Esa orientación obedece a que los primeros análisis sobre el federalismo fueron elaborados desde el derecho administrativo o el derecho público…[21]

[21] José María Ramos García. *Op. cit*., p. 19.

Si la persistencia del federalismo es de este orden, entonces nos encontraríamos en un continuo retroceso de frente a tendencias de mayor apertura y ciudadanización del espacio público, quizá la pregunta reiterada sea ¿existen las relaciones intergubernamentales sin el federalismo? O éste se convierte en la condición *sine qua non* para que se puedan consolidar. Por tanto la densidad de una condición profunda del sentido del federalismo, debe favorecer los canales de cooperación consecuentes con procesos democratizadores y de mayor participación ciudadana en la decisión pública.

4. Una reflexión sobre las relaciones intergubernamentales en los linderos del Distrito Federal y el Estado de México

Problematizando con lo previo, tenemos que el entramado de las relaciones complejas entre el Gobierno del Distrito Federal, el Estado de México y sus municipalidades, sin olvidar al propio Gobierno Federal, pudieran generar una profunda preocupación en la puesta en marcha de mecanismos de cooperación conducente y favorable para el desarrollo y estímulo de las regiones conurbadas más afectadas tanto del D.F. como del Estado, propiamente en sus linderos donde confluyen los márgenes de las delegaciones políticas más convulsivas de la Ciudad de México, como Iztapalapa y Gustavo A. Madero, y municipios mexiquenses que aún reflejan retrasos en su desarrollo regional, como Chalco, Valle de Chalco, Ixtapaluca y Tlalnepantla, entre otros.

La línea de separación o de encuentro para favorecer su desarrollo económico y social, puede ser tan delgada como la misma voluntad política de sus gobernantes, por lo que requiere una amplia y comprometida acción con la responsabilidad gubernamental en el ámbito de su competencia que procure su cabal cumplimiento en función de mantener e incrementar las condiciones de gobernabilidad en las instancias locales, como reflejo fehaciente de fortaleza de su legitimad.

Fortalecer el federalismo mexicano y favorecer elementos de cooperación conjunto en la región donde confluye el Distrito Federal y el Estado de México, con su respectiva desagregación de poderes, es un reto impostergable que debe ser atendido desde el desarrollo y consolidación de esquemas intergubernamentales que favorezcan una adecuada colaboración. Las problemáticas son diversas ya que van desde la compleja red hídrica del Cutzamala para abastecer a la Ciudad y Valle de México del suministro de agua potable, los

tiraderos de basura, el transporte público suburbano, la seguridad pública, la vivienda, la contaminación, hasta los espacios laborales y educativos que se llegan a compartir entre ambas administraciones, las municipales del Estado de México y las delegacionales del Distrito Federal.

Algunos datos recientes arrojan que:

> En el último censo poblacional el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reveló que en la zona metropolitana del Valle de México –que incluye todo el D.F., 59 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo– viven poco más de 20,000,000 de habitantes. **En el Distrito Federal viven casi 9 000,000, mientras que en los casi 60 municipios mexiquenses que forman parte de esta zona habitan más de 11,000,000 de personas**.
>
> Según cifras del INEGI, el D.F. es una de las entidades que tiene el mayor número de emigrantes. **Casi el 80% de las personas que decidieron dejar de vivir en la capital lo hicieron para mudarse a algún municipio del Estado de México**[22].

Situaciones de este tipo que poco conocemos o que poco apreciamos en lo cotidiano, se vuelven un valor sustancial para generar, a partir de una gestión intergubernametal moderna, las políticas públicas que favorezcan a la población. A decir de esta nota, que no es ajena a la realidad, "…Ixtapaluca y Tecamac son los dos municipios que presentan el crecimiento poblacional más grande de América Latina en la última década, según datos del gobierno federal."[23]

Ello ha implicado la construcción de vivienda nueva para personas que viven en el Estado de México y trabajan en el Distrito Federal, desplazados por los altos costos de la vivienda en la capital y que ahora se enfrentan al problema del transporte para el traslado entre las dos entidades, así como el costo que este conlleva. Más ade-

[22] Hanako Taniguchi. "8 de cada 10 personas que salen del DF se van a vivir al Estado de México. Más de 20 millones de mexicanos viven en la zona metropolitana del Valle de México. De ellos, 11 millones habitan en el Estado de México". Viernes, 08 de abril de 2011. Disponible en http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/08/8-de-cada-10-personas-que-salen-del-df-se-van-a-vivir-al-estado-de-mexico . Las negritas son del autor.

[23] *Ibíd*.

lante, nos expresa la nota que: "Mientras que el costo mínimo de un autobús en la Ciudad de México es de tres pesos (unos 25 centavos de dólar), en territorio mexiquense el precio base sube hasta alcanzar los 10 pesos (casi 85 centavos de dólar)"[24]. Costo que de algún modo se ha visto paliado por el tren suburbano, obra pública "…que implicó una inversión inicial de 7,766 millones de pesos y beneficia a alrededor de 300,000 usuarios diariamente".[25] Esta situación refleja una de las tantas problemáticas a resolver o a mejorar en la franja entre el Distrito Federal, Valle de México y el Estado de México, donde tanto los gobiernos locales como el federal tienen incidencia por la complejidad social que conlleva. Por lo que la coordinación intergubernamental se convierte en factor medular para aligerar la carga política-administrativa en la solución del problema.

> La coordinación implica la presencia de la dualidad de instancias o espacios de poder que se empatan en objetivos comunes: el factor coordinador y el propio interés común que incide sobre la realidad social o material. En este orden de ideas la coordinación constituye también un acuerdo de al menos dos voluntades, que al concretizarse dan la posibilidad de aprovechar recursos y el mejor manejo de lo público a través de la efectividad de los gobiernos.[26]

Ahora bien, existen otras situaciones problemáticas que han involucrado de manera clara y preocupante la postura política de los actores en los tres niveles de gobierno, como ha sido el suministro de agua potable para la capital del país a través del Sistema Cutzamala, donde han participado directamente el nivel federal, el estatal y el municipal, a través de sus organismos administrativos, a saber, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Gobierno del Distrito Federal (GDF), Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), el Gobierno del Estado de México y la Comisión de Aguas del Estado de México (CAEM); así como los gobiernos municipales involucrados.

Sin duda, este es un ejemplo de indiscutible de voluntad política para atender un asunto público de singular relevancia, ya que los

[24] *Ibíd*.

[25] *Ibíd*.

[26] Ana María Hernández Díaz. "Relaciones intergubernamentales". En *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 42-43. Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67601804

actores político-administrativo que conducen cada instancia de gobierno, actualmente tienen una filiación política contraria entre sí y que podría generar conflictos serios al tratar de tomar por asalto un asunto tan delicado como el suministro de agua potable a la Ciudad de México.

La colaboración y coordinación intergubernamental en este caso es sustancial ya que "…es la clave para el mejor cumplimiento de algunas tareas del Estado…donde imperen los efectos de nexos entre organizaciones gubernamentales, sus contenidos estructurales, las consecuencias de política pública y la conducta de los participantes".[27] Estos aspectos se pueden extender a otras problemáticas identificadas o no en los límites del Distrito Federal, Zona Metropolitana del Valle de México y el Estado de México, que de hecho requiere de una distinción desde el urbanismo para establecer las condiciones limítrofes entre éstos.

Sobre el tema, la Coordinación del Programa Ambiental del Instituto Politécnico Nacional (IPN), tiene identificadas situaciones muy serias con relación al problema del abastecimiento de agua a la Ciudad de México, a decir del IPN:

> Por ser insuficientes las fuentes de abastecimiento de agua potable para satisfacer las necesidades de los 20 millones de habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México (16 Delegaciones del Distrito Federal y 59 Municipios conurbados) muchas colonias son abastecidas por medio de pipas y por tandeo con cantidades insuficientes y mayor precio que el que pagamos (los que pagamos) en las colonias donde abunda el vital líquido, frecuentemente desperdiciándose (hasta un 35%) en fugas externas e internas, con lo que la Ciudad de México es una de las poblaciones del mundo que consume una mayor cantidad de litros de agua por persona diariamente (más de 336) especialmente por ineficiencia en su consumo, además de la falta de control para evitar las tomas clandestinas y falta de medición real de los consumos.[28]

[27] *Ibíd.*

[28] Coordinación del Programa Ambiental. *Problemas ambientales de la Ciudad de México.* Instituto Politécnico Nacional. México, 2012. http://www.defensoria.ipn.mx/wps/wcm/connect/37FAB5804B5DC3FC93A1FB7B759CCBE/PROBLEMAS_ AMBIENTALES_DE_LA_CIU.PDF?MOD=AJPERES y en http://www.programambiental.ipn.mx:70/ambiental/index.jsp

En este caso el IPN, resalta un serio problema multiorganizativo de la acción gubernamental, por una parte está el elemento normativo y por otro "…la existencia de una serie de variables que inciden en el resultado de las actividades públicas por el hecho de encontrarse con la necesidad de vinculaciones de los distintos ámbitos de gobierno. Las relaciones entre los gobiernos son influidas no solamente por procesos formales o legales, sino que juegan con gran fuerza los actores y sus distintos intereses…[29] Como se puede apreciar, la importancia que cobran las relaciones internacionales en un caso como éste, se convierten en medulares para concretar acciones de gobierno. Sin duda la frase "…las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen…" de Richard Rose,[30] tiene un gran valor de verdad asociado a la corresponsabilidad política y administrativa que tienen los actores institucionales en la toma de decisiones del orden público.

Conclusiones

La acción de gobierno parece controversialmente compleja, en tanto se alude a un elemento normativo que se enmarca en el orden constitucional alusivo al federalismo y que define tácitamente las competencias no sólo territoriales sino políticas y administrativas en los diferentes ámbitos y niveles de gobierno. El federalismo que en sentido estricto alude a la democracia, la descentralización y promueve los procesos de interacción entre las competencias y autonomías de los estados para llegar a un punto de convergencia que favorezca procesos de gobierno más efectivos para que impacten positivamente en diversos aspectos del ámbito estatal y en especial entre los ciudadanos.

Sin embargo, el enunciado alusivo al federalismo no alcanza a cubrir todas las expectativas y entre éstas, las asociadas a la coordinación intergubernamental. En México, el federalismo aún no adquiere el grado de madurez requerido para garantizar que a través de las RIG's se haga plausible y efectiva toda la gestión de gobierno. Si bien los elementos normativos y teóricos tienen solidez e inclusive elaboraciones más acabadas, los hechos vinculados con situaciones que evidencian una limitada colaboración intergubernamental son recurrentes en la realidad mexicana y cobran particular eviden-

[29] José Mejía Lira. *Op. cit.,* p. 49.

[30] Richard Rose. "From Government at the Center to Natio Wide Government", en Mény, Yves y Wright Vicent. [Sin pie de imprenta]. Citado en *Ibíd*.

cia en la coordinación y cooperación intergubernamental que debe existir y procurarse en las áreas limítrofes del Distrito Federal, Zona Metropolitana del Valle de México y el Estado de México.

Los ejemplos asociados al transporte, vivienda y abastecimiento de agua, que se han referido en este trabajo nos llevan a la siguiente reflexión. En la medida que se logren establecer redes intergubernamentales de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno, se favorecen y posibilitan la consolidación de más y mejores espacios de participación ciudadana para promover la implementación de políticas públicas en su beneficio. Es decir, en el entendido que el federalismo parte de un principio constitucionalmente democrático, las RIG's adquieren un elemento democratizador, como los mecanismos que garantizan una toma de decisiones incluyente, es decir, resolver problemas comunes asociados al entorno de lo público suministrado por los gobiernos. Esto sin duda requiere de gobiernos y gobernantes altamente comprometidos con el orden estatal y con el enunciado democrático constitucional para que puedan distinguir en las RIG's factores que por sí mismos garantizan, resuelven y atienden demandas.

Propiamente aquí sólo se han retomado para la reflexión algunas ideas que pueden ser punta de lanza de una amplia investigación sobre el tema, con el fin de propiciar la cooperación intergubernamental que en consecuencia se extienda a todo el país bajo la premisa del compromiso federal para elevar la acción y la responsabilidad de la administración pública en este milenio.

Bibliografía

Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.). *La nueva Administración Pública.* Madrid, Alianza Editorial, 1997, 347 pp.

Bieber, León E. (coordinador). *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos.* México, COLMEX; Servicio Alemán de Intercambio Académico; UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 2004, 486 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 166ª ed., Porrúa, 2012, 251 pp.

Hernández Rodríguez, Rogelio. "Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder". En Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer (coordinadores) *Una historia contemporánea de México.* Tomo 3*, Las instituciones.* México, Océano, 2009, pp. 195-217.

Méndez, José Luis (compilador). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas.* México, El Colegio de México, 2000, 609 pp.

Merino, Mauricio. "Los municipios de México: Más allá de la democracia". En Méndez, José Luis (compilador). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas.* México, El Colegio de México, 2000, pp. 409-421.

Molinar Horcasitas, Juan y Mony De Swaan, Addati. "Movimientos graduales y pendulares: La transición democrática y la nueva correlación de fuerzas" en Cecilia Mora-Donatto (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* México, IIS-UNAM. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 101, 2002, pp. 363-383.

Serna de la Garza, José María. *El sistema federal mexicano: Un análisis jurídico.* México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 1-184.

Wright, Dail S. *Para entender las relaciones intergubernamentales.* Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Administración Pública. México, 1997, pp. 7-46.

Ziccardi, Alicia. "El federalismo y las regiones: Una perspectiva municipal". En Bieber, León E. (coordinador). *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos.* COLMEX; Servicio Alemán de Intercambio Académico. México, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 2004, pp. 125-148.

Hemerografía

Sosa, José. "Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial". En *Revista Federalismo y Desarrollo,* Núm. 66, Año 12. México, Fortalecimiento Institucional, Banobras, junio de 1999, pp. 57-72.

Mesografía

Coordinación del Programa Ambiental. *Problemas ambientales de la Ciudad de México.* Instituto Politécnico Nacional. México, 2012. http://www.defensoria.ipn.mx/wps/wcm/connect/37FAB5804B5DC3FC93A1FB7B759CCBE/PROBLEMAS_AMBIENTALES_DE_LA_CIU.PDF?MOD=AJPERES y en: http://www.programambiental.ipn.mx:70/ambiental/index.jsp

Hernández Díaz, Ana María "Relaciones intergubernamentales". En *Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 42-43. Universidad

Autónoma del Estado de México. Disponible en: http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67601804

Ramos García, José María. *"Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentale: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas".* [Sin pie de imprenta] *En: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/62/pr/pr3.pdf*

Taniguchi, Hanako. "8 de cada 10 personas que salen del D.F. se van a vivir al Estado de México. Más de 20 millones de mexicanos viven en la zona metropolitana del Valle de México. De ellos, 11 millones habitan en el Estado de México". En CNN México, Viernes, 08 de abril de 2011. Disponible en http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/08/8-de-cada-10-personas-que-salen-del-df-se-van-a-vivir-al-estado-de-mexico

Revista de Administración Pública

INAP

Corrupción y rendición de cuentas en la administración pública municipal

Jaime Espejel Mena*

Introducción

La corrupción ha sido analizada por filósofos, economistas, juristas, politólogos, publiadministrativistas, sociólogos y otros especialistas y han llegado al consenso de que es una acción con dolo emprendida por un sujeto social en aras de buscar un interés personal sobre el interés público, razón por la cual toda acción humana con una intención negativa sobre los semejantes es corrupta. En un plano gubernamental la corrupción se traduce en el mal uso de las instituciones por parte de un político o administrador público, es decir, el político corrupto subsume la *raison d´être* de la institución. El fenómeno de la corrupción en la esfera gubernamental es un problema de principios en virtud de que el político profesional o burócrata corrupto menoscaba el Estado de Derecho, la legitimidad institucional y la "esencia" de la democracia.[1] Por lo tanto, la patología de la corrupción ha desdibujado los principios (democracia, lo formal y la legitimidad) que fundan a las instituciones gubernamentales.

La corrupción en la función pública tiene un carácter multifacético; no se reduce a una sola práctica desleal e ilegítima. Las prácticas que son parte de la corrupción son: tráfico de influencias, dádiva pecuniaria, despojo de bienes, desvío de recursos, negocios turbios, contubernio, por mencionar algunas. Estas prácticas son frecuentes en el quehacer administrativo, sobre todo en países en proceso de

* Doctor en Administración Pública. Se desempeña como Profesor de carrera en la Universidad Autónoma del Estado de México, en el Centro Universitario Zumpango en la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública.

1 Enrique Dussel, *Política de liberación,* Madrid, Trotta, 2005.

modernización o con instituciones debilites (América Latina, África y algunos países asiáticos) porque existe una correlación entre la "pobreza" y la "corrupción", pues la corrupción existe en el andamiaje político-administrativo de un país pobre. Mas sea como fuere, "la corrupción en todas sus formas corroe, socava y contradice todos los elementos democráticos. Es la manifestación del *ethos* antidemocrático, del particularismo, ya que expresa el egoísmo, el egocentrismo, los privilegios injustos, el aprovechamiento de las debilidades y de las fallas, la utilización inescrupulosa de los débiles, los explotables y los indefensos."[2]

Es irrebatible que la corrupción es un fantasma que recorre el mundo entero, no respetando países desarrollados (aunque las prácticas son menos frecuentes) y en proceso de modernización. Es irrebatible la existencia de la corrupción en distintos ámbitos (como en las transacciones financieras[3], los espacios educativos, en el deporte), pero donde se manifiesta comúnmente es en el gobierno.[4] El gobierno se traduce en tres ámbitos[5]: federal, estatal y municipal. En este sentido, en el presente escrito nos ubicaremos en el ámbito municipal para estudiar la corrupción en virtud de su cercanía con la sociedad. En la administración pública municipal la corrupción se dispersa en el proceso administrativo. Las razones son múltiples, entre ellas la inexistencia de un control efectivo interno, la escasa voluntad política por rendir cuentas[6], ausencia de un servicio civil de carrera, escasa transparencia en el quehacer administrativo y la apatía ciudadana para con los asuntos públicos.

En México el municipio tiene el reto de adaptarse a la ola democratizadora en los procesos políticos, así como insertarse en el contexto

[2] Gerald Caiden, "La Democracia y la corrupción", en *Reforma y Democracia,* Caracas, CLAD, No. 8, mayo, 1997, p. 9.

[3] Véase Carlos Manfroni, *Control político en el capitalismo global,* Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998.

[4] Guillermo, Haro, "Rendición de cuentas en la administración pública: pasado, presente y futuro", en *Revista del IAPEM,* Toluca, No. 46, mayo-agosto, 2000.

[5] Es menester aclarar que no es correcto utilizar la expresión de "niveles de gobierno", porque el gobierno no es una "escalera"; el gobierno es una totalidad. Por ello lo que se dividen son sus funciones, –nunca el gobierno– en tres ámbitos: federal, estatal y municipal.

[6] La rendición de cuentas no es "pintar bardas" para que la comunidad se entere como se consume el gasto público. Tampoco es colocar espectaculares en el periférico. La rendición de cuentas es algo más que explicar desmenuzadamente a la sociedad los frutos del gasto público, es comunicar frecuentemente a la sociedad los resultados y retos que la gestión pública enfrenta. La rendición de cuentas no debe quedar en el ámbito institucional, sino a partir de la relación continua de la dicotomía sociedad-instituciones.

de las innovaciones administrativas (gerencia pública, políticas públicas, gobierno relacional, redes de políticas, gobernanza, governance, presupuestos por resultados o transparencia) para estar a la altura de los nuevos retos que la mundialización impone. Eso quiere decir, que la administración pública del municipio tiene que terminar el proceso de corrupción (clientelismo, patrocinio político, corporativismo, etc.) para entrar a la modernización. Los municipios que no cuentan con una administración pública moderna son principalmente las entidades federativas más pobres (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, etc.) dado que está presente el corporativismo y la corrupción. En contraparte, las entidades federativas que están muy cerca de una administración pública municipal moderna y democrática son las más estables económicamente (México, Nuevo León, Guadalajara, Distrito Federal –con sus delegaciones–), lo cual no implica que las prácticas políticas del *ancien régime* hayan desaparecido en su proceder administrativo, sino se siguen reproduciendo viejas prácticas. Cuando nos referimos a una administración pública moderna, tenemos como referente una administración como la de Nueva Zelanda, Australia, Inglaterra, Suecia. Este es el prototipo de administración que es menester en México y en sus municipios, porque ello es signo de progreso, mejora de los servicios públicos, mejor recaudación tributaria y satisfacción ciudadana. Sin embargo, la antesala para la modernización administrativa municipal es abatir la corrupción. Si la corrupción es controlada (bajo el criterio de costo-beneficio, es mejor prever conductas corruptas que las persecuciones), la imagen pública del gobierno mejorará sustancialmente y será con mayor facilidad instaurar prácticas como la gerencia pública o la gobernanza.

¿Qué es la corrupción?

La categoría corrupción posee un carácter polimorfo, lo cual complica externar una definición aceptada por la mayoría de los estudiosos sobre este rubro. Quizás la definición apuntalada por un investigador sea incorrecta, o en su caso, incoherente para el resto de sus colegas. Lo más adecuado para reflexionar sobre este tema versa en ubicar el contexto donde se pretende realizar un estudio en particular, analizando las variables a utilizar para soportar determinadas premisas. Polarizar el estudio de la corrupción sobre un área en específico, tiempo y actores, dará la pauta para edificar el concepto y manejarlo a lo largo del estudio que se pretende realizar. Dado que la corrupción se encuentra inmersa en un todo, se requiere desmenuzar las partes para analizarlas exhaustivamente y entender las múltiples aristas, así como la función desempeñada por cada una.

La corrupción aglutina una multitud de prácticas que, dependiendo del tipo de sociedad, son vistas como deshonestas o normales. Entre estas prácticas las más conocidas son el nepotismo, tráfico de influencias, soborno, cohecho, mentiras, hurto, venta de puestos en el servicio público y otras. A partir de estos elementos, la definición de corrupción se vuelve más compleja, pues al tratar de englobar los elementos citados, entenderla puede ser difuso. Por otra parte, depende de la especialidad del estudioso, dado que la corrupción es analizada por politólogos, economistas, publiadministrativistas, juristas, filósofos y sociólogos, cada uno planteando diversas hipótesis y llegando a diferentes conclusiones. En este sentido, adoptar una definición de corrupción y ensalzarla puede resultar erróneo, ya que se pueden dejar elementos de lado, planteando una definición endeble y hasta comprometedora.

Pese a la inexistencia de un concepto de corrupción aceptado por los políticos, académicos, medios de comunicación, ciudadanos, empresarios y otros segmentos de la sociedad, existe el consenso de que es una práctica negativa en la cual se privilegian intereses particulares sobre los de interés colectivo. Se puede decir que la corrupción es un ardid antiguo como lo es el hombre. Los actos de corrupción evolucionan conforme evoluciona el hombre, la causa se debe a que gran parte de esos actos están concatenados con las relaciones humanas. La corrupción emerge, se desarrolla y concluye mediante la comunicación de dos actores, obteniendo beneficios para ambos. La corrupción existe en todos los sectores de la sociedad, entre particulares y, entre gobierno y ciudadanos. Sin embargo, lo complicado del cáncer de la corrupción en la sociedad moderna es que anida en las relaciones de ciudadano y servidor público, así como en el círculo de la burocracia gubernamental.

Para entender los fenómenos de corrupción entre los servidores públicos y el ciudadano se muestra imprescindible entender algunas posturas en torno a esta patología administrativa. A menudo se percibe como una conducta alterada del servidor público en la que se desplaza un conjunto de normas para ponerse al servicio de intereses privados.[7] También es visualizada como el uso del poder o del servicio público para buscar ganancias personales.[8] No cabe duda

[7] Samuel Huntington, *El orden político de las sociedades en cambio,* Buenos Aires, Paidós, 1992, pp. 63-74.

[8] Arturo Del Castillo, “El soborno: Un marco conceptual para su análisis”, en *Gestión y Política Pública,* México, CIDE, Vol. X, No. 2, Segundo Semestre del 2001, p. 275.

que la corrupción es una actividad ejecutada en lo oscuro para no perjudicar a las partes involucradas, sobre todo la imagen pública de los servidores públicos. Es una actividad informal donde los participantes (sobornador y extorsionado) dejan en claro las reglas del juego. Por ello entendemos a la corrupción como la transacción de ganancias privadas de manera ilícita entre el sobornador y el que extorsiona, dejando en franca desventaja a terceros. Desde la óptica del servicio público, la corrupción es un intercambio de favores a cambio de ganancias desmerecedoras, tanto para ciudadanos como para servidores públicos. La desventaja de estas ilegitimas ganancias se encuentra en los perjuicios causados.

Existen dos polos de acción de la corrupción; en la política y la administración pública, cada una con sus respectivas particularidades, pero ambas están implicadas en las actividades del servicio público. "El servicio público es ejercido por instituciones políticas (que hacen las normas) y por estructuras burocráticas (que ponen en práctica dichas normas). En otras palabras, la autoridad pública es ejercida por funcionarios electos (políticos) y designados (burócratas), que desempeñan respectivamente funciones de creación y ejecución de políticas públicas. El uso indebido de un servicio y autoridad públicos en la formulación de políticas, por ejemplo, de leyes, podría verse como corrupción política, y en la ejecución de las leyes como corrupción administrativa."[9] La violación de las normas mina el Estado de Derecho, y la corrupción socava el Estado de Derecho, resultando afectado el ente estatal y sus estructuras administrativas.

Los escenarios de la corrupción

La corrupción administrativa es una protagonista de las tantas "buropatologías" que persisten en el servicio público. Esta práctica la ensayan a menudo los servidores públicos cuando se apartan de sus funciones institucionales para otorgarle cauce a negocios turbios y particulares. Un factor decisivo para generar esta mala práctica entre la función pública se debe en gran medida a la monopolización de las decisiones estratégicas. Sólo al personal habilitado para decidir sobre las políticas públicas se le presentan más ventajas para planear y ejecutar actos de corrupción, pues las facultades discrecionales se transforman en ventajas para negocios turbios. La corrupción en la administración pública se desarrolla usualmente entre los políticos, administradores, ciudadanos y empresarios con el objetivo

[9] *Ibíd,* p. 277.

de conquistar intereses personales, menoscabando así, el interés colectivo.

Un acto corrupto requiere por fuerza la mezcolanza de dos o más actores. La corrupción administrativa presenta distintos ardides, tales como cohecho, tráfico de influencias, desvío de recursos, nepotismo y otras prácticas deshonestas; sin embargo estas prácticas comúnmente quedan resumidas en soborno. Para que un funcionario altere sus funciones institucionales dando la pauta a un acto corrupto, previamente debió haber consensuado con otro actor cierto acto, es decir, dicho funcionario fue sobornado por un homólogo –político o administrador público– o ciudadano que se convierte en sobornador. En el soborno siempre se presenta el análisis costo-beneficio, tanto para sobornador y sobornado, pues dependiendo de los riesgos y beneficios de ambos actores tomarán la decisión del acto corrupto.

El soborno en la administración pública cumple básicamente dos funciones: agilizar una decisión o proceso alterando las normas, y otro que cambia determinada decisión, por supuesto alterando las normas.[10] El resultado de un soborno ofrece ganancias, sin embargo depende mucho del medio ambiente en el que se encuentre el servidor público para incurrir en una práctica corrupta. Si la organización a la que pertenece un servidor público se encuentra desorganizada y el control ejercido en ésta misma es débil, el escenario se presta para prácticas corruptas. Asimismo, si los procesos de la organización son lentos, pero a los ciudadanos o grupos de interés les interesa agilizar una decisión o un trámite, ofrecerán dinero, regalos u otro bien al servidor público para lograr este objetivo. En contraparte, si los procesos decisorios o trámites en una organización demoran, el servidor público tratará de sobornar al ciudadano o grupos de interés para apresurar sus trámites. Esta es la lógica de la corrupción en el servicio público.

La decisión de un servidor público para incurrir en un acto corrupto depende de cómo funciona la organización, aunque existen otros ingredientes, como los valores, beneficios, normas y el salario que percibe. Si un servidor público carece de valores, no respeta las normas y su salario es relativamente bajo, existen más posibilidades de incurrir en un acto corrupto cuando se le presente la oportunidad, aunque tendrá presente los riesgos que esto implica, pero lo solventará con otro acto corrupto, es decir la corrupción es una cadena. No

[10] *Ibíd,* p. 285.

obstante, si un servidor público tiene bien cimentado sus valores y es consciente de los perjuicios públicos ocasionados por el soborno, determinará inmediatamente repelerlo. Por otra parte, el actor que comienza un soborno o acto corrupto –puede ser un ciudadano, empresario u otro servidor público– le sobran razones para hacerlo, dado los beneficios a obtener. Aunque antes de coimear al servidor público, realiza un escenario prospectivo en torno a ventajas y desventajas a obtener. En caso de presentarse ventajas resaltará un beneficio anhelado. Si se presentan desventajas, tal vez sea una multa, sanción administrativa, ir a la cárcel, denigrar la imagen personal y otras secuelas. En un acto corrupto los actores involucrados son maestros de la discreción y descubrirlos se complica toda vez que se mueven bajo secreto, en lo oscuro y en lo ilegítimo.

Las organizaciones gubernamentales a lo largo de la historia han sido blanco de ataques de corrupción por parte de los mismos empleados gubernamentales. El soborno es una buropatología bajo la colaboración de dos agentes en el momento en que se socavan las normas, códigos de ética y los procesos de trabajo. Sin embargo, los actos corruptos pueden persistir en el andamiaje administrativo, razón por la cual es harto difícil menguarla. El fantasma de la corrupción se encuentra anidando en las mismas organizaciones, patrocinadas por sus integrantes: los servidores públicos. Para Arturo del Castillo una organización pública puede estar contaminada de corrupción mediante tres tipos de soborno realizados por la función pública. El primero consiste en el soborno eventual y simple, en el cual sólo algunos servidores públicos están inmiscuidos; el segundo es el soborno eventual con mayor organización, donde sólo una parte de la organización esta contagiada; y el tercero es el soborno sistémico –tal vez el más común de las administraciones públicas– en el que toda la organización opera como redes mafiosas y bajo relaciones patrón-cliente.[11] Bajo esta lógica, las organizaciones del gobierno son el terreno, por lo cual, la corrupción se reproduce y pertrecha de beneficios a los servidores públicos incrustados en esta patología burocrática.

La corrupción en el municipio

El gobierno municipal es “reinventado cada tres años”; ello es impedimento para que pueda contar con un personal calificado, pues los administradores principales (directores de los departamentos)

[11] *Ibíd,* p. 289.

son reclutados por el presidente municipal por relaciones afectivas y compromisos políticos. El problema de la corrupción en el municipio comienza desde la campaña política, ya que los colaboradores de los candidatos a ejercer el poder político son ciudadanos sin profesionalismo, principalmente en aquellos municipios que son víctimas de la pobreza. Cuando un candidato llega al cargo público, legal y legítimamente, integra su gabinete con aquellos que fueron sus colaboradores de la campaña, pese a que desconozcan lo delicado que es la tarea de administrar lo público. No obstante, en algunos municipios urbanos (los de la zona metropolitana de la ciudad de México) los colaboradores de las campañas son ciudadanos profesionales y llegan al poder como equipo de trabajo profesional, pero no por ello quiere decir que sean ajenos a las prácticas de corrupción.

Un gobierno que cuenta con recursos humanos bien capacitados, procura realizar sus tareas de manera eficiente, eficaz, con entereza, con ética, pero sobre todo busca los resultados como un imperativo institucional. Sin embargo, existen muchos gobiernos sobre todo en el ámbito municipal, donde se encuentra ausente el personal calificado. Esto indica que en realidad, el municipio mexicano concentra un aglomerado de servidores públicos sin profesionalismo, lo cual debilita la ausencia de resultados que coadyuven a resolver las problemáticas de la comunidad. Lo que sí es una realidad es que en el municipio se presenta una política de botín. El candidato que llega al poder por la vía de determinado partido político, procura conformar su equipo de trabajo con los militantes de su mismo partido, tanto personal de confianza como operativo. Este acontecimiento presenta como secuela que exista en la parte endógena de la administración municipal una corrupción agobiante en el manejo de los recursos públicos y, por ende, no se da una rendición de cuentas a la población.

Si bien la corrupción es vista como un problema de selección de personal, también es un problema de gestión. Dado el inexistente personal calificado en el municipio –no en todos es así– surgen los problemas de gestión y de improvisación para “salir del paso” y con ello vienen las prácticas de corrupción (desvió de recursos, tráfico de influencias, nepotismo). Cuando un servidor público no tiene conciencia de la delicada labor que desempeña, el espíritu de lo “público” se desvanece, porque está improvisando los procesos administrativos y pisa las fronteras de la ilegalidad al no respetar los principios formales que rigen al gobierno municipal. La improvisación de administrar lo público deteriora el papel crucial que tiene

el gobierno, razón suficiente para que la sociedad tenga una pésima imagen de la administración pública y del gobierno.

El seguimiento y control del quehacer administrativo en la mayoría de los municipios resulta endeble y perpleja ante la magnitud de la corrupción (cohecho, enriquecimiento ilícito, etc.). Como en algunas ocasiones es inexistente el "compromiso" institucional de los servidores públicos (sólo duran tres años), ello implica que los administradores corruptos eludan el control de la Contraloría Interna, haciendo uso exclusivo de los ardides para burlarlo. Como es sabido, muchos de los que llegan a ser servidores públicos, incluyendo a los políticos y administradores, ven al gobierno como una oportunidad económica que no pueden desaprovechar, para lo cual hacen negocios y violentan la ley, ocasionando la ineptitud de la administración pública.

La corrupción en la gestión pública se reproduce de manera sistemática, porque un acto corrupto desencadena otro, y así sucesivamente. La corrupción infecta gradualmente la labor de los servidores públicos con principios y rectitud. Y el servidor público que no tiene relación alguna con un acto desleal e ilegítimo, pero tiene conocimiento de las "malas prácticas" de sus compinches, llega a formar parte del ilícito de usar mal el poder para buscar intereses personales o de grupo, dejando en completa desventaja el interés público. En la administración municipal la práctica del "secreto" es común; si algún servidor público tiene conocimiento de algún acto de corrupción emprendido por alguno de sus colegas, evita problemas legales e institucionales al no denunciarlo ante las instancias correspondientes. La "cultura del secreto" en la función pública municipal funciona en la medida que el Estado de Derecho es desplazado por prácticas desleales, y es poco probable la aplicación de la ley por los perplejos servidores públicos del departamento jurídico del municipio.

En el municipio existe un control por parte de la Cámara de Diputados de la entidad, pero ese control es difuso y permite la reproducción de la corrupción, debido a la inoportuna labor de los diputados para llamar a cuentas a los servidores públicos municipales, o para glosar el gasto público erogado en el municipio. Sin embargo, en el caso mexicano es peculiar la forma como es evaluado la aplicación del gasto público –cuando se da–, dado que los diputados justifican la aplicación del gasto cuando es comprobable, pero no utilizan el "criterio" de ver la factibilidad de dicha aplicación. La forma como es utilizado el gasto es de suma importancia, pues no se puede justifi-

car determinada erogación cuando ha sido aplicado para banalidades (comprar vehículos costosos para el personal, comprar escritorios importados, productos suntuarios para las oficinas gubernamentales), y la población no es beneficiada; esto es un acto desleal de los servidores públicos y, por ende, cabe la posibilidad de alterar los costos entre suministrador y comprador. En síntesis, no basta justificar el gasto público para eliminar posibilidades de corrupción, sino es menester la evaluación y "justificar" el erario en beneficios palpables para los ciudadanos.

En algunos Ayuntamientos el problema del control sobre el curso que siguen los recursos públicos, se debe en buena medida a lo siguiente:

1. Algunas dependencias crecen de manera desmedida, utilizando personal que no es necesario, y realizan funciones que no van acorde con los objetivos de la dependencia, por lo que caen en actos de corrupción en sus diversas modalidades.
2. Existencia de personal con un régimen de honorarios, que no percibe las prestaciones y la asistencia social delimitadas en la legislación pertinente, pese a llevar una antigüedad en el sector público. Esto es un claro ejemplo de la mala erogación del gasto público con los recursos humanos.
3. La comunicación (coordinación) no es la pertinente entre los departamentos del municipio para llevar a buen puerto las acciones de gobierno contempladas en la planeación. Esto origina contradicciones en las políticas públicas, y en dichas contradicciones pueden existir anomalías financieras.
4. El control sobre los recursos no es exhaustivo, debido a que el Contralor es militante del partido político que llevó al poder al presidente municipal, algunos regidores y el síndico. Esto es un claro encubrimiento sobre algunos funcionarios y la existencia de complicidad del Contralor con sus compañeros de trabajo.
5. La normatividad sobre el "control gubernamental" es una "selva jurídica" dada su amplitud y sus contradicciones al tiempo de su aplicación.

La corrupción en los municipios no sólo presenta la modalidad de desvió de recursos y enriquecimiento ilícito de algunos de los funcionarios públicos, sino también presenta otras aristas; estas son el nepotismo, que es común en los municipios rurales; el tráfico de influencias para realizar determinado trámite burocrático o para obtener

algún beneficio, que puede ser justo pero ilegítimo a la vez; usurpación de funciones de algunos funcionarios, violentando con ello la legislación que rige al gobierno; negocios turbios en las licitaciones para obra pública o de servicios, al darle prioridad a un particular que no cumple los requisitos tipificados en la Ley de Obras Públicas u otra ley; mal uso del patrimonio municipal para beneficiar intereses de grupo o individuales; e innumerables prácticas desleales.

Para abatir la corrupción en la administración pública municipal

Es menester realizar una reforma de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (para el caso de los municipios mexiquenses) para que no sea el Presidente Municipal quien proponga al Contralor municipal, sino el H. Ayuntamiento y él mismo lo apruebe en Cabildo. Pero que el Contralor elegido sea militante de un partido político distinto al del Presidente Municipal, o en su defecto un ciudadano de la sociedad civil, con el objetivo de que haya pesos y contrapesos en la gestión pública del municipio. Es importante que el Contralor elegido posea la formación profesional de abogado o contador público, en virtud de que desarrolle un papel sustancial en la aplicación de las normas. Esto implica que habrá tolerancia cero para quienes estén involucrados en asuntos de malversación de los recursos públicos.

Aplicar de manera ecuánime las leyes para combatir la corrupción. Tal es el caso del Código Penal del Estado de México, principalmente en su Subtítulo Segundo, “Delitos contra la Administración Pública”, en su Capítulo I, artículos 117 al 137, donde se tipifica el combate contra la desobediencia; resistencia; coacción; oposición a la ejecución de obras o trabajos públicos; quebrantamiento de sellos; ultrajes; cohecho; incumplimiento, ejercicio indebido y abandono de funciones públicas; tráfico de influencias; concusión; peculado; y enriquecimiento ilícito.

Ante la pérdida de ética en la función pública, principalmente en el ámbito municipal, es menester retornar a la misma. Para ello es dable crear un código de ética por el que se rijan los servidores públicos. Ello implica concientizar a los servidores públicos sobre el contrato moral con la administración pública.

Al hablar de control y evaluación, implica evaluar el buen desempeño que se le dieron a los recursos públicos. Para tal efecto, es menester aplicar un sistema de medición de resultados por unidad de responsabilidad gubernamental en toda la estructura administrativa.

Es aquí a donde el papel del Contralor adquiere relevancia, así como su agencia de evaluación del desempeño de la función pública.

Los servidores públicos tienen que rendir cuentas a sus superiores, y éstos a su vez a la comunidad. El rendir cuentas es una forma de cómo la sociedad evalúa su gobierno. Cuando se rinda cuentas a la sociedad, la Contraloría municipal debe avalar los resultados, tanto con documentos contables como con evaluación de calidad de los servicios otorgados a la población.

Poner a disposición del público la información que tenga que ver con el origen, utilización y destino de los recursos públicos. Lo importante de esta información es que debe ser verídica, para lo cual la Contraloría debe supervisarla.

En los municipios es común ver de tres a cinco ventanillas para procesar trámites administrativos; ante tal magnitud, la corrupción se reproduce cuando el servidor público extorsiona al ciudadano para agilizar trámites. Por ello se requiere transitar a la ventanilla única con el afán de modernizar la administración y a su vez, menguar las dádivas mediante el control institucional. En contraposición, es viable crear una ventanilla de quejas, sugerencias y denuncias sobre el comportamiento de los servidores públicos que prestan algún servicio o bien, que atienden a los ciudadanos directamente. Esta ventanilla estaría supeditada a la agencia de la Contraloría interna.

La capacitación y motivación constante a los servidores públicos es fundamental para traducir sus actividades al plano del profesionalismo y estén alejados de prácticas de corrupción o algún ardid que atente contra el espíritu del servicio público. Esto implica que se les debe otorgar una capacitación constante y una motivación mediante incentivos salariales. Una capacitación de calidad hacia el personal del municipio sería factible en términos presupuestarios cuando ésta sea impartida por instituciones como el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Instituto de Administración Pública del Estado de México (para el caso de municipios mexiquenses) y por las universidades e instituciones de educación superior (Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma del Estado de México, El Colegio de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, por mencionar algunas.).

La instauración de una carrera administrativa en la gestión municipal es viable para reunir a las mejores personas en los puestos oportunos. Ello permitirá resultados positivos a la administración, además de que será menos probable que incurra en actos de corrupción porque estaría mejor vigilado por la agencia de recursos humanos.

Una forma de menguar la corrupción en los municipios es por medio de la transparencia en los procesos administrativos. La transparencia en el manejo de los recursos, en el reclutamiento de personal, en las licitaciones de obra y de servicios, en los sueldos de los altos funcionarios (personal de confianza) y del personal operativo, etc., será posible en la medida que la información que soliciten los ciudadanos sea otorgada, pero el reto es que esa información sea confiable y ratificada por las agencias correspondientes. En una palabra, la transparencia tiene como soporte la libre fluidez de la información gubernamental entre los ciudadanos, así como la comunicación constante y fluida entre la función pública y la sociedad sobre retos y resultados del municipio. Además la transparencia es funcional en la medida que la sociedad civil (entendida como auto-organización social) exija la información que es producto de la gestión gubernamental, y al mismo tiempo, se dé a la tarea de evaluar los resultados para que pueda exigir cuentas.

De lo planteado podríamos sugerir que es fundamental conformar un arreglo institucional que tome en cuenta las siguientes recomendaciones sobre la transparencia municipal con el objeto de abatir la corrupción administrativa, algunas de ellas son:

1. Transparentar las actividades en áreas críticas.
2. Actuar con transparencia en la contratación, despido y promoción del personal.
3. Informar sobre los proveedores municipales.
4. Informar sobre los ingresos municipales y la deuda pública:
   a) Brindar información sobre los ingresos del municipio;
   b) Pago de impuestos, multas y derechos;
   c) Difundir la morosidad en el pago de impuestos, multas y derechos, y
   d) Difundir el monto de la deuda pública.
5. Informar sobre las obras de infraestructura y programas sociales.
6. Publicar los gastos de comunicación social y de representación.

7. Informar sobre los ingresos totales del Alcalde, Regidores y funcionarios.
8. Difundir información sobre trámites y servicios municipales.
9. Difundir los reglamentos municipales, publicar un manual ciudadano de corresponsabilidad y brindar atención de calidad a la ciudadanía.
10. Crear y poner en acción los Consejos Municipales.
11. Conformar los Consejos:
    a) Hacer una convocatoria pública para la selección de los integrantes;
    b) Crear un reglamento interno;
    c) Ciudadanizar los consejos;
    d) Garantizar la continuidad en los Consejos;
    e) Realizar sesiones periódicas, y
    f) Efectuar sesiones abiertas a la ciudadanía.
12. Procurar que el Cabildo funcione con criterios de transparencia:
    a) Efectuar sesiones públicas;
    b) Integrar regidores de minoría en las Comisiones de Hacienda y Compras;
    c) Realizar sesiones abiertas en todas las comisiones del Cabildo;
    d) Evitar reuniones cerradas entre Regidores previas a la Sesión de Cabildo.
13. Reglamentar los mecanismos de participación ciudadana.

Nota final

Abatir la corrupción no es empresa sencilla, mucho menos prevenirla porque puede estar presente el egoísmo individual por parte de los servidores públicos municipales. Y si a eso le sumamos la perplejidad de los controles institucionales, que dicho sea de paso, son endebles y sin modernizar, las facilidades para la reproducción de la patología de la corrupción están dadas. Modernizar la administración pública del municipio –donde todavía no hay indicios– es de suma envergadura para conformar un bloque institucional que frene las conductas corruptas. Además, una posible panacea para frenar la corrupción es practicando la transparencia y la rendición de cuentas, para lo cual se requiere voluntad política de los funcionarios públicos y de la participación de la sociedad civil.

Una administración pública que orienta sus esfuerzos hacia el interés público es aquella que olvida por completo las ardides administrativas (la corrupción y sus derivaciones) y utiliza mecanismos de

vanguardia (gerencia pública, políticas públicas, gobierno relacional, rendición de cuentas, etc.) para concentrar la fuerza del gobierno en bienestar del pueblo (depositaria de la soberanía), que es a la que se debe toda institución pública. Es decir, para que una administración pueda adaptar las bondades de la gerencia pública primero tiene que controlar la corrupción; de lo contrario esta práctica estropeara las intenciones de este enfoque.[12] En países donde ha sido aplicada la gerencia pública como Nueva Zelanda, Inglaterra, Australia, Suecia, Finlandia, los resultados obtenidos se concentran en el bienestar de la población y en beneficio de la administración pública. Incluso estos países son considerados como los menos corruptos en el orbe, así lo asegura Transparencia Internacional y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Así pues, entre más desarrollado es un país, mejor administración pública posee y la corrupción en el gobierno es menos frecuente, amén de una sociedad abierta (transparente y democrática).

El combate y prevención de la corrupción en la administración pública implica mejorar los problemas de gestión con el afán de atender un reclamo ciudadano: un gobierno íntegro y responsable. Este imperativo es urgente retomarlo en el ámbito municipal dado que es el gobierno más cercano a la sociedad y es el que el ciudadano ve en acción. La vigilancia del gobierno municipal por parte de la sociedad civil implica trabajar en coordinación; esto será una posible panacea para erradicar las prácticas de corrupción.

El presente (la posmodernidad y un mundo interconectado) está plagado de contradicciones, entre ellas los asuntos gubernamentales. Es decir, en un escenario de progreso tecnológico y desarrollo de la ciencia, la pobreza es un problema todavía no solventado en países de América Latina, África y algunos países de Asia a causa de la incapacidad de los gobiernos para aplicar políticas públicas para solventar el problema. Pero es justo aducir que las prácticas de corrupción de algunos funcionarios públicos (en los ámbitos de gobierno que existen en cada Estado) son un factor de primer orden para el aumento de la pobreza porque son desviados recursos dirigidos

[12] Para profundizar sobre los beneficios de la gerencia pública véase: Michael, Barzelay, *La nueva gestión pública,* México, Fondo de Cultura Económica, 2003; Jaime Espejel, *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública,* Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003; Christopher Pollit, *Public management reform. A comparative analysis,* London, Oxford University Press, 2000; y Guy Peters, *La política de la burocracia,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

a solventar este grave problema que ha originado el capitalismo. A pesar de que la corrupción es parte de la dinámica del capitalismo, es necesario abatir ese cáncer que tanto agobia a los países en proceso de modernización, ya que no les permite llegar a la anhelada "modernización" (desarrollo). En el ámbito municipal, principalmente en los más pobres, es urgente controlar y abatir la corrupción administrativa con el objeto de revertir la pobreza y el atraso económico, político, cultural y administrativo. Finalmente, evadir e incurrir en prácticas de corrupción no sólo es asunto de las instituciones, sino de las personas, por ello es factible controlarlas.

Bibliografía

Barzelay, Michael (2003). *La nueva gestión pública,* México, Fondo de Cultura Económica.

Caiden, Gerald (1997) "La democracia y la corrupción", en *Reforma y Democracia,* Caracas, CLAD, No. 8, mayo, 1997.

Castillo Del, Arturo (2001). "El soborno: Un marco conceptual para su análisis", en *Gestión y Política Pública,* México, CIDE, Vol. X, No. 2, Segundo Semestre del 2001.

Dussel, Enrique (2005). *Política de liberación,* Madrid, Trotta.

Espejel, Jaime (2003). *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública,* Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.

Fiedler, Franz (1992). "Auditing and democracy", en *International Journal of Government Auditing,* Quarterly, October, 1992.

Haro, Guillermo (2000). "Rendición de cuentas en la administración pública: pasado, presente y futuro", en *Revista del IAPEM,* Toluca, No. 46, mayo-agosto, 2000.

Huntington, Samuel (1992). *El orden político de las sociedades en cambio,* Buenos Aires, Paidós.

Kettl, Donald (2000). *The global public management revolution.* Washington, The World Bank.

Manfroni, Carlos (1998). *Control político en el capitalismo global,* Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

Pollit, Christopher (2000). *Public management reform. A comparative analysis,* London, Oxford University Press.

Rose-Ackerman, S (1978). *Corruption. A study in political economy,* New York, Academic Press.

Ugalde, Luis Carlos (1999). *Executive-legislative relations in Mexico: The case of legislative oversight of public expenditures, 1970-1998,*

Tesis de Doctorado en Ciencia Política, New York, Columbia University.

Villoria, Manuel (2003). “La transparencia como rasgo democrático”, en *Revista de Administración Pública,* México, INAP, Vol. 38, No. 107, enero-abril, 2003.

Revista de Administración Pública

INAP

La responsabilidad de la gestión del espacio público en la democracia, situación de México

Leobardo Ruiz Alaniz*

Introducción

El advenimiento de la revolución francesa en 1789 trajo consigo la concepción de ciudadanía marcada por los principios de libertad, donde se reconoce la pluralidad de intereses existentes, la igualdad, como regla, y la fraternidad que vinculó y reconcilió a las clases sociales en función del reconocimiento del otro, de quienes conviven dentro de un espacio de la vida social.

El ejercicio de estos logros históricos, ha implicado la necesidad de mantener los espacios públicos de libertad aunque es conveniente reconocer que las sociedades contemporáneas se han vuelto cada vez más complejas por diversos factores económicos, políticos y fundamentalmente tecnológicos. Tal complejidad deriva en la responsabilidad cada vez más apremiante de la gestión del espacio llamado público, para garantizar que los ciudadanos convivan, circulen, asocien, adquieran, participen y se expresen libremente dentro de ellos.

En tal sentido, aquí se pretende analizar cómo se ha gestionado el espacio público en el caso mexicano teniendo como base al Estado a través del orden jurídico y político, siendo que éste ha sido instituido, entre otras finalidades, para tal responsabilidad. De esta forma se desarrollan 3 apartados; en el primero se hace alusión a la existencia de diversos espacios: social, económico, político, físico, y uno que ha empezado a emerger con gran fuerza, el virtual; en el segundo apartado se trata sobre la idea de espacio público en las sociedades democráticas, básicamente en la corresponsabilidad del

* Profesor de carrera, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM.

ciudadano y, finalmente, se expone la situación mexicana, donde, en primera instancia, es en el orden instituido donde se evoca la gestión de dicho espacio, es decir como responsable de su cumplimiento.

Los espacios públicos y sociedad

En principio, Nora Rabotnikof[1] señala que la noción de espacio público ha sido comprendida básicamente en tres sentidos:

- Lo que es común a todos, lo que representa el interés general por sobre los intereses particulares;
- Lo que es visible o manifiesto en contraposición con lo oculto, oscuro, y
- Lo que es abierto o accesible a todos, o al menos a los que gozan del *status* de ciudadanos, en contraposición a lo clausurado.

Estas ideas dan pie a proponer que el espacio público es la dimensión, el lugar físico y no físico (virtual, económico, político y social) en donde convergen personas físicas o entidades (personas morales) en forma libre, donde aflora el interés general en forma preeminente sobre los intereses particulares.

Sin embargo, dado que lo público no está únicamente circunscrito al Estado, se han identificado diversos espacios públicos, que si bien se relacionan con éste, tienen sus propias características. Véase la tabla siguiente:

Tabla 1.Espacios públicos

Espacio público	Promotores	Beneficiarios	Institución
Social	Todos sus integrantes excepto los sectores marginados	Sociedad en su conjunto	Diversidad de *infraespacios* particulares (familia, escuela, iglesia…)
Económico	Productores/ Empresarios	Consumidores/ Clientes	Mercado

[1] Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, 2005, pp. 331.

Espacio público	Promotores	Beneficiarios	Institución
Político	Gobernantes/ Representantes	Ciudadanos/ Usuarios	Poder
Físico	Autoridades civiles	Población en general	Plaza pública
Virtual	Cibernautas	Cibernautas/ Consumidores	Ciberespacio

Fuente: Elaboración propia.

Los espacios públicos físicos son la constatación de la libertad como derecho consolidado, no sólo de los ciudadanos, sino también de las personas. La sociedad se recrea y se consolida en los espacios públicos que son vitales para su sana convivencia y su desarrollo político y cultural, para la preservación de sus costumbres e incluso para conservar la salud de los habitantes de la ciudad, no sólo en el caso de las áreas verdes que mejoran el ambiente, sino la facilidad que ofrecen para quienes no pueden acudir a un gimnasio.[2]

> En las ciudades tradicionales, el Espacio Público es el que da identidad y carácter a la ciudad, el que permite reconocerla y vivirla en sus sitios urbanos: naturales, culturales y patrimoniales. Aunque los gobiernos locales se ocuparon de su gestión a través de la regulación, la normativa y los proyectos urbanos en la década de los 80, no pudieron prevenir ni corregir las constantes y, muchas veces toleradas, invasiones privadas que deterioraron la calidad de vida y el medio ambiente. Con el impacto de la globalización a partir de los 90, la discontinuidad de las políticas urbanas, el crecimiento de la pobreza y el desempleo, la gestión local no pudo prevenir ni corregir el deterioro ni las constantes y, en muchos casos toleradas, invasiones privadas de lo público que,

[2] Para mantener la salud, los habitantes de las ciudades requieren de espacios para la práctica cotidiana de algún ejercicio. Las enfermedades que aquejan a la población, pueden representar costos adicionales al sector público. La tendencia actual es la cobertura de servicios de salud al 100% de la población, en estas condiciones, los gobiernos deberán disponer cada vez de mayores partidas presupuestales, lo cual repercute en el gasto público, por tanto, la salud de las personas es de interés general.

> en muchas ciudades latinoamericanas, afectaron notablemente la calidad de vida, la seguridad y el medio ambiente.[3]

La aparición de los fraccionamientos habitacionales exclusivos, es sintomática de una acumulación de riqueza de las minorías. Estas zonas de exclusión quebrantan la integración social que anteriormente permitía la ciudad. Recientemente han proliferado las plazas comerciales de propiedad privada que, dado su uso empresarial, parecieran espacio públicos; esto es falso, pues el carácter privado de la propiedad permite que en cualquier momento los dueños obstaculicen o prohíban el uso de los espacios que no les resulten convenientes; entonces, en realidad no son espacios libres y son de uso público en la medida en que esto sea permitido por los propietarios de las plazas.

El espacio virtual

Espacio virtual ha sido creado por los sectores sociales más avanzados de las diversas naciones, caracterizado por un crecimiento ilimitado a diferencia del espacio público local con límites físicos y cuyo deterioro limita su uso. Aquí las dimensiones perdidas restan posibilidades a quienes quieren hacer un uso libre y constructivo de él. El espacio virtual crece conforme se usa, es decir, conforme se conectan a él nuevas computadoras.

El espacio virtual ha aparecido como un lugar (ciberespacio, que se constituye por dos elementos primordiales: Internet y realidad virtual)[4] creado con la mente en escenarios simulados. Un lugar imaginario con nuevas formas de comunicarse y de relaciones sociales. Desde esta perspectiva, existe una clara diferencia entre el espacio público tangible y el espacio público virtual: la naturaleza de su origen, formación y acceso.

Las nuevas tecnologías de comunicación e información han sido generadoras de un nuevo espacio público virtual cuyos efectos en otros ámbitos tangibles no se han hecho esperar. Por su parte, en el

[3] Raquel Perahia, *Las ciudades y su espacio público*, 2007, http://www.ub.edu/geocrit/9porto/perahia.htm, 10 de septiembre de 2012.

[4] Juan C. León y Ramírez. *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México, UAEM-IEEM, 2004, p. 288.

intento de querer gestionarlo, se ha pretendido aplicar ordenamientos emanados de la experiencia en la realidad física.
Si bien se ha dicho de la interacción y convivencia en el espacio público, el virtual es, actualmente, el ejemplo más claro de ello. Así, se puede hablar de espacios social, económico y político dentro de éste: hacer compras y pagos en línea, realizar una campaña política u organizar un movimiento social. Y desde luego, crear páginas web o estar dentro de redes sociales donde se expresen libremente.

Por ahora, es difícil imaginar ordenamientos universales que regulen la conducta de quienes participan en el ciberespacio, no obstante, no queda sino apelar a la conciencia de los usuarios.

Según Manuel Castells,[5] Internet nació libre, por lo cual, es independiente, un mundo que está en todas partes, que no tiene fronteras, donde no habitan cuerpos, sino pensamientos, siendo su único límite y, por lo tanto, pretender regularlo a través de medios físicos resulta una perversión hacia su naturaleza. El acceso libre, pre condición del espacio público.[6]

Lo que prevalece en el espacio público virtual es el pensamiento de cada uno de los cibernautas, organizaciones públicas, privadas y sociales, quienes crean mundos propios, se crean y recrean y son quienes deseen ser, realizan todo lo que hacen en la vida real, sólo que sin cuerpos físicos tangibles. La forma de relacionarse y comunicarse es por medio de chats, correos electrónicos, redes sociales, comunidades virtuales, asimismo, los datos y la información compartida es digital.

No obstante de su naturaleza tecnológica, de acuerdo con Castells, "a lo largo de la historia […] los estados y las iglesias, reaccionaron con preocupación y, en los estados no democráticos, con hostilidad, tratando de restablecer el control administrativo de la expresión y la comunicación. Pero la ejecución del proyecto estatista sobre Internet se encuentra con obstáculos considerables"[7].

[5] Manuel Castells, "Internet, libertad y sociedad: Una perspectiva analítica" *Polis, revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 1, núm. 004, 2003, pp. 253-284.

[6] El espacio cibernético es semejante al espacio sideral, el cual, según las teorías más aceptadas actualmente, crece en la medida que la materia se expande dentro de él, es decir, los límites de este espacio no son fijos porque el universo se parece a un globo que no deja de inflarse, algo similar se puede pensar del ciberespacio, que crece en la medida en que más usuarios entran y participan de él.

[7] Manuel Castells, *op. cit.,* pp. 253-284.

Por el contrario, para los países democráticos, Internet es un instrumento primordial donde expresarse, de comunicación horizontal entre todos, a su vez que existe protección constitucional y judicial de las libertades.[8]

Así pues, Castells considera que "conforme el uso de Internet vaya generalizando la información y el conocimiento sobre la importancia social decisiva del control sobre Internet, sin duda que la batalla por la libertad en la red, incluida la libertad económica de acceso a la red, desborde los confines de la actual élite ilustrada".[9]

El espacio virtual adquiere un sentido comunitario que permite romper barreras que caracterizan al espacio físico, tales como el género, la edad y la raza, además de que "nos permite fortalecer nuestra capacidad de empatía […] la confianza social se basa en la empatía y ésta requiere que cada cual incluya la humanidad del otro en su propia imaginación".[10]

Este desarrollo de "sentido comunitario" favorece, sin lugar a dudas, a los sistemas democráticos actuales pues permite que aumente la participación activa de los ciudadanos y que éstos se manifiesten libremente, el mejor ejemplo y, a su vez, el más actual, es la llamada "Primavera Árabe". Si bien el papel que jugaron estos medios sigue siendo discutido y analizado, es claro que la rápida comunicación que éstos proporcionan, aunada al sentido comunitario que se mencionaba anteriormente, dotó a las revueltas de características poco comunes en estos movimientos, como el anonimato de los líderes y la espontaneidad de las acciones. Fue tal la participación de los espacios virtuales que en Egipto, incluso, fue prohibido el uso de Internet.

El espacio virtual es de una potencialidad inimaginable, porque el desarrollo tecnológico no se detiene y menos la creatividad de la sociedad. La creación de nuevas técnicas dentro del espacio virtual puede darse en cualquier momento, en cualquier parte del planeta donde haya conexión, y la creatividad de los cibernautas no cesa. Es de esperarse que ambos procesos se aceleren.

8 *Ibídem.*
9 *Ibídem.*
10 Juan C. León y Ramírez, *op. cit.*, pp. 288.

Si bien el espacio virtual y los diversos espacios existentes anteriormente, son mundos diferentes, están conectados por su actor principal: las personas. Así se entiende que las movilizaciones de protesta, por ejemplo, se gesten y se convoquen vía internet y terminan llenando las calles y las plazas.

Espacios públicos en sociedades democráticas: La responsabilidad de su gestión

Dada la complejidad de vivir en sociedad y, en consecuencia, de compartir espacios públicos, la humanidad, con el paso del tiempo, ha buscado formas de resolver sus conflictos y establecer derechos y obligaciones entre sus miembros. Desde esta perspectiva, "los problemas de acción colectiva pasan por la institucionalización del Estado y la creación del derecho…por un proceso de distribución de poder, riqueza y renta entre los participantes, que satisfaga en lo mínimo los principales objetivos políticos de orden, bienestar, libertad y justicia social. Una sociedad será tanto más civilizada cuanto más equilibrada y plenamente se aproxime a esos objetivos".[11]

Asimismo, Adam Przeworski, argumenta que "cuando la gente vive junta, corre el riesgo de que los conflictos que surjan a causa de valores diferentes o escasos recursos la lleve a matarse entre sí. La solución que surgió históricamente para prevenir este peligro fue el Estado".[12] Pero se puede decir también que el espacio público adquiere su plenitud en la medida que se vuelve santuario de libertades.

No obstante, en sociedades contemporáneas, se puede señalar que el Estado se ha tornado en un gestor de conflictos que surgen en los espacios que se comparten.

Por tanto, la gestión del espacio público, derivado de la afirmación anterior, es una responsabilidad que corresponde al Estado a través de sus diversas instituciones y, por lo tanto, de los ordenamientos políticos y jurídicos que se han otorgado.

Sin embargo, es sumamente importante resaltar que si bien el Estado es el primero que deberá de ocuparse de la subsistencia del

[11] Luiz C. Bresser, "La ciudadanía y la res publica. La emergencia de los derechos republicanos", *Revista Nueva Sociedad*, [sin volumen], núm. 159, 1997, pp. 42-75.

[12] Adam Przeworski, "El Estado y el ciudadano", *Política y gobierno*, vol. V, núm. 2, 1998, pp. 341-379.

espacio público desde la gestión, también deberá hacerlo desde otra vía inherente a su figura: la administración pública; aquí será importante discernir entre estos dos términos a fin de entender su importancia e injerencia en el devenir del espacio público.

El término gestión pública puede ser usado al menos en tres sentidos: denota la actividad de los servidores públicos y políticos; se refiere a estructuras y procesos (ejemplo: calidad total); significa también el estudio sistemático de actividades, estructuras y procesos.[13]

La gestión pública es la parte operativa, la realizadora de los objetivos y metas de la administración pública, aquélla que se relaciona directamente con la acción de las labores emprendidas por el Estado. Por su parte, la administración pública, desde siempre, ha sido considerada como el brazo ejecutor de la política; sin embargo, es sabido que la administración pública no es una administración neutra, sino que participa de la política, al menos de la política oficial. Es decir, la administración pública debe hacer suyas las tendencias políticas de los programas y proyectos de los partidos en el poder. Vale la pena insistir en que la política partidaria debe deslindarse de la administración pública; de hecho, en algunas legislaciones de diversos países se prohíbe este maridaje.

La administración pública significa, entonces, el conjunto de dependencias, organismos y, en general, entidades públicas instituidas para formular y aplicar el derecho, los planes, programas y proyectos gubernamentales. La administración debe, por tanto, conservar para sí, en cualquier caso, la visión del conjunto de las dependencias y entidades de la burocracia gubernamental: desde la elaboración de planes generales de ordenación urbana hasta los planes estratégicos son potestades de tipo general reservadas legalmente a las administraciones públicas, en los tres ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal.

La administración pública ha persistido a lo largo de los siglos a partir de la edad moderna, a diferencia de las tendencias temporales que buscan reorientarla y hacerla más eficaz.

[13] Leticia Contreras, *La Nueva Gestión Pública, la Gestión de Calidad y el Cambio Institucional en el Gobierno del Estado de México, 1999-2009,* México, UAEM-Porrúa, 2012, pp. 283.

La gestión pública es una actividad que se contrasta con la administración pública en la medida en que una aboga por la acción y la otra por todas las múltiples fases anteriores a la ejecución de los proyectos, por lo que la administración pública no puede ser vista como un inconveniente a orillas de la gestión, sino como todo lo contrario, son actividades interrelacionadas y la gestión requiere "la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible".[14]

Hace falta mejor administración pública para una mejor gestión pública y, a su vez, una mejor gestión pública contribuye a una mejor administración pública.

Como primer apuntalamiento se tiene que del espacio público, la *res publica*, o lo público, incluye todo lo que es de acceso libre, que es del pueblo, de todos y para todos, que es manifiesto y por lo tanto dotado de publicidad, que está garantizado o afirmado a través del derecho público.

Esto se relaciona con el derecho republicano, entendido como el "derecho que tiene cada ciudadano a que el patrimonio público sea efectivamente público, es decir, de todos y para todos",[15] contrario a quienes quisieran aprovecharse o privatizar a la *res publica*. Aquí la ciudadanía cobra singular relevancia, pues ésta no se construye únicamente de derechos, sino además de deberes sociales.

En consecuencia, "el ciudadano es ciudadano en la medida en que, más allá de tener sus derechos egoístas garantizados, asume responsabilidades en relación al interés público, que puede estar en contradicción con sus intereses particulares".[16]

En efecto, "la ciudadanía es un *status* que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese *status* son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica. No hay principio universal que determine cuáles deben ser estos derechos y deberes, pero las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen de

[14] Isabel García, "La nueva gestión pública: Evolución y tendencias", *Presupuesto y Gasto Público*, [sin volumen], núm. 47, 2007, pp. 37-64.

[15] Adam Przeworski, "El Estado y el ciudadano", *Política y gobierno*, vol. V, núm. 2, 1998, pp. 341-379.

[16] Luiz C. Bresser, *op. cit.,* pp. 42-75.

la ciudadanía ideal en relación con la cual puede medirse el éxito y hacia la cual pueden dirigirse las aspiraciones".[17]

No obstante, e independientemente de su conceptualización, ésta "no se ejerce exclusivamente en relación con las instituciones político-estatales, sino que se ejercita y sobre todo, se puede construir respecto de cualquier esfera donde los principios de la igualdad y de la libertad para todos, sean desafiados".[18]

Regresando al binomio derechos y obligaciones de los ciudadanos, en la gestión de lo público es imprescindible, en su corresponsabilidad con el Estado, que dicho ciudadano tenga una creciente preocupación y ocupación por los temas públicos. En la medida en la que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos, se habrá de ensanchar la democracia y avanzar en ese aparente pleonasmo que es la democracia participativa.

En las sociedades complejas la participación persigue que los habitantes de un lugar sean más sujetos sociales, con más capacidad para transformar el medio en que viven y de control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos.[19]

Actualmente, el Estado significa necesariamente niveles de participación social, inclusive, niveles de democracia. Es decir, el Estado debe atender en primer término los mandatos de ley así como las decisiones democráticas.

Así, queda "claro que la ciudadanía sólo se afirma cuando los ciudadanos tienen conciencia del interés público. Cuando el ciudadano lucha por sus derechos civiles, políticos y sociales, lo hace como miembro de una sociedad cuyos intereses colectivos él sabe que están por encima de sus intereses particulares".[20]

La existencia del interés público, desde luego, no se da de manera absoluta, aún menos autoritaria, se construye con base en el consenso que las sociedades civilizadas, poco a poco, han ido acordan-

[17] Thomas Marshall, "Ciudadanía y clase social", *REIS*, [sin volumen], núm. 79, 1997, pp. 297-344.

[18] Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Venezuela, CLAD / Nueva Sociedad, 1997, pp. 320.

[19] Tomás Alberich, "Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local", *Política y Sociedad*, vol. XXXI, [sin número] 1999, pp. 163-174.

[20] Luiz C. Bresser, *op. cit.,* pp. 42-75.

do. El interés público se manifiesta en la convivencia y coincidencia diaria del espacio público.

Cuando se desconoce y repudia dicha coexistencia, se originan diversas formas de violencia del espacio público, manifestada del ciudadano hacia el ciudadano, del Estado hacia el ciudadano y del ciudadano hacia el Estado: corrupción, intolerancia, evasión fiscal, robos, agresiones, violaciones, abusos, entre otros.

Precisamente, en la responsabilidad de compartir el espacio público redunda la idea de aspirar a "una sociedad tan libre y justa como sea posible. A este movimiento lo llamo el proyecto de una sociedad autónoma que, si se logra, debe establecer una sociedad democrática".[21]

¿Cómo lograr la integración social y el reconocimiento irrestricto del otro en su condición de sujeto que comparte el espacio público? Alain Touraine señala que en la idea de no tan sólo vivir juntos, sino además de hacerlo con responsabilidad, existe una respuesta triple. "En primer lugar, exige el reconocimiento de la diversidad, y por consiguiente el rechazo de toda homogeneización, de todo desprecio de la diferencia. En segundo lugar, el reconocimiento de las diferencias tiene que ser compatible con las actividades instrumentales independientes de las culturas en que se pone en práctica. Por último, identidad cultural e instrumentalidad deben reconocer en toda sociedad una referencia al Sujeto, vale decir, a unos derechos humanos fundamentales".[22]

El objetivo que persigue la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos no es otro, por tanto, que darle contenido y ampliar la democracia, avanzado en la llamada "democracia participativa".

En las sociedades complejas la participación persigue que los habitantes de un lugar sean más sujetos sociales, con más capacidad para transformar el medio en que viven y de control sobre sus órganos políticos, económicos y administrativos.[23]

[21] Cornelius Castoriadis, *Ciudadanos sin brújula*, México, Coyoacán, 2000, 2ª. Ed., pp. 172.

[22] Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 2ª. Reimpresión, pp. 335.

[23] Tomás Alberich, *op. cit.,* pp. 163-174.

Actualmente, el Estado significa necesariamente niveles de participación social, inclusive, niveles de democracia, es decir, el Estado debe atender en primer término los mandatos de ley así como las decisiones democráticas. Es claro que, en la actualidad, la democracia representativa funciona con participación excepcional de los ciudadanos, es decir, en la mayoría de los países democráticos, el ciudadano reacciona hasta verse verdaderamente afectado. En el caso de México, la tolerancia ciudadana llega a extremos de indolencia, por eso se permiten omisiones y complicidades que serían inadmisibles en otros países.

La gestión del Espacio Público desde el gobierno local implica el proyecto, construcción, operación y mantenimiento continuo. Se deben impulsar diversos modelos de gestión en los que intervengan las entidades oficiales y los vecinos, coordinadamente con los privados para la propuesta, diseño y financiación de los mismos.[24]

Así, en la corresponsabilidad de la gestión del espacio público, por un lado, los ciudadanos exigen derechos y deben cumplir obligaciones, por otro, el Estado establece y hace valer los ordenamientos jurídico-políticos que se ha creado.

La república nace en el espacio público y su vida gira en torno a él. En la medida en la cual la administración pública cuide la preservación de los espacios públicos, asegura la libertad y la convivencia pacífica en un marco de respeto. La vida cívica exige el espacio público sin el cual no puede mostrarse y desarrollarse.

En las culturas políticas en proceso de desarrollo como la nuestra, los espacios públicos pueden propiciar ese desarrollo.

Hacen falta en México, espacios significativos para que el Estado y los actores sociales interesados impulsen, desde los espacios públicos, la cultura política democrática.

Es necesario subrayar que la degradación paulatina de los espacios públicos, amenaza la convivencia ciudadana y alienta a quienes infringen el orden cívico. Si bien el uso indebido de los espacios públicos tiene otras explicaciones en México, como es el desempleo que obliga a mucha gente a la informalidad, es decir, a ocupar los espacios públicos para fines comerciales, lo cual degrada la higiene

[24] Raquel Perahia, *op. cit.*

pública, obstruye el paso de peatones y en algunos casos, propicia el robo de energía eléctrica y, en el extremo, se propicia la venta de productos de procedencia ilícita.

Considerando que el Estado engloba al gobierno y a la población, este conjunto debe de actuar en forma estructural, es decir, sus partes principales, entre ellas, las ya mencionadas, son corresponsables de los aciertos y errores que se dan principalmente en torno a la vida pública. En el caso de las omisiones y/o complicidades que permiten que los espacios públicos sean usados para finalidades que contradicen a su destino original, parece claro que el principal responsable es el gobierno que no hace efectivos los planes y programas a partir de los cuales se crearon dichos espacios. En seguida podemos considerar que es la administración pública la que tiene entre sus responsabilidades aplicar dichas normas, y no omitir su cumplimiento o permitir el mal uso de los espacios públicos por complicidades. La ciudadanía no quedaría excluida de cierta responsabilidad cuando, a su vez, no exige a dichas instancias gubernamentales el uso adecuado de los espacios públicos.

La gestión del espacio público en México

El ejercicio de la libertad en México empieza en 1821 con diversas interrupciones de dictadura y exceso de libertinaje que terminan con golpes de Estado; sin embargo, la sociedad libre se abre paso lentamente contra las tradiciones de intolerancia colonial a partir del llamado régimen de la Revolución Mexicana.

Es en años muy recientes cuando la surgente democracia afirma y consolida la libertad que ahora promete extenderse y enraizará fuertemente en nuestra cultura política.

Cada uno de los Estados contemporáneos se organiza política, económica y socialmente a través de normas. En lo concerniente a México, la Constitución Política es la norma suprema que dirige su vida en los sentidos mencionados. Precisamente, se coincide con Holmes, cuando señala que “las constituciones no solamente limitan el poder y evitan la tiranía, también construyen el poder, lo guían hacia fines deseables socialmente y evitan el caos y la opresión privada”.[25]

[25] Adam Przeworski, *op. cit.*, pp. 341-379.

Desde esta perspectiva, en lo referente al espacio público, si bien, la carta magna orienta acerca de los derechos políticos, civiles y sociales que comparten quienes cohabitan en dicho espacio, específicamente se dan ordenamientos para gestionarlo.

En México, principalmente en el altiplano, las zonas tropicales y en el sur del país, existe un déficit enorme en cuanto a la gestión del espacio público, dado que el Estado es omiso en cuanto a muchas de sus responsabilidades en esta materia; de tal forma que, con frecuencia, se ve una lucha cuasi-salvaje en la vía pública: el tráfico, en el que cotidianamente se da una pugna hobbesiana por el uso de las vialidades, la ocupación irregular de ciertas calles como estacionamientos a cargo de "acomodadores" informales de automóviles que demandan verdaderos impuestos a los propios automovilistas.

El espacio público es constantemente abusado ante la indiferencia[26] de la autoridad.[27] Donde ocurren este tipo de situaciones, resultado de ese ambiente de agresión de mucha gente al espacio público, se genera un clima social de estrés e inseguridad que termina por irritar a los individuos y que provoca disgustos cotidianos entre éstos. Lo anterior genera un individualismo defensivo que da al traste con la civilidad; es decir, el menoscabo del espacio público nos lleva a situaciones de malestar social.

Los principales responsables de la gestión, es decir, las autoridades han descuidado su tarea dejando que el espacio público se convierta en un ámbito de disputa y venta de permisos para ocupar la vía pública para el comercio, así cada individuo abusa de los más débiles en la medida de lo posible. Al haber egoísmo hay insolidaridad, lo que es contrario a las sociedades de civilización avanzada. De igual forma este ambiente de desconfianza inhibe la participación política.

En buena parte del país, se reproduce un círculo vicioso consistente en que, por un lado, las autoridades incumplen con su deber de aplicar la ley en aras de su comodidad que supuestamente los ampara

[26] A pesar de que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que sanciona a la autoridad cuando omite el cumplimiento de sus responsabilidades señaladas en diversos ordenamientos legales.

[27] Es el caso de quienes arrojan basura en las calles, quienes *grafitean* todo tipo de construcciones públicas y privadas, quienes invaden la vía pública con puestos fijos o semifijos, incluyendo los accesos al transporte público (el Metro), quienes escandalizan con altavoces y claxon, los asaltos y homicidios impunes, las marchas y manifestaciones realizadas en cualquier día, a cualquier hora, colapsando las vialidades, las diversas maneras de contaminación que son controlables y que la autoridad no evita.

de conflictos ante los trasgresores del espacio público; y a su vez la sociedad, que renuncia a su derecho de exigir que el gobierno garantice el orden y la convivencia armoniosa.

Conclusiones

- El espacio público, común y abierto a todos, es propio de las sociedades democráticas, pues en igualdad de circunstancias, se apela al interés general, pero con reconocimiento del interés individual;
- La gestión de los espacios públicos es corresponsabilidad de quienes se benefician de éste, mediante la asimilación de su existencia y la aceptación de las normas que el Estado, primer elemento responsable;
- En México, se pueden encontrar diversas manifestaciones de espacios públicos, tales como el económico, político, artístico, físico, virtual, y en cada uno de estos, los sujetos pueden participar. No obstante, a fin de garantizar su permanencia, el Estado ha establecido ordenamientos jurídico-políticos, los cuáles no bastan, pero son en esencia, formas racionales de salvaguardia del espacio público.

Bibliografía

Alberich, Tomás, "Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local", *Política y Sociedad*, vol. XXXI, [sin número] 1999, pp. 163-174.

Bresser, Luiz C., *"*La ciudadanía y la res publica. La emergencia de los derechos republicanos*"*, *Revista Nueva Sociedad*, [sin volumen], núm. 159, 1997, pp. 42-75.

Castells, Manuel, *"Internet, libertad y sociedad: una perspectiva analítica" Polis, revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 1, núm. 004, 2003, pp. 253-284.

Castoriadis, Cornelius, *Ciudadanos sin brújula*, México, Coyoacán, 2000, 2ª. Ed., pp. 172.

Contreras, Leticia, *La Nueva Gestión Pública, la Gestión de Calidad y el Cambio Institucional en el Gobierno del Estado de México, 1999-2009,* México, UAEM-Porrúa, 2012, pp. 283.

Cunill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Venezuela, CLAD / Nueva Sociedad, 1997, pp. 320.

García, Isabel, "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", *Presupuesto y Gasto Público*, [sin volumen], núm. 47, 2007, pp. 37-64.

León y Ramírez, Juan C., *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México, UAEM-IEEM, 2004, pp. 288.

Marshall, Thomas, *"*Ciudadanía y clase social*"*, *REIS*, [sin volumen], núm. 79, 1997, pp. 297-344.

Perahia, Raquel, *Las ciudades y su espacio público*, 2007, http://www.ub.edu/geocrit/9porto/perahia.htm, 10 de septiembre de 2012.

Przeworski, Adam, *"El Estado y el ciudadano"*, *Política y gobierno*, vol. V, núm. 2, 1998, pp. 341-379.

Rabotnikof, Nora. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM, 2005, pp. 331.

Touraine, Alain. *¿Podremos vivir juntos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, 2ª. Reimpresión, pp. 335.

Revista de Administración Pública

INAP

Libros Blancos y Memorias Documentales, instrumentos para la transparencia y rendición de cuentas

Francisco José Díaz Casillas

*El señor Contralor quiere que nuestra casa sea de cristal; que todo pueda verse; que todo pueda saberse;… 1925.**

Cuando hablamos de transparencia nos estamos refiriendo a la apertura de la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante un sistema que clasifica y difunde la información del gobierno.

Debemos aclarar que la transparencia por sí misma no implica un acto de rendición de cuentas, sino la política de colocar la información de gobierno en la "vitrina pública" para que los interesados puedan revisarla, analizarla y emitir opiniones. De su revisión y/o valoración se pueden derivar un sin fin de utilidades, tales como su uso para completar investigaciones académicas, recomendaciones para mejorar la gestión o incluso servir como mecanismo que ponga sobre aviso anomalías o conductas que pudiesen ser sancionadas.

En este sentido debemos entender que la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, indispensable en las democracias modernas. Cuando los gobernantes tienen claridad sobre la importancia de dejar en claro su actuación es conveniente, y la ley así lo prevé, que se elaboren Informes Ad-

* Boletín de información de la Contraloría de la Nación. México. Tomo II, julio – agosto de 1925, página 137. El jefe del Departamento de Contraloría en esa época era Luis Montes de Oca, después en febrero de 1927 ocuparía la cartera de Secretario de Hacienda y Crédito Público hasta el final del gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles (1º de diciembre de 1924 – 30 de noviembre de 1928).

ministrativos y Libros Blancos por profesionales en auditoría a fin de presentar dictámenes claros y sin salvedades.

De esta acción se testimonia de forma adecuada los hechos sobre lo actuado que sirve de memoria histórica para quien los suceda en el ejercicio de la función pública teniendo claro los resultados y los compromisos que pudiesen derivarse de estas acciones de gobierno.

Así pues, la rendición de cuentas es hoy en día un elemento primordial que asegura la transparencia del manejo de recursos públicos. Por su parte, los Libros Blancos y las Memorias Documentales son parte esencial de este engranaje. Son, por naturaleza y conforme a la Ley, documentos elaborados cuyo contenido contable y documental es soporte de lo actuado, abiertos al conocimiento y escrutinio de los ciudadanos que así lo requieran.

En momentos como éste, en que termina un periodo de gobierno en el ámbito federal y en el ámbito local del Distrito Federal, se encuentra mandatada la elaboración de Libros Blancos y Memorias de Gobierno para ser considerados y añadidos a las Entrega-Recepción de las oficinas públicas cuyo periodo de gobierno se vence. Aunque esta obligación y práctica también debe ser observada por todos aquellos que dejan un cargo, como una responsabilidad más de su actuar en la administración pública.

El método de exposición que hemos elegido para hacer comentarios sobre estos temas es el de preguntas, que nos faciliten acercarnos a una práctica administrativa que tiene sus antecedentes en el Virreinato, que se mantuvo vigente en el siglo XIX y XX, pero que con el paso del tiempo se convirtió en una acción opcional.

Sin embargo, la utilidad misma para saber cómo se encuentran los asuntos públicos al término de una gestión y para la tranquilidad del servidor público de transparentar el uso de los recursos y evitar posteriores sanciones administrativas o penales, hizo necesario la aplicación de los instrumentales de la auditoría para revisar que se entregaban cuentas claras sobre el ejercicio del gasto, sin que mediara intervención de instancias de poder o gobierno para solicitar tal auditoría.

Y ante la duda ciudadana de que estos recursos no fuesen destinados a los propósitos para los que fueron otorgados, y ante la posibilidad y sana obligación de dar información amplia y correcta

de gestión pública, de sus procedimientos y demás asuntos administrativos que los acompañan, al ciudadano que lo solicite, estos instrumentos se constituyen hoy en día como indispensables para la transparencia. Pero veamos en qué consisten estos instrumentos.

¿Qué es un Libro Blanco?

> "El documento público gubernamental en el que se hacen constar las acciones y resultados obtenidos más destacados de un programa, proyecto o asunto relevante y trascendente de la Administración Pública Federal"[1].

¿Cuándo las entidades y las dependencias deben elaborar un Libro Blanco?

> "…cuando consideren necesario dejar constancia documental del desarrollo de programas o proyectos de gobierno, así como de otros asuntos que se estimen relevantes y lo autorice su titular, previa opinión de la Secretaría"[2].

¿Cuándo un programa, proyecto o asunto debe considerarse relevante?

Cuando éste:

"I. Es de alto impacto social, económico, regional, cultural, de trascendencia técnica o contenga aspectos de gestión operativa de beneficio para la sociedad o para sectores específicos de la misma o que fortalecen la administración pública;

"II. Por su naturaleza o características, se considere relevante para el logro de metas prioritarias de interés general o de algún sector productivo o de impacto regional o en la actividad económica, conforme a los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo;

[1] *Lineamientos para la elaboración e integración de Libros Blancos y de Memorias Documentales*. DOF: 10/10/2011. dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213396&fecha=10/10/2011&print=true

[2] *Ibíd.*, página 2.

"III. Se trate de un programa que otorga subsidios o transferencias de recursos fiscales de alto impacto social, o de un programa regional ejecutado con recursos federales de alto impacto en la sociedad o que contribuye al fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con las entidades federativas y sus municipios, el Distrito Federal y sus órganos político-administrativos;

"IV. Se trate de un proyecto cuyo propósito fundamental sea ampliar la capacidad productiva de un sector económico y social determinado, la producción de bienes, infraestructura o servicios nacionalmente necesarios, acordes a los objetivos y estrategias señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, o bien de un proyecto estratégico vinculado con las actividades a que se refieren los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. Se trate de un asunto de gobierno, que por virtud de su naturaleza o características, resulte necesario rendir cuentas sobre una determinada acción relevante, tales como, la atención de una demanda ciudadana emergente, una exigencia de aplicación de justicia, el perfeccionamiento de algún sistema y/o procedimiento, la aplicación y administración de recursos federales; la realización de una mejora significativa de la eficiencia operativa o administrativa, de impacto en la población o en el ámbito de la Administración Pública Federal, y

"VI. Así se considere por disposición de algún ordenamiento jurídico o se justifique, en virtud de su importancia, complejidad, problemática suscitada para su implementación o ejecución, los resultados o beneficios obtenidos, entre otros factores"[3].

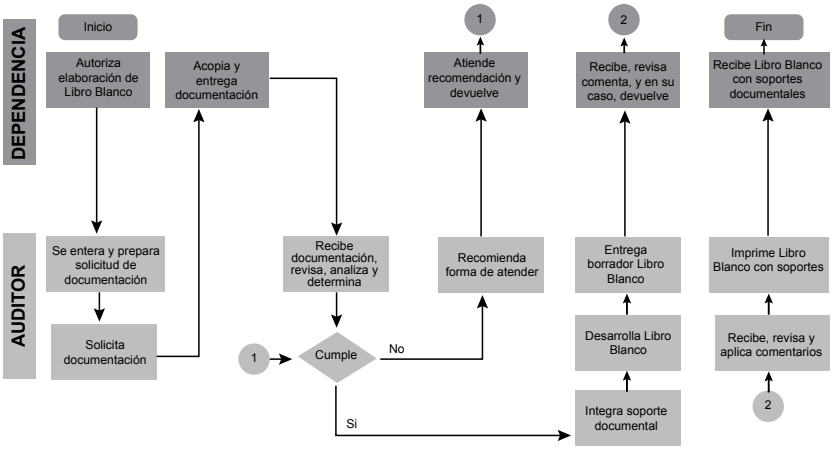
¿Qué deben contener los Libros Blancos?

I. Presentación.
II. Fundamento legal y objetivo del Libro Blanco.
III. Antecedentes.
IV. Marco normativo aplicable a las acciones realizadas durante la ejecución del programa, proyecto o asunto.

[3] *Ibíd.,* página 2.

V. Vinculación del programa, proyecto o asunto con el Plan Nacional de Desarrollo y programas sectoriales, institucionales, regionales y/o especiales.
VI. Síntesis ejecutiva del programa, proyecto o asunto.
VII. Acciones realizadas.
   a) Programa de Trabajo;
   b) Presupuesto y calendario de gasto autorizado;
   c) Integración de expedientes y/o de proyectos ejecutivos, y
   d) Documentación soporte de la aplicación de los recursos, entre ésta, la correspondiente a los trámites y registros contables y presupuestarios realizados, incluyendo un cuadro resumen del total del presupuesto autorizado y ejercido y, en su caso, el soporte documental de los recursos enterados a la Tesorería de la Federación; a los procesos de adjudicación de bienes y/o servicios; a los convenios y/o contratos celebrados, entre otros.
VIII. Seguimiento y control.
IX. Resultados y beneficios alcanzados.
X. Informe final del servidor público de la dependencia o entidad, responsable de la ejecución del programa, proyecto o asunto.

Procedimiento simplificado para la integración y desarrollo de libros blancos



Cuadro elaborado por Lic. Emilio Vargas.

¿Cuándo los libros Blancos se vuelven Negros?

- Cuando no se proporcionan la constancia documental que permita autentificar al auditor que la documentación que soporta la actividad auditada se encuentra físicamente;
- Cuando quienes tienen la responsabilidad directa en la atención de las distintas actividades no atienden la entrega requerida;
- Cuando no se ha tenido el cuidado de mantener organizada la información que aparece en los estados financieros y sus notas;
- Cuando no se disponga de registros contables e información relativa, así como de las actas de asamblea de accionistas y de juntas de consejo de administración;
- Errores y omisiones en los estados financieros;
- Irregularidades que involucran a la entidad auditada o a los empleados;
- Incumplimiento en los contratos, convenios y compromisos, así como el no cobrar las penas convencionales por incumplimientos;
- Violaciones a las leyes y reglamentos en los que se ampara la actividad auditada;
- La no intervención ante autoridad competente sobre reclamaciones, litigios o acciones legales que pudiesen constituir daño contra la entidad auditada;
- La falta de aplicación de planes o la aplicación de los mismos sin valorar los riesgos que éstos pudiesen ocasionar en contra de los activos de la entidad auditada, así como los sobreprecios en su aplicación por falta de una adecuada implementación;
- La presencia de situaciones de riesgo no considerados como posibles conflictos de intereses, etc.

¿Cuáles son las consecuencias y de qué tipo?

- Recomendaciones;
- Observaciones, y
- Denuncias.

Éstas pueden ser desde las más sencillas hasta las más severas. Como la de requerir que se complete la entrega documental, que se subsane el error u la omisión, siempre y cuando ésta no sea para cu-

brir irregularidades que están perfectamente tipificadas como faltas administrativas o malversación de fondos; que amerite emitir dictamen en contra de la entidad auditada y que pudiesen derivar en sanciones administrativas y/o por malversación de recursos públicos.
Con estos hechos la Función Pública o la Contraloría estaría obligada a iniciar juicio de responsabilidad administrativa, penal e incluso, si así lo considera, denunciar ante la Secretaría de Hacienda o equivalentes en los Estados y/o a las entidades fiscalizadoras a fin de que se inicie un proceso resarcitorio[4] de los recursos desviados o malversados por los servidores públicos y los particulares involucrados.

¿Pueden hacerse Libros Blancos de toda la gestión de un organismo o dependencia?

No. Sólo se pueden elaborar Libros Blancos de forma específica sobre Planes y Programas cuya actividad implique el uso de recursos públicos, independientemente de su origen, ya sea mediante un proceso que puede iniciar *ex ante*, durante y *ex post* del desarrollo de este plan y programa.

Los resultados de este proceso sólo avalan el uso adecuado de los recursos asignados conforme a la normatividad vigente, sin que esto necesariamente sirva para determinar lo acertado o equivocado de los objetivos programados.

¿Qué se entiende por Memoria Documental?

"Al documento público gubernamental, que describe las acciones y resultados obtenidos de un programa, proyecto o asunto de la Administración Pública Federal, del cual se tiene interés en dejar constancia y que por sus características no reviste la relevancia y trascendencia que un Libro Blanco"[5].

¿Quiénes deben elaborar Memorias Documentales?

"aquellos programas, proyectos o acciones de gobierno, en los que se tenga interés en dejar constancia de las acciones y resultados obtenidos, las dependencias y entidades tendrán la opción de for-

[4] El derecho administrativo contempla en su logos lo que se conoce como "Derecho Resarcitorio de la Función Pública", que se encarga del afincamiento de responsabilidades resarcitorias a los servidores públicos e incluso a los particulares por omisiones o actos que dañe el patrimonio de la hacienda pública o de las entidades fiscalizadoras.

[5] *Ibíd.,* página 2.

mular Memorias Documentales, las cuales se podrán estructurar de manera similar a un Libro Blanco”[6], sin embargo para su elaboración deberán ser realizadas con el personal de la dependencia o entidad, sin que implique contratación o erogación alguna, anexándose a la acta de entrega recepción del titular de la dependencia o entidad, o del servidor público que autorizó su elaboración.

¿Qué carácter tienen los Libros Blancos y las Memorias Documentales?

La información y el soporte documental de la misma es de carácter público, conforme a lo establecido en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

¿En qué consiste el soporte documental?

Es un compendio de documentos y archivos electrónicos en los que se sustenta la información fehaciente y contundente, que debidamente clasificada y organizada, constituyen el soporte documental, ya sea del Libro Blanco o de la Memoria Documental.

¿Cómo se asigna la contratación de los servicios de elaboración de Libros Blancos?

Las dependencias y entidades deben enviar a la Secretaría de la Función Pública, por conducto de la Unidad y con copia al titular del órgano interno de control respectivo, una relación de los Libros Blancos que pretendan elaborar a efecto de ser valorada y analizada. En los 15 días hábiles siguientes a la solicitud, la Secretaría emitirá su opinión sobre la pertinencia o no de su elaboración.

En el caso del Gobierno Federal ¿Cómo se asigna la contratación de los servicios de elaboración de Libros Blancos?

Conforme a la Normatividad vigente, la Secretaría de Hacienda, a través de la Subsecretaría de Egresos, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 2010, el *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal,* en vigor al día siguiente de su publicación. En el apartado referente a Definición de los Conceptos y de las Partidas, Capítulo 3000, Servicios Genera-

[6] *Ibíd.,* página 4.

les, el Concepto "3300 Servicios profesionales, científicos, técnicos y otros servicios. Asignaciones destinadas a cubrir erogaciones por contratación de personas físicas y morales para la prestación de servicios profesionales independientes tales como informáticos, de asesoría, consultoría, capacitación, estudios e investigaciones, protección y seguridad;…[7]

Específicamente en la partida: "331 servicios legales, de contabilidad, auditoría y relacionados. Asignaciones destinadas a […]; la contratación de servicios de contabilidad, auditoría y asesoría contable y fiscal y servicios técnicos de […], y otros no clasificados en otra parte"[8].

En el caso del Gobierno Federal ¿Cómo se asigna la contratación de los servicios de elaboración de Libros Blancos?

En el caso Federal, se requiere primero autorización de la Secretaría de la Función Pública para elaborarlos. La primera instancia, considera que éstos deberán ser elaborados por el personal de la dependencia con recursos materiales y humanos propios y, en segunda instancia, en casos justificados ampliamente se autorizará y procederá a la contratación del servicio.

¿Cómo esta obligación debe ser atendida por el Distrito Federal?

El Distrito Federal cuenta con sus propios *Lineamientos para la rendición de cuentas derivado del informe de gestión de la administración pública del Distrito Federal 2006-2012,* publicados en la Gaceta del 29 de diciembre de 2010.

Si bien el documento emitido por el gobierno del Distrito Federal no es original, pues se encuentra respaldado en el que publicara la Secretaría de la Función Pública en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre 2005, bajo el nombre *Lineamientos para la formulación del informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006, así como para la elaboración e integración de libros blancos,* es lo suficientemente completo para atender este requerimiento.

[7] Diario Oficial de la Federación *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.* 28 de diciembre de 2010.

[8] *Ibíd***.**

Sin embargo, cabe aclarar que para la elaboración de Libros Blancos "los Titulares de las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, elaborarán un Libro Blanco para dejar constancia documental del desarrollo de los programas y/o proyectos de Gobierno especiales, así como de otros asuntos relevantes, debiendo considerar para ello los criterios y normas internas que determinen en razón de sus propias características y estructura administrativa que corresponda a cada caso"[9].

Sin embargo, también debe considerarse la conveniencia de utilizar ambos ordenamientos, cuando se trate de recursos públicos federales, pues aunque los dos lineamientos cumplen con los requerimientos necesarios para la entrega-recepción de la administración pública, no está por demás considerar los contenidos de los Libros Blancos previstos por la federación, previendo así que estos mismos sirvan para justificar ante las dos instancias los resultados de la auditoría, sin incurrir en la necesidad de ampliar o reducir contenidos (con los costos que esto puede representar).

En el caso del Distrito Federal ¿Cómo se asigna la contratación de los servicios de elaboración de Libros Blancos?

Conforme a la Normatividad vigente, la Secretaría de Finanzas, a través de la Subsecretaría de Egresos publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 19 de Octubre de 2010, el *Clasificador por Objeto del Gasto* en vigor desde el 1° de enero de 2011, incluye entre otros, el Concepto 3300 "Servicios Profesionales, Científicos, Técnicos y Otros Servicios" que se refiere, entre otros, a: "Asignaciones destinadas a cubrir erogaciones por contratación de personas físicas y morales para la prestación de servicios profesionales independientes tales como; […] de asesoría, consultoría, […] estudios e investigaciones, …"[10].

Dicho concepto, se desagrega en partidas, entre las que se encuentra la Partida Genérica 3330, "Servicios de consultoría administrativa, procesos, técnica y en tecnologías de la información", que incluye; "Asignaciones destinadas a cubrir los servicios en el campo

[9] Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Lineamientos para la rendición de cuentas derivado del informe de gestión de la administración pública del Distrito Federal 2006-2012.* 29 de diciembre de 2010.

[10] Gaceta Oficial del Distrito Federal. Oficio Circular: NO. SE/1493/2010, *Clasificador por objeto del Gasto del Distrito Federal,* 19 de octubre de 2010, página 88.

de […], consultoría administrativa (administración general, financiera, […]), científica y técnica (en […] y otros no clasificados en otra parte)…”[11].

Por lo anterior, la partida específica es la 3331 “Servicios de consultoría administrativa, procesos, técnica y en tecnologías de la información”, que se refiere a: “Asignaciones destinadas a cubrir los servicios en el campo de […] consultoría administrativa (administración general, financiera, […]), científica y técnica (en […] y otros no clasificados en otra parte)…”[12].

¿Qué tipos de auditoría gubernamental existen y cuál es su propósito?

Sin menoscabo de otro tipo de auditorías que se pudiesen realizar en una entidad pública, podemos decir que las más comunes son: 1) Auditoría Financiera: que comprende la revisión de estados financieros y toda la documentación que la ampara. 2) Auditoría Operativa: Sirve para evaluar el desempeño de una organización, programa, actividad o función gubernamentales con el objeto de mejorar el desempeño y la responsabilidad de los servidores públicos encargados de la actividad.

¿Cuál es la responsabilidad que se tiene con la ciudadanía cuando se efectúa una auditoría?

1. Todos los servidores públicos que tienen la responsabilidad de administrar programas deben rendir cuentas, por lo que son sujetos de una auditoría.
2. Los ciudadanos tienen derecho a saber en todo momento si los fondos públicos están administrados correcta y oportunamente y de conformidad con las leyes en la materia, la auditoría gubernamental es instrumento idóneo para poder informar del estado que guarda la aplicación de recursos públicos.
3. Además de lo anterior, es indispensable que a través de la auditoría se conozca si estos programas están realmente cumpliendo con los fines para los que fueron autorizados, sin desviación ni omisión injustificada.

[11] *Ibíd.,* página 89.
[12] *Ibíd.,* página 89.

Como podemos observar los Libros Blancos se han añadido en los dos últimos sexenios como instrumentos que permiten ir acompañando a la gestión administrativa de los órganos de gobierno *ex ante*, durante y *ex post*, para asegurarse que los recursos asignados para las actividades sean utilizados eficientemente, pero fundamentalmente cuidando todos los procedimientos que marca la normatividad.

Esto no sólo habla bien de quien tiene la responsabilidad de su ejercicio, pues además de cuidar la adecuada aplicación de los mismos, también observa las disposiciones normativas vigentes en las que se sustenta su actuar y deja de forma inequívoca testimonio de honestidad y transparencia mediante una auditoría.

Pero debe quedar claro, este ejercicio no es aplicable a la gestión de un órgano de gobierno, sólo lo es en cuanto al programa que es auditado, que si bien pueden los recursos haber sido correctamente aplicados, esto de ninguna manera justifica la efectividad de los objetivos del programa, pues éste debe ser evaluado bajo otra perspectiva. A esta forma de evaluación, se le puede atender desde la visión de la evaluación de proyectos que, por supuesto, pueden integrar los resultados de los Libros Blancos.

Esta evaluación de Planes y Programas, Libros Blancos y demás instrumentos de medición, es la materia prima de las memorias de gobierno, en las que sí estamos obligados a señalar los avances y dificultades que se han encontrado en la aplicación de los programas de gobierno a efecto de poder corregir, modificar, ampliar o, en su caso, dar por finiquitada la política pública elegida.

En conclusión, los Libros Blancos contribuyen de forma importante a transparentar el uso de los recursos públicos de forma correcta y contribuyen a la evaluación de los resultados de los planes y programas. La evaluación más a fondo de los resultados de la aplicación de la política pública nos ayudan a entender si esta es correcta o requiere ser modificada, o ampliada e, incluso, darla por terminada.

Las memorias de gobierno son excelentes documentos que permiten a las administraciones en operación o en transición conocer sobre el estado que guarda la administración y así evitar que, por desconocimiento, se incurra en errores que pueden ser muy costosos en lo social, en lo político o en lo económico.

Bibliografía

Ackerman, John (2004). *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial.* Documento de trabajo del Banco Mundial, No. 31, Washington, D. C., pp. 1-48.

_____. (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho.* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, A.C., 403 páginas.

Boletín de información de la Contraloría de la Nación (1925). México. Tomo II, julio-agosto de 1925.

Del Castillo, Arturo (2003). *Medición de la corrupción un indicador de la rendición de Cuentas,* México, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 5, pp. 28-59.

Diario Oficial de la Federación (2011). *Lineamientos para la elaboración e integración de Libros Blancos y de Memorias Documentales.* 10 de octubre de 2011. dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213396&fecha=10/10/2011&print=true

_____. (2005). *Lineamientos para la formulación del informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006, así como para la elaboración e integración de libros blancos,* 13 de octubre de 2005.

_____. (2010). *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.* 28 de diciembre de 2010. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172682&fecha=28/12/2010

Gaceta Oficial del Distrito Federal (2010). *Lineamientos para la rendición de cuentas derivado del Informe de Gestión de la Administración Pública del Distrito Federal 2006-2012,* 29 de diciembre de 2010.

_____. (2010). Oficio Circular: No. SE/1493/2010, *Clasificador por objeto del Gasto del Distrito Federal.* 19 de octubre de 2010.

General Accounting Office (GAO) (1996). *Normas de auditoría gubernamental.* México. Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación, México, 132 páginas.

Haro Bélchez, Guillermo (2010). *Fiscalización superior. Avances y retos*. México, Miguel Ángel Porrúa. Serie Políticas Públicas, 237 páginas.

Hijar y Haro, Alberto (1919). *Administración y Contabilidad Fiscal.* México. Imprenta Victoria, 287 páginas.

Junco, María (2003). *El derecho a la información de la penumbra a la transparencia.* México, Porrúa, 110 páginas.

Merino Huerta, Mauricio (2008). "La transparencia como política pública", en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho.* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, A. C., pp. 240-262.

Thede, Nancy (2003). "Derechos Humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.* México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, pp. 37.

Trinidad, Ángel (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública en la sociedad y el gobierno.* México, Miguel Ángel Porrúa, 155 páginas.

Ugalde, Luis Carlos (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México.* México, Instituto Federal Electoral, 61 páginas.

Revista de Administración Pública

INAP

Las instituciones de la Seguridad Social en México: Limitaciones y desafíos

Gustavo Leal F.*

Introducción

Cualquier sistema de salud moderno debe prevenir y atender enfermedades, esa es su tarea principal. Tan seria responsabilidad suele asociarse con su capacidad para prestar asistencia *integral* a la persona y a su comunidad. Para ello, esos sistemas se valen, primero, de la *promoción y educación para la salud* (como la que se lleva a cabo vía los libros de texto gratuitos que distribuye la Secretaría de Educación Pública) y las campañas *preventivas* (como las Semanas Nacionales de Vacunación que despliega la Secretaría de Salud dos veces al año). Aunque la *prevención* también contempla otras acciones que aspiran a disminuir los factores de riesgo –frecuentemente relacionados con el estilo de vida, como el consumo inmoderado de tabaco, alcohol, drogas o la presencia de comportamientos sexuales-reproductivos riesgosos– y que pueden eventualmente atajar el desarrollo de ulteriores padecimientos. Finalmente, las tareas preventivas aspiran igualmente a reducir accidentes, homicidios, ciertas exposiciones ambientales y algunas emanaciones de carácter estrictamente laboral.

Pero una vez que *la enfermedad* se ha instalado en la persona, el sistema de salud debe ser capaz de atenderla integralmente: diagnosticando, tratando y rehabilitándola frente al mal que la aqueja.

Por tanto, conviene distinguir entre *usuarios* y *pacientes* del sistema de salud. En términos estrictos, el usuario que se vacuna y la madre que da a luz están básicamente sanos, mientras que el enfermo

* Departamento de Atención a la Salud, Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco.

crónico de diabetes (bajo control) o aquél que padece un cáncer terminal son, ambas, personas disminuidas en su integridad humana; personas en trance; víctimas de un padecimiento y que sufren. Mientras el *usuario* entra y sale por su propio pie del sistema, el *paciente* constituye una suerte de Sol de la red de atención; Sol que ordena con su propio recorrido al entero sistema de astros que buscarán atenderle su enfermedad.

De ahí que la calidad de cualquier sistema de salud se expresa en su real capacidad para operar políticas preventivas que logren efectivamente evitar la presencia de enfermedades y –en esta misma medida– mejoren consistentemente *la salud* de la población, así como en el orden, precisión y alcance de las intervenciones de los médicos y las enfermeras que lograrán restituir la salud a la persona que ha enfermado.

¿Qué hacer hoy con la salud y seguridad social de los mexicanos? ¿Por dónde empezar? ¿Qué ofrecer? Nos proponemos en este artículo ensayar una propuesta que busca darle viabilidad a las respuestas, precedida por una sumaria caracterización del estado del arte. Inicialmente se revisa la situación de las dos grandes instituciones de la seguridad social, IMSS e ISSSTE para posteriormente establecer la ruta de una agenda mínima. Todo ello en la mira de una visión más estratégica, que estrictamente coyuntural o programática.

El ISSSTE después de la reforma de 2007 y así se encuentra cuatro años después

El ex presidente Felipe Calderón no logró mejorar la seguridad social de los trabajadores al servicio del Estado, pues para conseguirlo debió de incrementar en la cotización debió superar el raquítico 2.65 por ciento actual, aplicable hasta 2012[1].

Ahora los servicios y el asunto público están peor que antes. Estrictamente sólo se buscó monopolizar en PENSIONISSSTE el uso de los fondos pensionarios del Apartado B del Artículo 123 constitucional[2].

[1] Gustavo Leal F. (2011) "Tres años después de la 'reforma' calderonista del ISSSTE. Sigue reformar esa "reforma", *Estudios Políticos*, Núm. 22, Novena Época, Enero-abril, pp. 139-154, Centro de Estudios Políticos, FCPS, UNAM.

[2] Gustavo Leal F. (2008) *El ISSSTE bajo el foxismo*, DCBS-UAM-X, Colección Académicos, Núm. 88; Gustavo Leal F. (2010) *Nueva Ley del ISSSTE. 2007-2008. Materiales*, DCBS-UAM-X, Colección Académicos, Núm. 91.

Pero hasta en ello falló. La combinación entre lucha legal y movilización –a través de cuatro cascadas de amparos– quebraron su reforma de raíz.[3] En noviembre de 2008, un millón 800 mil trabajadores optaron por el esquema de reparto, mientras PENSIONISSSTE sumaba 294 mil.

Además, el futuro financiero de la ley impulsada por Felipe Calderón está comprometido. Para no estarlo, más trabajadores debieron optar por PENSIONISSSTE. Las cuentas individuales del Apartado B y la estructura de contribuciones para sustentar los servicios sólo crecerán con nuevos trabajadores, lo cual no ocurre. Setenta mil trabajadores "precarios" de la SSA, aguardan a la puerta. La ley está quebrada por dentro.

Al declarar inconstitucionales 5 artículos de la nueva ley –entre ellos, la propuesta original de Décimo Transitorio– la Suprema Corte de Justicia de la Nación falló que, para todos los trabajadores activos hasta el 1 de abril de 2007 que no optaron por PENSIONISSSTE, opere un régimen pensionario "modalizado" por la edad de jubilación o retiro de la Ley 1983 abrogada.

Esta sentencia constituye el triunfo del conflicto colectivo más grande del México moderno, ahora materializado en el *Reglamento de Pensiones* de la nueva ley[4], el cual establece que el impacto en materia pensionaria de los afanes de Felipe Calderón sólo se reduce al incremento en la edad. Eso es todo.

Lamentablemente no sucede así con los trabajadores de nuevo ingreso. La mencionada Ley impacta todas sus prestaciones. Rompiendo la intergeneracionalidad e individualizando sus cuentas de retiro, trabajarán más y recibirán menos, particularmente las mujeres. De encontrar empleo, los poderes financieros sangrarán inmediatamente su magro fondo pensionario.

Además, los dos motivos fuertes esgrimidos para justificar la reforma: a) quitar presión a las finanzas públicas y b) mejorar los servicios, particularmente, los médicos, no se cumplieron. La Ley reformada es más cara que la que abrogó. La presión sobre las finanzas públicas creció, y los servicios no están mejor.

[3] Gustavo Leal F. (2009) *RESISSSTE*, ADN EDITORES-IMAGEN-MÉDICA, Temas de Salud y Sociedad, Núm. 3.

[4] *DOF*, 21/7/09.

Como la Ley dispone de más contribuciones y recursos extraordinarios pero menos carga pensionaria, los servicios deberían ir al alza. Pero esas mejoras no se legislan. Acontecen cotidianamente en clínicas y hospitales.

Sobre el *Seguro de Salud* campean quejas por la calidad de la atención, sobredemanda y desabasto, a pesar del *Programa Integral de Abasto en Medicamentos Express* y el Centro Nacional de Distribución firmado por Miguel Ángel Yunes con Fármacos Especializados: 3 mil 220 millones de pesos. El mayor contrato en la historia del Gobierno federal.

Sólo tres años después, ese Seguro de Salud de la nueva Ley ya arrastra un déficit tal que, según el *Informe Financiero y Actuarial 2010* (IFA-10), sus recursos "serán insuficientes para cubrir los gastos en el mediano y largo plazos en cada una de sus vertientes".

El IFA-10 responsabiliza del déficit a los 600 mil trabajadores –con una edad promedio de 64 años– que se jubilaron antes de la reforma y cuyos tratamientos crónicos son muy costosos. Este pasivo heredado, sostiene, impactó al Seguro de Salud y se prevé que siga operando con déficit "hasta la extinción del grupo" lo que ocurrirá en 2070.

Como si los jubilados no hubieran cotizado justamente para recibir debidamente esa atención y como si los diseñadores de la reforma[5] no hubieran previsto esta "anomalía" hasta tres años después de la imposición de la misma.

Igualmente grave es el incoherente crecimiento de la infraestructura –invocado como otro de los objetivos de la reforma– que consumió los 8 mil millones de pesos extras en la edificación de 2 hospitales: Tultitlán y Emiliano Zapata en Morelos, sobrepoblando la oferta del centro del país y descuidando el Norte y Sureste.

Pretextando abatir el rezago las subrogaciones cunden mientras las ventajas de los Acuerdos y Compromisos de Gestión no se aprecian.

PREVENISSSTE no ha sido precisamente un éxito, pero el Director General Jesús Villalobos publicita ahora los beneficios de una iniciativa "rectora de sus servicios": un *Acuerdo Nacional por la Preven-*

[5] Comandada por el, hoy subsecretario de Hacienda, José Antonio González Anaya.

ción, que sobrecarga el primer nivel, asume la fantástica "cobertura universal" y se alinea con el evangelio del autocuidado de la salud compactando a la baja el catálogo de prestaciones médicas.

Tampoco se ha cumplido el "programa de reforma para ofrecer los mejores resultados al derechohabiente" ni el "plan rector para el mejoramiento de los servicios".

Sin embargo, Miguel Ángel Yunes signó la licitación con *OfiStore* (servicio administrado de cómputo, impresión y digitalización de documentos) por 706 millones de pesos, mientras Villalobos firmó otra con Bestel, filial de TELEVISA, por 2 mil millones de pesos.

En los *Servicios Sociales* –después de las anomalías detectadas (2004) por la Auditoría Superior de la Federación sobre el *Sistema Integral de Tiendas y Farmacias*–, se ofreció reestructurarlas y habilitar un macrocentro de distribución, *SuperISSSTE,* con algunas ventajas en precios. Mientras, se encarecían los *servicios funerarios* y el SNTE aplicaba descuentos (64 pesos mensuales) a jubilados por "Seguro Funerario" con ING.

Además del atípico uso que de *TURISSSTE* hizo dicho Ejecutivo, sigue careciendo de proyección estratégica para su destinatario principal: la tercera edad. Y las subrogaciones de *Estancias de Desarrollo y Bienestar Infantil* prosiguen en entidades federativas.

Luego del desfalco en Vivienda Magisterial, los 2 mil millones de pesos de que dispone desde 2006 *FOVISSSTE* para otorgar créditos de cofinanciamiento con Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES), la calidad de las viviendas, los numerosos convenios bancarios signados por Yunes para edificar, los créditos hipotecarios a pensionados y, por supuesto, el controversial uso de los recursos de los trabajadores para financiar vivienda en general, la bursatilización de la cartera del Fondo, finalmente presiona sobre una limitación de los créditos personales y préstamos hipotecarios.

En el rubro de *Servicios Culturales* (programas culturales, educativos, de capacitación, atención a jubilados, pensionados, discapacitados y fomento deportivo), es mucho lo que debe hacerse, particularmente con jubilados y pensionados que constituyen un potente activo institucional contemplado en el Artículo Cuarto de la ley.

Lo que sigue es reformar esa reforma. El año 2011 es en el que –según señala la nueva ley en su artículo 14 y Cuadragésimo Sexto Transitorio– la Junta Directiva deberá revisarla estableciendo la "viabilidad futura del Instituto"[6].

El IMSS fue reformado en 1995-97 y así se encuentra su situación 14 años después

Diseñada con urgencia, esa reforma –como la del ISSSTE– exhibe ambigüedades, vacíos y complejidades legales resultantes de una precipitada aprobación parlamentaria, que favorece la confusión de los derechohabientes y el consecuente dictado de jurisprudencias que no alivian la calidad de su hechura legal, pero potencian la desconfianza sobre los institutos de seguridad social.

La reforma sigue aumentando las bolsas de los administradores de los –cada vez más– cuantiosos recursos para el retiro, sin mejorar el rendimiento neto y seguridad de los dueños de esos fondos.

Catorce años después, en el IMSS priva un desorden generalizado. Después de más de una década de administración panista[7], la conducción institucional sigue careciendo de las políticas clínicas que requiere su derechohabiencia en el marco de un horizonte financiero del todo incierto.

El anuncio según el cual la Ley de Ingresos 2011 autoriza que el IMSS transfiera excedentes de las reservas de los seguros de Invalidez, Vida y Riesgos de Trabajo al de Enfermedades y Maternidad, significa que la institución vuelve, de facto, al entramado de su Ley de 1973.

Después de la reforma de Ernesto Zedillo (1997) que amputó al Instituto sus recursos pensionarios privatizándolos en las AFORE; después del deliberadamente equívoco diagnóstico de Santiago Levy y Vicente Fox que –con apocalípticos pronósticos y cifras exagera-

[6] Creada el 12 de marzo de 2008, la Afore PENSIONISSSTE, cumplió tres años de administrar los fondos pensionarios de los trabajadores al servicio del Estado el 12 de marzo de 2011. A partir de esa fecha deberá someter a la decisión voluntaria de sus aforados si se mantienen en ella o migran a otra Afore.

[7] Gustavo Leal F. (2009) *El IMSS bajo el foxismo,* DCBS-UAM-X, Colección Académicos, Núm. 86; Gustavo Leal F (2008) *El IMSS bajo el calderonismo. El pliego hostil de Molinar Horcasitas*, ADN-Asamblea Nacional de Trabajadores Democráticos del IMSS.

das–, desprestigió a los mejores equipos de salud nacionales con la mira de destruir el Contrato Colectivo de Trabajo más completo de América Latina, fabricando el mito del peso del Régimen de Jubilaciones y Pensiones; después de no canalizar al IMSS la brutal bolsa de recursos frescos que Vicente Fox y Felipe Calderón destinaron al incoherente Seguro Popular (y su modalidad *petit*, el Seguro Médico para una Nueva Generación), ese anuncio para el uso de las reservas representa el reconocimiento final del patente fracaso de la reforma de Ernesto Zedillo.

Sintetiza la negación de facto de aquello que en 1997 los tecnócratas esgrimieron como argumento vertebral para soportar la necesidad de una reforma que ha fallado por completo[8].

La iniciativa de Felipe Calderón respecto a que ese rebalanceo "es apenas un respiro, por lo que urge una nueva generación de reformas que garanticen viabilidad financiera de largo plazo", constituye sólo una enorme pantalla para ocultar el desorden generalizado que priva en el IMSS en la actualidad.

Desde el año 2000 con Vicente Fox y Santiago Levy, aunque muy especialmente desde el 2006 con Felipe Calderón, José Molinar Horcasitas y Daniel Karam, en el IMSS prevalecen sin pausa la ineficiencia, omisiones, incumplimientos, favoritismo, discrecionalidad en compras, cobranza, entre muchas otras áreas

Afectando el corazón de las expectativas de la derechohabiencia, ese desorden obstaculiza lo que debiera ser la producción cabal de servicios en un auténtico caos. La norma es, insoportables tiempos de espera y carencias insultantes.

Sólo las Encuestas de Satisfacción de *Transparencia Mexicana*[9] sostienen que "77% de los derechohabientes manifestó estar muy satisfecho o algo satisfecho con la atención".

La calidad de las últimas gestiones ha instaurado un desorden de alcance y profundidad inédito. Durante una década –aunque cierta-

[8] Esos tecnócratas son: Gabriel Martínez, hoy secretario general del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social y su estrecho colaborador Eduardo González Pier (diseñador con Julio Frenk del Seguro Popular), hoy Director de Finanzas del IMSS.

[9] De Federico Reyes Heroles.

mente muy agudizado en los últimos cuatro años– los servicios han sido víctimas de una virtual ocupación que nos permite afirmar que feudalizó al IMSS, implantando un *medioevo* de los intereses que se benefician de los recursos destinados a la operación.

Por eso los servicios están peor que en el año de la "alternancia" en el año 2000, y sin expectativa de mejora. La aparente nueva generación de reformas de Felipe Calderón buscó ganar tiempo y ocultar el fatal saldo de la peor década en la historia del IMSS.

De los últimos gobiernos se aguardó el urgente diseño de una política de salud y seguridad social alternativa, capaz de corregir de raíz las inercias y pendientes de los últimos gobiernos priístas.

Antes que nada, esa política debió haber exigido cuentas, evaluar y transparentar las gestiones previas, para con todo ello mejorar inmediatamente los servicios heredados y rendir nuevas cuentas. Nada se hizo.

A cambio, los gobiernos de la alternancia asumieron el diagnóstico tecnocrático de la Fundación Mexicana para la Salud[10] e impusieron el Seguro Popular, mientras permitían que Santiago Levy[11] desmantelara al Instituto con la constitución de las opacas Unidades Médicas de Alta Especialidad (UMAES), sus apocalípticos Informes y el crecimiento de la corrupción.

La década de estos gobiernos también ha consolidado ese desorden generalizado gracias a la calidad de una cúpula sindical que –formando parte del cuadro de ese caos institucional, suspendiendo trabajadores, sacrificando a los de nuevo ingreso, violando estatutos y perpetuándose en el poder– se ubicó además como representación legislativa del propio partido en el poder.

Como Vicente Fox antes, Felipe Calderón tampoco atendió desde la titularidad del Ejecutivo: no fue responsable ante la Nación y su principal institución de seguridad social. Agravó el desorden genera-

[10] Funsalud, a cargo de Guillermo Soberón, Julio Frenk y ahora la Dra. Mercedes Juan. Véase Gustavo Leal F. (2006) *Planes y programas del foxismo,* DCBS-UAM-X, Colección Académicos, Núm. 67.

[11] Autor del contrato de subrogación que culminó en la tragedia de la guardería ABC, en Hermosillo, Sonora. Hoy día Levy "asesora" en el asunto a Manlio Fabio Beltrones y Enrique Peña Nieto.

lizado iniciado por Santiago Levy y lo extendió a la entera institución con Molinar Horcasitas y Daniel Karam. Es un problema que heredará el próximo sexenio.

Es claro que el daño estructural generado por la ley impulsada por Ernesto Zedillo de 1997, sólo ha sido agravado y puesto en un nuevo nivel de corrupción durante la década de la alternancia. Lo que sigue es reformar esta reforma.

Lo que no hay que hacer

1.- No hay que ofrecer "universalismos" de paquetes básicos

¿Quién puede estar en contra de que nuestro sistema de seguridad social preserve el principio de universalidad? Dudo que alguien. ¿Se trata de un objetivo deseable? Sin duda, sin embargo hay que tomar el asunto con suma precaución.

Porque, hoy por hoy, escuchamos pronunciamientos en su favor emitidos desde un amplio coro de voces extraordinariamente diverso: el titular del Poder Ejecutivo Federal[12], la Secretaría de Salud[13], el IMSS[14], el ISSSTE[15], la Agenda Legislativa (Legislatura LXI) del PAN[16] y hasta de Enrique Peña Nieto, cuando era gobernador del Estado de México[17].

Voces a las que se suman otros abiertos promotores de la universalidad, como el *Acuerdo Nacional para el Desarrollo y Modernización de México. Programa 3 x 3,* del Consejo Coordinador Empresarial[18]; los documentos programáticos del PRD, en la vertiente que representó Jesús Ortega[19]; el *Nuevo Proyecto Alternativo de Nación* del

[12] *La Jornada*, 8 de mayo de 2010.

[13] SSA (2008) "El Secretario de Salud, José Ángel Córdova Villalobos, inauguró los servicios de Oftalmología, Alergias y Dermatología del Hospital Universitario de Nuevo León", *Comunicado de Prensa No. 221*, 9 de julio.

[14] IMSS-Molinar Horcasitas, *Milenio Diario,* 4 de julio de 2008; IMSS-Karam, *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión Sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2008-2009*, Cobertura Universal en 2010, pp. 86-87.

[15] ISSSTE-Yunes, *La Jornada*, 27 de noviembre, 2009.

[16] *Reforma*, 9 de febrero de 2010.

[17] *La Jornada,* 27 de mayo de 2010.

[18] 2009.

[19] PRD (2009), *Documento de Discusión para la Reforma al Programa del Partido de la Revolución Democrática*, noviembre.

movimiento social que encabeza Andrés Manuel López Obrador[20], o las propuestas del Rector de la UNAM, José Narro Robles[21].

El nivel de generalidad de estos pronunciamientos promocionales podría ser suscrito casi por cualquiera. Hasta que, por supuesto, cada emisor nos documente qué es lo que entiende por universalidad.

[20] *La Jornada*, 23 de noviembre, 2009.

[21] "Urge una reforma del sistema de salud mexicano para garantizar el acceso universal, reducir la desigualdad en el acceso a los servicios y mejorar la calidad de los mismos. Urge fortalecer los programas públicos de salud y combatir el rezago, especialmente en los que atienden a los grupos sociales más vulnerables. Nos urge contar con un sistema nacional de salud pública descentralizado, con cobertura universal y con la calidad que se requiere. Uno de los principales problemas del sector es la fragmentación en diversas instituciones, lo que trae como consecuencia ineficiencias, exceso de personal, mayores costos, trámites burocráticos, ausencias de cruces de información entre las diferentes bases de datos de beneficiarios, así como poca transparencia en el uso de los recursos públicos. Los mexicanos nos tenemos que plantear el poder contar con un servicio nacional de salud único, porque se tiene una gran fragmentación, pues por un lado, están las instituciones de seguridad social como el IMSS y el ISSSTE, Pemex, Sedena y el Centro Médico Naval. Aunque reconoció un avance en el financiamiento al sector salud, consideró necesario invertir más recursos. Nuestro financiamiento público se ha ampliado de manera importante en los últimos seis años, pero es claramente insuficiente. Entiendo que la cobija es corta, pero estoy convencido de que la salud es un área fundamental. Cuestiono las asignaciones inerciales en donde se invierte más dinero en los estados que cuentan con más infraestructura, ampliando así las brechas sociales. Para 2010, sostuvo, México destinará 351 mil 869 MP para el financiamiento del sector salud, lo que representa 2.75 por ciento del PIB. Pero la mayor parte de esos recursos están dirigidos al gasto operativo más que a la inversión física. Urge también acabar con la dependencia tecnológica y humanizar la medicina que, advirtió, se ha convertido en un nicho de mercado. Ha habido un surgimiento de la industria de la salud como un nicho de mercado y la visión de la salud misma como una mercancía. Esta visión que ha ido avanzando considerablemente en nuestro país, acentúa las enormes desigualdades existentes en la población mexicana", *Reforma*, 3 de diciembre, 2009.
"Nos urge contar con un Sistema Nacional de Salud público, de cobertura universal, descentralizado y con la calidad que se requiere, pues el actual ya no es eficiente. Es necesario emprender una gran reforma en este sentido. El sistema actual se ha vuelto complicado, lo que hace cada vez más difícil su avance. Tenemos una organización y funcionamiento deficientes. Si medimos las coberturas, vemos injusticias pues hay mexicanos que tienen doble o triple cobertura y hasta capacidad de pago para medicina privada, y otros que no cuentan con nada. Esto hace difícil asegurar que se tenga cobertura universal, ni siquiera en algunos servicios esenciales. Además de la duplicidad constituyen amenazas a la atención médica sus ineficacias y altos costos (que han llevado a ver la atención de la salud como un nicho de mercado, al paciente como cliente y al médico como un proveedor), la dependencia tecnológica, el uso excesivo de la tecnología y su intromisión en la relación médico-paciente, así como la desigualdad en el acceso. Requerimos realmente diseñar un Servicio Nacional de Salud a partir de toda la infraestructura y recursos financieros que estamos destinando. El sistema es de calidad heterogénea, pues así como se cuenta con servicios extraordinarios, hay otros que dejan mucho que desear", *El Financiero*, 3 de diciembre, 2009.

Pero con todo ello se corre el serio riesgo de que, como ya ocurre en el Seguro Popular y el Seguro Médico para una Nueva Generación, se aluda también a una "universalidad" de paquetes básicos esenciales: al Catálogo Universal de Servicios Esenciales (CAUSES); a una "universalidad" racionante[22].

No se trata, en ambos casos, del universalismo integral propiamente dicho, sino de paquetes que achican el horizonte de la oferta de recursos, servicios y prestaciones orientadas a atender el perfil de daños a la salud, sirviéndose para ello de criterios de priorización costo-efectiva tecnocráticos[23].

Y hay que considerar, todavía, la promoción de la cultura del autocuidado de la salud que, potencialmente, puede traducirse en una tácita culpabilización del ciudadano, usuario, derechohabiente o paciente.

Por lo que frente a este patente riesgo lo más adecuado es delinear con toda precisión los contendidos del universalismo integral[24] que demanda el futuro inmediato de nuestra, aún envidiable, red. Claro, si de lo que se trata es de atender resolutivamente, con oportunidad, calidad y eficacia para que la vocación de universalidad opere en beneficio de su principal destinatario: el hombre (paciente) que, sufriendo, toca a la puerta de la red.

Ciertamente, esta integralidad no puede sino dilatar el catálogo de prestaciones del Seguro de Enfermedad y Maternidad-IMSS, así como el del Seguro de Salud de la nueva Ley del ISSSTE, actualizándolo en consonancia, al enfermar y morir que nos depara este siglo XXI.

Pronunciarse y promover sólo un sistema universal sin definirlo, dice mucho y a la vez no dice nada. Enderezar una política de salud y

[22] "Una primera dimensión es la universalidad, es decir, cuántas personas están 'aseguradas' o tienen acceso a un paquete básico garantizado", Nelly Aguilera Aburto (S/F), *El paradigma de emergente en los sistemas de salud: hacia la cobertura universal en los países del continente*, IIJ-UNAM, p. 4.

[23] "Sin un paquete garantizado, el acceso universal "a todo", contemplado en la Constitución, no se hace efectivo; los servicios de salud cubren lo que pueden con sus recursos. Estos programas de aseguramiento, en el momento en que establecen un paquete garantizado de padecimientos e intervenciones, lo que buscan es darle a las personas el instrumento para que ejerzan su derecho a reclamar esos servicios", Nelly Aguilera Aburto (S/F), *El paradigma emergente en los sistemas de salud: hacia la cobertura universal en los países del continente*, Cámara de Diputados, p. 5.

[24] ILO (2009) *Social Security for All: Investing in social justice and economic development*. Social Security Policy Briefings, Paper 7, Geneva.

seguridad social a la altura de lo que nos enferma y mata hoy exige definir con precisión el catálogo de prestaciones contempladas en la propuesta de universalismo[25].

2.- No hay que subir el IVA para aplanar a la baja el cuadro de prestaciones vigentes

La tecnocracia considera establecer la "mejora" de la seguridad social como objetivo de la reforma hacendaria[26], pero no hay tal.

Según el INEGI, al tercer trimestre de 2010 las cifras de empleo resultaban decepcionantes. De los 47.1 millones que integran la Población Económicamente Activa; 44.4 estaban ocupados; 27.2 eran asalariados y 2.1 patrones; 10 millones laboraban por su cuenta; 15.7 millones contaban con seguridad social y 28.4 no. Se registraron 18.4 millones de micronegocios, 6.7 de negocios pequeños, 4.2 de negocios medianos y 3.6 millones de grandes negocios.

Mientras tanto, según Hacienda, el universo de contribuyentes sumaba 33.4 millones, de los cuales 1.3 son personas morales y 32.1 personas físicas. 6.8 millones disponían de actividad empresarial y 25.2 millones carecían de ella.

Frente a este cuadro, Santiago Levy –uno de los principales responsables del estado que padece la seguridad social– divulga una propuesta para reformar la seguridad social, financiada con IVA generalizado a fármacos, alimentos y servicios "sin excepción"[27].

La iniciativa desestructura la integralidad de las prestaciones IMSS-ISSSTE sustituyéndolas con un universalismo de paquetes mínimos en pensiones-retiro, seguro médico, de vida e invalidez y guarderías como el del Seguro Popular. "Un Seguro de Derechos Sociales Universales" que agrega uno de riesgos del trabajo –sólo para los asalariados– y otro de desempleo modesto, en remplazo de la indemnización por despido.

[25] OIT (2009) *Bolsa Familia en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto*, Ginebra, marzo, The Economist (2010) *"How to get children out of jobs and into school"*, July 31st, pp. 19-20.

[26] "La discusión sobre subir o bajar impuestos, o exentar algunos productos de tales gravámenes, carece de sentido si no está vinculada a una reforma fiscal, la que, a su vez, debería estar atada al tema de la seguridad social", Santiago Levy, *La Jornada*, 4 de febrero, 2011.

[27] "Buenas intenciones, pobres resultados. Entrevista con S. Levy", *Nexos*, febrero, 2009.

Este "piso social mínimo" equivale a 5 puntos del PIB. Y para instrumentarlo sería preciso elevar el impuesto, homogeneizando la tasa del IVA a 15 por ciento para todos los bienes y servicios sin excepción, justamente en esos mismos 5 puntos del PIB. Ese impuesto sería entonces bautizado como "contribución para los derechos sociales universales".

El problema de fondo es si se puede garantizar lo que se ofrece cuando la pensión de retiro (en Afores) apenas sumaría el 37 por ciento del último salario devengado, y el seguro médico sería racionado como en UMAES o el Seguro Popular.

Hay un agotamiento de las élites. Al repetir las mismas y trilladas fórmulas de la vieja escuela, la falta de imaginación es patente. Se insiste en gravar el magro ingreso disponible de las familias, alimentos y medicinas –lo que impactaría el consumo de la mayoría de las familias que en eso gastan gran parte de sus ingresos–, en vez de ensayar un modelo de crecimiento alternativo para enfrentar la informalidad e incrementar la recaudación yendo sobre los grupos tradicionalmente protegidos.

Y todo para devolver unos derechos compactados que sólo anticipa un país de adultos mayores empobrecidos y sin servicios sanitarios efectivos.

Recomendaciones sobre lo que hay que hacer: reformar las "Reformas"

Después del infortunado episodio sobre la reforma laboral, la apariencia sobre una nueva generación de reformas, debe traducirse en una movilización social que exija al gobierno en turno, que ya no toque ni una coma en los ordenamientos de la salud y seguridad social de los mexicanos.

Esa tarea corresponde al nuevo Ejecutivo que triunfó en la jornada electoral de 2012, disponiendo para ello un debate amplio e incluyente sobre esta crucial y estratégica política de cohesión social. El debate ya está en curso, es hora de dilatarlo y democratizarlo.

Resulta inconcebible que sean los mismos que hundieron el modelo de seguridad social del siglo XX quienes, ahora, ostenten ir a su "rescate".

A menos que la estrategia sea disminuir sensiblemente el nivel de bienestar (en pensiones y salud) de los trabajadores activos y dejar casi sin protección social a los jóvenes de nuevo ingreso, es preciso diseñar grandes reformas e implementar nuevas políticas.

La evidencia muestra que 14 años después de la reforma al IMSS, un trabajador con una vida laboral de 40 años y cotizando cerca de 22 años, apenas podría aspirar a una pensión equivalente al 25 por ciento de su último salario al momento del retiro.

¿Por qué? Sencillo: la tasa de densidad de su cotización sólo sumaría 56 por ciento. Entre otras fallas, la Ley de Ernesto Zedillo soslayó la precariedad laboral, los bajos sueldos, el empleo informal y los períodos de desempleo que impiden a los trabajadores cumplimentar los aportes indispensables para alcanzar una pensión digna.

El diseño no vinculó adecuadamente el sistema de ahorro con la realidad del empleo que incluye trabajadores que al ganar poco, pueden aportar poco y, por tanto, no alcanzarán esa “dignidad” en su pensión.

Por ello, el modelo-Afore, al no incorporar el impacto negativo de la densidad de la cotización, ni su efecto en la carrera salarial, proyecta a sus afiliados saldos inexactos: que en el mediano y largo plazo, están fuera de lo real y posible.

El sistema, extendido al Apartado B y también a los de nuevo ingreso del IMSS y de la CFE, no garantiza ni el 20 por ciento del último salario devengado: cuatro salarios mínimos, incluso considerando las aportaciones del SAR92.

¿Por qué? Ello resulta de los supuestos irreales del modelo: la movilidad salarial, el efecto de las comisiones, las tasas de interés y el nivel de los rendimientos.

Agreguemos que las Afores sólo benefician al negocio pues las comisiones son muy altas, mientras que las autoridades se ponen en el lugar del negocio y no del trabajador al argumentar que no hay afectación al ahorro.

El problema son, claramente, esos supuestos. A lo cual hay que sumar, como el núcleo del asunto, la propia naturaleza de las cuentas

individuales, su estructura de comisiones y la intermediación financiera innecesaria que representan.

En suma: el problema es esa modalidad mexicana de la "capitalización individual" que, a diferencia de otras como, por ejemplo la sueca, representa un riesgo patente que se concretará en no proveer siquiera un nivel de pensión digno.

Ante la clara evidencia sobre las decisiones de política adoptadas, sorprende que algunos legisladores e intereses legítimos presentes en la arena de la política pública, sigan concluyendo que "el modelo es viable". Nos preguntamos: Viable ¿para quién?

Es un hecho que no habrá nivel pensionario digno con el actual nivel de no creación de empleo, la creciente precarización laboral y el impacto del *outsourcing*.

Lo que sigue es reformar esas reformas. ¿Cómo?

En la ruta de una agenda mínima

Dado el cuadro de hegemonía financiera que caracteriza a la economía global contemporánea, cualquier propuesta seria de reforma de la salud y la seguridad social de los mexicanos, debe tener como supuesto: un crecimiento económico con vocación distributiva para las mayorías, capaz de generar empleo formal de calidad y sin *outsourcing*.

Sólo entonces se podrá incursionar estratégicamente al "cuarto de máquinas" en que se produce el servicio. Tarea abandonada desde el gobierno de Ernesto Zedillo y a lo largo de los gobiernos panistas. Para ello hay que partir del trabajo con y los equipos de salud del IMSS, ISSSTE y SSA que prestan efectivamente la atención[28]. Con propuesta e inteligencia institucional, se trata de mejorar servicios, no de subir impuestos.

Como apunta el peculiar lenguaje de la CTM: "la infraestructura institucional, a pesar de su crecimiento, no lo hace en proporción a

[28] James Banks, Michael Marmot, Zoe Oldfield and James P. Smith (2008), *The SES Health Gradient on Both Sides of the Atlantic*, NBER, Washington. D.C.; José Manuel Freire, José Ramón Repullo, Luis Ángel Oteo, Manuel Oñorbe (Editores) (2011) *Libro blanco de la sanidad de Madrid*, Madrid; Adamo-Jacochi (2008) *Factores que frenan el desarrollo de las ISES*, México, D.F.

las necesidades de una población derechohabiente cada vez más demandante y creciente". Las encuestas muestran que hasta "23 por ciento" de los derechohabientes está descontento. "Ese 23 por ciento representa a miles que diariamente esperan horas, con las urgencias saturadas y viven situaciones caóticas"[29].

Esa agenda mínima contempla:

- *Pensiones.* Es preciso ajustar el actual esquema mexicano de capitalización individual a un modelo emergente que –con crecimiento económico y creación de empleo formal– garantice un pilar público redistributivo sustentable, amparado fiscalmente por el Estado[30]. Puede ser acompañado de otro pilar: opcional, adicional y voluntario que contemple el ahorro individual complementario. El tercer pilar garantizaría, también por la vía fiscal, una pensión mínima.
- *Regulación*. El modelo emergente debe contener un nuevo dispositivo regulatorio ajustado a su triple estructura.
- *Auditorías*. Antes de emprender cualquier reforma del actual SAR, el Congreso de la Unión debe levantar sendas auditorías (vía la Auditoría Superior de la Federación) a los fondos de retiro que administró el IMSS hasta 1995 y el ISSSTE hasta 2007 con vistas a deslindar responsabilidades.
- *Afores y Consar*. Antes de emprender cualquier reforma del actual SAR, el Congreso de la Unión debe contratar un es-

[29] José Luis Carazo, representante de la CTM en el Consejo Técnico del IMSS, *Reforma,* 4 de noviembre, 2010.

[30] Justo como la Iniciativa de reformas 2008 de Felipe Calderón a la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). En ellas, exactamente lo contrario de lo decidido para el IMSS e ISSSTE, se propuso incrementar el monto de las aportaciones anuales del Gobierno Federal (de 11 a 15 por ciento) sobre los haberes, haberes de retiro y pensiones de los integrantes de las Fuerzas Armadas y sus familiares. Para ello se argumentó que se trataba de "atender la elevación del nivel de vida del personal retirado, dado que actualmente subsisten en su mayoría con un haber de retiro o pensión exiguos que sólo cubren sus necesidades básicas sin alcanzar los niveles de vida digna". Además, se enderezó un incremento de 70 a 80 por ciento para integrar las pensiones y, como un reconocimiento a la permanencia en el servicio de los militares con 30 o más años de servicio, se establece un factor para calcular el monto del haber de retiro considerando que al causar baja del activo es complicado que el militar se reincorpore a la vida productiva. La Iniciativa contempló un incremento del 0.5 al 3 por ciento del haber y sobrehaber mínimo vigente del personal de las Fuerzas Armadas para mantener la viabilidad financiera del Seguro Colectivo de Retiro. En la milicia el haber es el sueldo y el sobrehaber son las remuneraciones adicionales al personal y depende del grado, antigüedad, cargo o zona del País en que trabaja. El promedio del sobrehaber llega a ser hasta del 90 por ciento del total de las percepciones de un militar. La iniciativa fue aprobada en octubre de 2008. Algo similar ocurrió años antes en Chile.

tudio que evalúe el desempeño de ambas entidades en la administración de los recursos pensionarios de los trabajadores mexicanos a partir de julio de 1997.

- *Atención médica y salud.* Mientras, en consonancia con el mencionado ajuste al esquema pensionario, se establece una *nueva* política de salud ajustada al perfil de morbi-mortalidad que enferma y mata a los mexicanos; mientras esa nueva política sustituye los paquetes básicos por actualizaciones integrales de los catálogos de prestaciones médicas que establecen las leyes del IMSS e ISSSTE, absolutamente todos los recursos de que se sirve el Sistema Nacional de Protección Social en Salud, su brazo operativo: el Seguro Popular, así como los del Seguro Médico para una Nueva Generación, todos ellos deben ser integrados a las bolsas del Seguro de Enfermedades y Maternidad (SEM) del IMSS y del Seguro de Salud del ISSSTE.
- Por su parte, la SSA y los Sistemas Estatales de Salud (SESAS) deben ajustar sus actuales catálogos de prestaciones médicas a lo que establece la Ley del IMSS.
- *IMSS-Oportunidades*. Todos los recursos de que se sirve el programa de la SSA Caravanas de la Salud, deben ser integrados al programa federal IMSS-Oportunidades.
- *Guarderías.* Todos los recursos que opera la SEDESO bajo el programa de Estancias Infantiles, deben ser integrados a las bolsas de las direcciones de prestaciones sociales del IMSS y del ISSSTE que operan esquemas integrales de guarderías propiamente dichas de acuerdo a la NOM 167 (1997).

Revista de Administración Pública

INAP

Reseña del Congreso Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas "Prioridades Socioeconómicas y Administración Pública" celebrado en Mérida Yucatán del 18 al 22 de junio de 2012*

Héctor Zamitiz Gamboa**
Gloria Enríquez Marín***

Presentación

Del 18 al 22 de junio se llevó a cabo el Congreso Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA) en la Ciudad de Mérida, Yucatán, el cual fue organizado conjuntamente con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Dicho Congreso ha sido uno de los eventos más grandes para los estudiosos de las disciplinas administrativas y servidores públicos del mundo. Aunque seguramente asistieron mucho más personas, el IICA registró formalmente 695 participantes de 58 países.

La blanca ciudad de Mérida fue sede durante una semana, de un punto de convergencia de ideas, reflexiones, diálogos, debates e intercambios de la comunidad científica mundial en materia de Administración Pública, por lo que el maestro José R. Castelazo, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública; Vicepresidente para Latinoamérica y el Caribe del IICA; Coordinador del Grupo Lati-

* Los autores de la presente reseña elaboraron estas notas con el objetivo de dar a conocer una breve narración de la realización del Congreso, así como dejar un registro histórico en la Revista de Administración Pública del INAP, en virtud de la importancia y pertinencia de tan relevante encuentro. El documento integral del Congreso que será considerado la memoria institucional del mismo se encuentra en preparación.

** Profesor de carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Asociado del INAP.

*** Encargada de Relaciones Internacionales del INAP.

noamericano por la Administración Pública (GLAP), y Presidente del Comité organizador local, señaló: “La ciudad de Mérida se convirtió en la capital de la disciplina de la Administración Pública”.

El Congreso fue un importante lugar de encuentro para el intercambio de experiencias académicas y prácticas entre los estudiosos de las disciplinas administrativas en tres ámbitos: internacional, regional y nacional, puesto que concurrieron tres eventos en forma paralela, pero a la vez integrada, como fue la Segunda Reunión Plenaria del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP) y la Reunión del Sistema INAP (SINAP) de nuestro país. Fue la primera ocasión en la que se planeó la coincidencia de estos tres eventos simultáneos, permitiendo así, la articulación de manifestaciones incluyentes de las ciencias administrativas en diferentes niveles de análisis.

Acerca del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

El IICA es una organización internacional fundada en 1930 en Bruselas y tiene como fin, ser la principal organización de Administración Pública en el mundo. El Instituto se ha convertido en una plataforma global que permite la mejora en los conocimientos científicos y en la práctica de las ciencias administrativas. Reúne no sólo investigadores y universitarios, sino también personal de todos los niveles de gobierno y del sector público de diferentes nacionalidades. Es una asociación internacional no gubernamental, sin fines de lucro y con más de ochenta años de vida. Su trayectoria inicia a principios del siglo XX, en medio de grandes transformaciones en el mundo y en el contexto europeo. En su inicio, en 1910, en el Primer Congreso Internacional de Ciencias Administrativas se constituyó como una Comisión Permanente para Congresos Internacionales de Ciencias Administrativas, que organizó Congresos en 1923, 1927 y 1930. En este último, celebrado en Madrid, España, la Comisión Permanente decidió transformar la Asociación en el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica.

De manera general, la contribución del IICA ha sido atestiguar y coadyuvar en el desarrollo de las disciplinas administrativas alrededor del mundo. Si se considera que la Administración Pública es la actividad que vincula a los gobiernos con los individuos, las actividades del Instituto se rigen por el respeto a la diversidad, a la identidad y a la voluntad de los ciudadanos. El organismo contribuye al progreso de la gobernanza al promover el estudio de la Adminis-

tración Pública contemporánea a nivel local y global. Funge como un foro en el cual los estudios comparativos –incluyendo experiencias prácticas y análisis teóricos– contribuyen a mejorar la operación y el funcionamiento de las administraciones públicas y a perfeccionar los métodos y técnicas administrativas.

El cumplimiento de los objetivos del Instituto Internacional se logra a través de la articulación de una red internacional representada por cuatro entidades: el Grupo Europeo por la Administración Pública (GEAP), la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (AIEIA), el Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP) y el Grupo Asiático por la Administración Pública (GAAP). La organización de un Congreso Anual así como conferencias y reuniones específicas en coordinación con las entidades es parte fundamental de las dinámicas del IICA pues es un reflejo de la diversidad de sus miembros. La coordinación de Proyectos y Grupos de Estudio, así como sus publicaciones sobre temas especializados, permite que el IICA se convierta en un centro de creación de conocimiento y un referente en materia de lo administrativo.

La presencia de México en el IICA ha sido constante desde sus manifestaciones fundacionales. Por su parte, el Instituto Nacional de Administración Pública ha estado adscrito al IICA desde el año de 1955 como Sección Nacional. Las funciones de las Secciones Nacionales están encaminadas a la promoción del Instituto como una plataforma de intercambio de conocimiento y el fortalecimiento de los vínculos entre académicos y servidores públicos dentro de su área de acción.

La cooperación entre el INAP y el IICA fomenta el progreso del estado del arte de la ciencia de la Administración Pública desde la perspectiva mexicana. De tal forma, ha enriquecido el bagaje de conocimiento del Instituto internacional con términos comparativos de referencia que ayudan entender problemas concretos de México, como un país que se inserta en dinámicas de intercambio regional y global.

Dos notables mexicanos, y asociados del INAP, han sido Presidentes del IICA, Gustavo Martínez Cabañas (1974-1977) e Ignacio Pichardo Pagaza (1998-2001). Por otra parte, se han celebrado de manera conjunta un gran número de reuniones y conferencias. Entre éstas se destacan cinco eventos relevantes en cuanto a la temática, asistencia e impacto:

1974 XIV Congreso Internacional, en la Ciudad de México.

1993 Mesa Redonda en la ciudad de Toluca, Estado de México.

2006 Tercera Conferencia Internacional Regional en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.

2010 Reunión Fundacional del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

2012 Congreso Internacional de Ciencias Administrativas; en Mérida, Yucatán.

El INAP le ha otorgado una prioridad indiscutida a la construcción de una plataforma intergeneracional, innovadora y global de administradores y servidores públicos en coordinación con el IICA. Estos foros han brindado la oportunidad de examinar temas que están ligados a acontecimientos prácticos locales, pero que tienen una relevancia global. La planeación operativa y sustantiva del Congreso Internacional de Ciencias Administrativas de 2012 fue un esfuerzo conjunto, entre el INAP, el IICA y el Gobierno del Estado de Yucatán, iniciado desde 2010.

Acerca del Grupo Latinoamericano de Administración Pública

En el marco del Congreso Internacional del IICA se realizó la Segunda Reunión Plenaria del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública (GLAP), en el que se discutieron e intercambiaron experiencias de la Administración Pública en la región, teniendo como eje temático “Desarrollos y Tendencias de la Administración Pública en América Latina”, el cual se dividió en tres vertientes: a) análisis nacionales; b) debate, y c) propuestas regionales.

El Grupo Latinoamericano por la Administración Pública es una expresión regional del IICA. Su propósito es fortalecer los enlaces entre los especialistas en Administración Pública de América Latina, tanto académicos como profesionales, para promover ideas innovadoras, métodos y técnicas para desarrollar la teoría y la gestión de políticas públicas.

Los miembros del Grupo participan en un ejercicio anual, con el fin de recoger sus ideas, planteamientos y propuestas. Desde su fundación en 2010, se han celebrado, en distintos países de la región dos Reuniones Subregionales.

Los objetivos del GLAP son los siguientes:

- Intercambiar información sobre la evolución de la teoría y la práctica de la Administración Pública;
- Desarrollar y fomentar la aplicación de teorías y métodos en la Administración Pública dentro de una perspectiva regional;
- Evaluar las estrategias actuales de educación con el fin de crear una administración dinámica, flexible e innovadora del público;
- Orientar las administraciones públicas de América Latina a los cambios globales, y
- Difundir a través de conferencias y publicaciones el desarrollo y tendencias de la Administración Pública.

El GLAP estableció una matriz de discusión en las que se definieron tres premisas a partir de un diagnóstico situacional que respondió a varios cuestionamientos.[1] Las premisas fueron: 1. Estado Social de Derecho; 2. Instituciones Públicas, y 3. Espacio Público.

El diagnóstico situacional se desglosó en cuatro grandes aspectos, a saber: 1. Coordinación y Comunicación Gubernamental; 2. Globalización; 3. Tecnologías de la Información y la Comunicación, y 4. La prospectiva derivada del diagnóstico situacional.

Acerca del Sistema Nacional de Administración Pública en México

El Sistema INAP[2] es la agrupación de asociaciones civiles, democráticamente conformadas que comprende al Instituto Nacional de Administración Pública y a los Institutos de Administración Pública de los estados que se adhieran de manera voluntaria y en conformidad con la normativa del INAP.

[1] Por ejemplo en la premisa Estado Social de Derecho, en el rubro diagnóstico situacional, se formularon las siguientes preguntas ¿El marco legal está actualizado a las demandas, necesidades y expectativas de la sociedad?; en Coordinación y Comunicación Gubernamental: ¿Facilita la norma la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, entre los poderes públicos y hacia el interior de los mismos? ¿Cuáles son los mecanismos establecidos para la comunicación entre dependencias y entidades gubernamentales y de éstas con la sociedad?; en Globalización: ¿Cómo ha impactado la globalización al Estado de Derecho? Y en Tecnologías de la Información y Comunicación: ¿Los instrumentos normativos permiten el uso eficiente y eficaz de las tecnologías de la información? De igual forma se derivaron algunas interrogantes en otras dos premisas: Instituciones Públicas y Espacio Público.

[2] Véase: INAP, *Normativa 2012*, México, INAP, pág. 17: Capítulo II de los Estatutos del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Bajo la promoción y coordinación del Instituto Nacional de Administración Pública, las características del Sistema están encaminadas a compartir los principios y valores que rigen la Administración Pública Mexicana, promover actividades de investigación que contribuyan a la generación y mejora de conocimientos en la materia, los métodos y técnicas.

En la actualidad, el Sistema INAP está conformado por 22 Institutos de Administración de los Estados.

Sobre la temática y estructura del Congreso

El tema central de Mérida 2012, fue "Prioridades Socioeconómicas y Administración Pública"[3], y como subtemas se establecieron: a) Gobernanza Democrática para el Desarrollo Socioeconómico; b) Gobierno Electrónico, Instrumento para Fortalecer la Confianza, y c) El Turismo como Valor Público.

En el marco de un Estado que persigue el desarrollo humano como meta, es importante considerar las dimensiones de la vida institucional del país, su historia, dinámicas, tendencias y estrategias, de tal forma que exista una conexión congruente entre la modernización del sector público y el cumplimiento de las demandas de la sociedad civil.

En este proceso, el componente humano al interior de la infraestructura institucional debe incorporarse en las prospectivas y planes de desarrollo a nivel nacional. Si bien las prioridades socioeconómicas de los países son diferenciadas, existen algunos principios, como lo son la efectividad, la eficiencia y la calidad de las instituciones públicas, que están considerados como prácticas que fomentan la gobernanza y tienen un impacto cuantitativo en indicadores socioeconómicos.

La definición de los objetivos nacionales de desarrollo debe considerarse en la creación, mejora y mantenimiento de una avanzada y bien diseñada infraestructura institucional. En muchos países, la prioridad del Estado es garantizar una economía competitiva y dinámica, basada en el conocimiento, capaz de un crecimiento económico sustentable con más y mejores empleos y una mayor cohesión social.

[3] El PRAC (Comité Asesor de Programas e Investigación) es el órgano del IICA encargado de definir los contenidos académicos del Congreso. Para esta ocasión se eligió "Prioridades Socioeconómicas y Administración Pública".

El papel que juega la Administración Pública en las perspectivas de desarrollo y de construcción de una capacidad estatal es crucial.

En este sentido, ¿Por qué una gobernanza democrática para el desarrollo socioeconómico? El Congreso se propuso discutir el amplio espectro en el que la democracia y el gobierno se encuentran profundamente involucrados en el desarrollo de actividades que van desde reformas políticas, hasta el desarrollo de capacidades para la implementación de las políticas socioeconómicas nacionales.

¿Por qué el gobierno electrónico como instrumento para fortalecer la confianza? Porque el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en el sector público es hoy en día un instrumento central para modernizar su administración. El gobierno electrónico si bien es un tema técnico, también es un problema teórico y práctico vinculado directamente a la Administración Pública.

Sin duda, los gobiernos están cambiando de modelos de prestación de servicio cara a cara y basados en papel, a modelos incluyentes a través de las TIC que tienen un impacto en la confianza y en las formas de rendición de cuentas de diversas maneras. Los medios de comunicación social y los conceptos, como el de gobierno abierto, podrán mejorar el compromiso ciudadano: la transparencia y, por lo tanto, incrementar la confianza. En contrapartida se puede señalar que el gobierno electrónico reducirá la confianza ciudadana si la seguridad de los datos no puede ser garantizada por éste o, como se señala en los temas del Congreso, si los ciudadanos asocian al gobierno electrónico con el de Estado vigilante.

El tema del turismo como valor público denota el interés en establecer claramente que el gobierno es cada vez más un generador de valor público, que tiene la tarea de establecer mecanismos a través de los cuales debe entregar dicho valor a la ciudadanía. El turismo como actividad económica es una de las principales políticas públicas en la mayoría de los países de las diferentes regiones del IICA.

El papel de la Administración Pública es significativo debido al monitoreo de políticas que fomentan la promoción del crecimiento económico sostenido del turismo. El sector turismo es una actividad multidimensional en la que se interceptan muchas esferas en las que intervienen los principales actores para el desarrollo socioeconómico. El liderazgo del gobierno siempre ha sido reconocido por guiar el desarrollo del turismo mediante la puesta en marcha de una mejora

tanto en la infraestructura como en los marcos legislativos, fiscales, sociales y ambientales.

Las sesiones concurrentes del Congreso

La Ceremonia de inauguración del Congreso se llevó a cabo el martes 19 de junio. El acto inaugural contó con las intervenciones de José R. Castelazo, Presidente del INAP y del Comité Organizador Local; Pan Suk Kim; Presidente del IICA, Rolet Loretan, Director General del IICA Geert Bouckaert, Relator General del Congreso. De igual forma intervino mediante un video mensaje José Ángel Gurría, Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El último mensaje de bienvenida, así como la declaración de inauguración formal estuvo a cargo de la Gobernadora Constitucional del Estado de Yucatán, Ivonne Ortega Pacheco.

Posterior a los actos protocolarios de la ceremonia de apertura, se presentó el Panel Magistral "Prioridades Socioeconómicas y Administración Pública", con la moderación del Relator General del Congreso. Esta mesa contó con las intervenciones de tres expertos en su ámbito de operación: el académico italiano Gianfranco Pasquino –quien también presentó una Conferencia Magistral, cuya introducción estuvo a cargo de Javier Barros–, el ex Presidente de Ecuador Rodrigo Borja y del empresario mexicano Alejandro Valenzuela.

La Ceremonia Inaugural y el Panel Magistral fueron los primeros eventos para los tres foros del Congreso: el internacional, el regional y el nacional, con lo que se estableció el punto de partida para cada nivel de análisis.

El tercer día, a las 11 de la mañana, inició el tercer acto concurrente para las tres plataformas: la *Conferencia Braibant*. Considerando que el Congreso Internacional del IICA 2012 se celebraba en la región de América Latina, se designó al doctor en economía, asesor especial de la ONU y autor de 52 obras, el argentino Bernardo Kliksberg, para dictar la conferencia. La introducción estuvo a cargo del maestro Ignacio Pichardo Pagaza de México.

Como punto de partida, el doctor Kliksberg presentó lo que considera como los siete derechos que debieran ser inviolables y garantizados pero que no siempre son considerados:

1. *Derecho a la alimentación*. Es una problemática centrada en el acceso y la distribución, no en la producción.
2. *Derecho a los determinantes sociales para la salud*. Se refieren a las condiciones sociales y económicas que moldean las circunstancias en que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen[4]. Dado que el 80% de las enfermedades son previsibles, los determinantes para la salud definen estándares, indicadores de riesgo y medidas que se deben adoptar para evitar que la población enferme. La dimensión de la salud en la vida de la población es un tema prioritario.
3. *Derecho a la educación*. Aun cuando existen grandes avances como la escolarización primaria casi universal, este nivel ya no es suficiente para cubrir las demandas de la sociedad actual.
4. *Derecho al trabajo*. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el 2012 hay alrededor de doscientos millones de desempleados y las tasas de crecimiento de desempleo juvenil son preocupantes. Es una problemática multidimensional, cuyo impacto va más allá del campo económico, se convierte en un tema de discusión existencial, pues la razón de ser del empleo va más allá de la remuneración y de la participación en la economía de un país. Es el espacio en donde se aprenden y desarrollan habilidades; es la forma de inserción en las dinámicas de socialización.
5. *Derecho a la igualdad de género efectiva*. La inserción de la mujer en el mercado laboral ha generado avances en temas de acceso y equidad. Sin embargo, los esfuerzos no son suficientes, aún existen desigualdades preocupantes. Es un tema complejo pues va de la mano con la existencia de estructuras machistas.
6. *Derecho a vivir en armonía con la naturaleza*.
7. *Derecho a la equidad*. La repartición de riquezas en el mundo causa *disparidades hirientes.*

Con respecto a estos derechos, la responsabilidad del Estado es innegable. Es necesario un Estado sensible a las realidades de los diferentes grupos que conforman sus sociedades nacionales. La *inteligencia* del actuar estatal reside en entender que las políticas

[4] Véase Informe Final de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud; agosto 2008, Organización Mundial de la Salud, OMS.

públicas son el medio para cristalizar los objetivos, las metas y las necesidades de la población; la coordinación y cooperación entre los demás actores relevantes como las empresas y la sociedad civil organizada es fundamental.

En relación con el rol del Estado, se mencionaron cuatro mitos referidos al binomio austeridad-reactivación: 1. Se puede prescindir de la política pública; 2. El Estado está condenado a ser ineficiente; 3. La culpa de la crisis la tiene el Estado de bienestar, y 4. El funcionario público es el enemigo.

Las anteriores afirmaciones se calificaron como argumentos que carecen de evidencia empírica y han dado cabida a propuestas en las que el papel del Estado y de la Administración Pública se ve reducido a la menor expresión posible.

Si bien es real que el contexto actual es de crisis generalizada, es importante resaltar que aunque hace falta una reforma del Estado, la política pública es un instrumento potenciador para lograr los objetivos sociales. Por lo tanto la reflexión técnica –en referencia a la inclusión de las TIC– no debe desplazar la reflexión estratégica para alcanzar la articulación de un *Estado inteligente*[5].

Retomando una de las reflexiones finales de la Conferencia Braibant, es necesario resaltar que el componente social no es "colateral"; lo social es el motor de un desarrollo sostenible. La búsqueda de este desarrollo debe estar guiada por la ética, de tal manera que se disminuya la relación conflictiva entre el actuar individualista *versus* la acción solidaria.

Las sesiones del Congreso Internacional

El tradicional Congreso Anual del IICA en su expresión internacional, desarrolló el tema general de "Prioridades Socioeconómicas y Administración Pública". La planeación y ejecución de la dinámica fue supervisada por un relator general y un equipo de seis relatores (tres funcionarios públicos y tres académicos). La temática se dividió en tres subtemas: a) Gobernanza Democrática para el Desarrollo

[5] El sentido estratégico de la acción en un Estado inteligente se relaciona con los principios de responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas, descentralización, en contacto con las necesidades y demandas reales.

Socioeconómico; b) El Gobierno Electrónico como Instrumento para Fortalecer la Confianza, y c) El Valor Público: El caso del Turismo.

Cabe señalar que la convocatoria para la presentación de ponencias para el Congreso, se difundió a través de la red de contactos de las instituciones convocantes, con varios meses de anticipación, de tal manera que la labor del equipo de relatores inició al seleccionar y clasificar los trabajos recibidos. Cada subtema contó con el sustento académico y la experiencia práctica de los relatores a su cargo, uno académico y otro con experiencia práctica.

El abordaje de los subtemas se desarrolló de la siguiente manera: a partir de las ponencias previamente seleccionadas, se organizaron sesiones de trabajo en forma de talleres, en las que los participantes presentaron sus estudios de caso y experiencias. Se fomentó una reflexión colegiada y se estableció un diálogo que resaltara los puntos de encuentro entre la teoría y la práctica. En este sentido, se dedicó un espacio de dos horas a la presentación de las plataformas temáticas de cada subtema. Contaron con la participación de un moderador, dos relatores y dos conferenciantes.

El Congreso del IICA continuó con el Intercontinental Administrative Forum (IAF) – Foro Administrativo Intercontinental– con el tema: "Las crisis y retos para el sector público", con la participación de Nick Manning (EEUU), Luis Solari (Perú) y Jeannine Evehe (Camerún). El IAF es un espacio que pretende ser un mecanismo de contraste entre participantes de las diferentes regiones del Instituto. Este año se decidió centrar la discusión sobre el fenómeno de la crisis y sus diferentes expresiones y efectos alrededor del mundo. En un ambiente dinámico, en constante cambio, se debe procurar la capacidad de adaptación de las interacciones dentro de estructuras institucionales robustas.

El resultado de dicho Foro permitió trazar algunos argumentos principales que pueden ser comprendidos de manera universal, aun cuando las presentaciones trataron de casos específicos. Se destacó el campo de acción de las instituciones públicas, así como los mecanismos de control y actualización para desarrollar el liderazgo y las capacidades administrativas de los servidores públicos. Se resaltó la importancia del factor humano y ético en el marco del concepto de la gobernanza, para lograr instituciones públicas que coadyuven a la construcción de una *cultura del interés general.*

Ante el contexto de crisis actual, se presentó una posible metodología para estudiar y enfrentar los retos y las oportunidades del sistema actual. Se requiere definir, a partir de evidencias e indicadores, los retos específicos, las preocupaciones y las necesidades para concretar de manera prospectiva acciones y estrategias; en otras palabras es una relación entre *Evidence, politics and "best fit"*[6].

A continuación del IAF, iniciaron de manera simultánea los talleres correspondientes a los tres subtemas. El primero, "Gobernanza Democrática para el Desarrollo Socioeconómico", buscó perfilar líneas de tendencia generalizadas en torno a la búsqueda de un desarrollo socioeconómico a partir de la relación entre los conceptos de democracia y gobernanza.

El relator académico Ghazi Gherairi (Túnez) y el relator práctico James L. Nkata (Uganda) coordinaron durante las sesiones treinta y seis trabajos de participantes de diez países: México, Alemania, Marruecos, Brasil, Sudáfrica, Egipto, China, Estados Unidos, Reino Unido y Qatar. Por la naturaleza de los trabajos se abordaron los siguientes temas: "Desarrollo económico y gobernanza local", "Gobernanza democrática, participación ciudadana y transparencia", "Desarrollo socioeconómico y políticas sectoriales: salud", "Transición democrática, desarrollo socioeconómico y políticas de implementación y evaluación", "Desarrollo socioeconómico, impuestos y políticas de mercado", "Un buen gobierno y administración, camino para la reforma".

En lo que corresponde al segundo subtema, el trabajo de los relatores académico y práctico, Koichiro Agata (Japón) y Tino Shuppan (Alemania), se basó en diecisiete presentaciones realizadas en cuatro sesiones de trabajos con participantes de diez países: Alemania, Canadá, China, Ghana, India, Irán, Japón, México, Nigeria y República Checa. La división temática de las sesiones fue la siguiente: "Entre Protección de Datos y Transparencia"; "Mejorando la Prestación del Servicio Público"; "Construyendo Capacidad Institucional", y "Gobierno Electrónico para el Desarrollo".

El último subtema, "El Turismo como Valor Público" estuvo a cargo de René Rivera (México) desde la perspectiva académica, y de Roberto Gallardo (Costa Rica), desde la práctica. Se presentaron diez trabajos en dos sesiones con participantes de seis países.

[6] Tal como lo expresó Nick Manning, asesor del Banco Mundial.

Destacamos algunas consideraciones generales que versan en la importancia de la tendencia de la modernización del sector público y lo que ésta presupone. Los temas de democracia y gobernanza se encuentran íntimamente relacionados con los principios de eficacia y eficiencia de la Administración Pública y son centrales para estudiar el desempeño de los servidores públicos.

Es mediante una visión de Estado que se fomenta la institucionalización de buenas prácticas de gobierno. Sobresale la necesidad y la aspiración de un sistema de gobierno participativo, transparente y responsable en el cumplimiento de las demandas de la sociedad. La creación y mantenimiento de la infraestructura institucional de un país supone la revisión de los indicadores económicos y sociales, de tal forma que se definen las prioridades y se articulan estrategias y líneas de acción para alcanzar el desarrollo.

El incremento de los indicadores económicos debe incluir una dimensión social y humana. El crecimiento económico debe ser equitativo y paralelo a la mejora de las instituciones que velan por el interés general común, así como los mecanismos de impulso de las dinámicas de la sociedad civil.

En un contexto de globalización, la convergencia tecnológica es un proceso transversal que impacta en el marco de operación del Estado. El proceso de la informatización del gobierno, en el que se incluye el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación se ha convertido en un instrumento para hacer eficientes las prácticas de gobierno.

Las TIC son una nueva forma de vinculación entre el gobierno, empresas y la sociedad organizada, teniendo como ejes centrales valores como la transparencia y la rendición de cuentas.

El papel de la Administración Pública en la creación de valor público y en la definición de las prioridades socioeconómicas está en constante mutación. Las actividades multidimensionales como el turismo son temas centrales, pues suponen la participación de todos los sectores de la sociedad. El impacto de la actividad turística en el imaginario colectivo adquiere gran relevancia, pues su regulación, coordinación, evaluación, planeación y formulación de políticas tienen un efecto directo en el desarrollo socioeconómico de una localidad.

Las sesiones del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública

El lunes 18 de junio se celebró la ceremonia de entrega de la tercera edición del Premio Latinoamericano de Administración Pública. El Primer Lugar fue otorgado al doctor William Guillermo Jiménez Benítez, por su investigación "Gestión Pública e internacionalización como estrategia para el desarrollo de los Gobiernos Sub-nacionales en Colombia". El Segundo Lugar lo obtuvieron los doctores Daniela Arias Torres y Hugo Amador Herrera Torres con su trabajo "Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del Gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010". Al finalizar este evento se iniciaron los trabajos del Grupo Latinoamericano por la Administración Pública.

Como apuntamos anteriormente, este ejercicio regional tuvo como temática específica "Desarrollos y Tendencias de la Administración Pública en América Latina". La dinámica de trabajo consistió en el intercambio de experiencias y aproximaciones teóricas desde una perspectiva nacional. La Relatoría General del Grupo estuvo a cargo de Gregorio Montero.

Se presentaron sesenta panelistas originarios de veinte naciones latinoamericanas, organizados en paneles. La estructura de los paneles constaba de un funcionario, un académico y un político, con la intención de abarcar un amplio espectro de análisis de la temática y facilitar la identificación de elementos equivalentes para una aproximación comparativa. El primer día de trabajo del GLAP se realizaron las mesas de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador y El Salvador.

En la plataforma del GLAP, se desenvolvió un panel especializado, centrado en los temas abordados por el Foro de Tesorerías Gubernamentales de América Latina (FOTEGAL)[7] con los representantes de Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Uruguay. Se presentaron también los paneles de Guatemala, Haití, Honduras y Nicaragua.

[7] El FOTEGAL es un mecanismo de intercambio creado en Lima, Perú, en el año 2010 que cuenta con la participación de dieciséis países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Tiene como objetivo promover la cooperación entre los países miembro a través de la actualización de conocimientos teóricos, empíricos y técnicos, relacionados con el análisis de los sistemas gubernamentales de tesorerías.

Se resaltó la importancia de reflexionar el papel que juega la Administración Pública en la definición de las estrategias nacionales, puesto que es a partir de una visión integradora de los principios de efectividad y eficiencia en el sector público y su relación de corresponsabilidad de los diferentes actores de la sociedad como un todo, que se pueden enfrentar los desafío y retos que las condiciones contextuales que se presentan en los diferentes países.

El tema de la participación y de los mecanismos a través de los cuales los ciudadanos tienen acceso a la información, obliga a pensar en un sistema de gobernanza con las herramientas técnicas, y tecnológicas necesarias para la construcción de un gobierno sensible y capaz de responder a las necesidades de sus sociedades, en el marco de un Estado de Derecho; sin perder de vista que América Latina no es sólo un referente geográfico, es también un espacio con una historia compartida y con estrechos vínculos sociales, políticos, económicos y comerciales.

Las sesiones del Sistema Nacional de Administración Pública

En el ámbito de las sesiones del Sistema Nacional de Administración Pública (SINAP), se desarrollaron ocho importantes mesas en torno a los siguientes temas: Gobierno Electrónico; Mejores Prácticas de la Administración Pública Municipal y Estatal; Gestión del Espacio Público como Responsabilidad Compartida; Coordinación Intergubernamental del Pacto Federal; Mejores Prácticas de la Administración Pública Nacional e Internacional, y Rendición de Cuentas y la Corresponsabilidad Gubernamental.

Participaron treinta destacados ponentes especialistas. Previamente, en cada mesa personalidades que han conjugado los intereses académicos con el ejercicio de gobierno, se encargaron de la presentación del contexto de los ocho temas referidos. El tratamiento de los temas contó, además, con un secretario técnico, un moderador y un relator, cuya tarea fue proveer información sobre la relevancia de los asuntos que serían sintetizados por el relator general.

En el desarrollo de estos trabajos se destinó un espacio para la conferencia de Juan María Alponte intitulada: “El tránsito de lo privado a lo público, la ley por encima del príncipe”.

Conjuntamente con la presentación de los países participantes en el GLAP, como cierre de los trabajos de este grupo, se llevó a cabo

el panel sobre México, que estuvo a cargo de Luis F. Aguilar Villanueva, Rafael Morgan Ríos (titular de la Secretaría de la Función Pública) y de Carlos Reta Martínez.

Balance

El Congreso estableció que los gobiernos contemporáneos requieren generar capacidades innovadoras para sí y para la sociedad; concertar los intereses sociales; propiciar el empleo y la productividad y, con esa base, diseñar, aplicar y cumplir las grandes tareas nacionales de democracia y progreso. Postuló, también, que la competitividad de los países descansa en la participación informada de los ciudadanos, acorde con los derechos humanos, políticos, económicos y sociales que les asisten, y con una gobernanza articulada, honesta, eficaz y democrática.[8]

En los tres foros se presentaron conferencias magistrales, se efectuaron talleres y se debatió ampliamente. La relatoría internacional estuvo a cargo de Geert Bouckaert, la latinoamericana de Gregorio Montero y la mexicana de Fernando Pérez Correa.

El Congreso cumplió con los objetivos que los organizadores se propusieron, en consecuencia, se cumplieron también las expectativas de los participantes y asistentes.

Consideramos que fue un magnifico ejercicio comparativo que permitió evaluar la política y la Administración Pública, mediante la promoción de la mejores prácticas administrativas, pero con valores éticos.

Uno de los objetivos logrados fue que ofreció una plataforma de temas de investigación y de Administración Pública, en la que se valoró la actuación de esta última en un contexto de crisis financiera mundial.

Las conferencias y mesas de trabajo permitieron comprender que los marcos legales públicos, se ven en la necesidad de adecuarse ante los grandes cambios generados por las TIC, por la interacción de bloques comerciales, por las migraciones, por los cambios cul-

[8] Consúltese Carta Mérida.

turales y por el cambio climático, los cuales se han convertido en grandes imperativos y tendencias que enfrentan los gobiernos.

Estos procesos suponen medidas administrativas que impactan las leyes nacionales y las constituciones de los países, debido a la dinámica de cambios en las reglas que buscan su flexibilización en varios órdenes.

En este esquema, a los gobiernos democráticos se les demandan mejores servicios y mayores recursos. Los ciudadanos interactúan con los gobiernos mediante las nuevas tecnologías.

En esta tarea el uso de redes y de asociaciones es relevante. Los gobiernos no pueden tener éxito si lo hacen ellos solos. La gobernanza requiere esfuerzos colaborativos, sobre todo, para proyectos a mediano plazo.

La creación de valor público es necesaria para crear a su vez confianza entre las instituciones y sus administraciones para la satisfacción de los ciudadanos. ¿Qué significa el valor público? ¿Cómo se crea ese valor? ¿Cómo se conectan los servidores públicos a ese valor?

Aquí es importante reflexionar, tal como lo planteó el relator general del Congreso, sobre la formulación de la siguiente pregunta: ¿Bajo qué circunstancias el servicio público, las políticas públicas y la Administración Pública son parte de la solución del desempeño del gobierno en tiempos de crisis?

Una de las respuestas se encuentra en señalar que no sólo depende de las soluciones políticas y el respeto a la Ley, habida cuenta que la confianza es un capital raro y complejo para la sociedad.

Otra de las respuestas se encuentra en la medición del desempeño, puesto que la calidad de la Administración Pública es un factor estratégico para la recuperación de la confianza, por esto en la agenda del Congreso y en la agenda de investigación del mismo, se desarrolló un tema central: compartir las mejores prácticas de gobierno, pues tal como lo afirmó el Secretario General de la OCDE, José Ángel Gurría: “El papel de los servidores públicos es fundamental, pues lamentablemente los recursos no aumentan con la velocidad que aumentan los problemas”.

Carta Mérida

Los grandes acuerdos o resoluciones del Congreso de Mérida se reflejan en el pronunciamiento que se sintetiza en la "Carta Mérida", que suscribieron el Presidente del IICA y del Comité Internacional, Pan Suk Kim, y el Presidente del INAP México y del Comité Local, y Coordinador del GLAP, José R. Castelazo, dirigida a la comunidad internacional, a los jefes de Estado y de gobierno, y a la opinión pública, en la que, además de identificar el contexto en los ámbitos mundial, latinoamericano y nacional, correspondientes a los tres foros del Congreso. A dicho pronunciamiento se añaden una serie de propuestas que se enuncian en los fines a lograr, para lo cual se identifican los medios para su consecución.[9]

[9] Consúltese: www.iias-iisa.org y www.inap.org.mx

Revista de Administración Pública

INAP

Manuel Quijano Torres. Los gabinetes en México: 1821-2012. Tomo III, Colección "200 años de Administración Pública en México". Alejandro Carrillo Castro (Coord.). México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

Carlos Hernández Alcántara*

El Tomo III que se reseña forma parte de la obra *200 años de Administración Pública en México,* que publica el Instituto Nacional de Administración Pública, bajo la coordinación general de Alejandro Carrillo Castro, con motivo del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana.

El libro *Los gabinetes en México: 1821-2012* de Manuel Quijano Torres consta de siete capítulos. Cada uno de ellos es resultado de una ardua y detallada investigación documental sobre el círculo del poder presidencial, –identificado como *gabinete*– de un periodo de 200 años de historia en nuestro país.

En el capítulo 1, La *Razón de Ser de los Gabinetes*, el autor nos explica que un gabinete existe y tiene su razón de ser, en el hecho de que en todo régimen o sistema político, quien encabeza el gobierno requiere de manera imprescindible de un equipo efectivo de colaboradores que lo auxilien en esta tarea. La complejidad de las acciones de gobierno, determinan para cada gobernante la necesidad política de la selección de sus colaboradores más cercanos, con base a tres criterios esenciales: 1) confianza, 2) lealtad, y 3) capacidad. Tras una breve pero precisa descripción, que va de las cortes en las monarquías absolutas a los gabinetes en las democracias modernas, se describe la importancia y trascendencia que este grupo de élite puede llegar a representar en la conducción de un gobierno.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales y Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

En el capítulo 2, la *Formalización de la Organización*, el autor abunda sobre la necesidad de la institucionalización del gabinete, como organización que desde el poder atienda diversas tareas estratégicas de gobierno. El desarrollo del gabinete se encuentra directamente relacionado con la aparición de áreas básicas de un gobierno, por lo que puede expandirse o contraerse, en el primer caso, llega a producirse lo que se conoce como gabinete ampliado, que complementa la tarea de la administración pública:

> "La Administración Pública Federal, central y paraestatal, es el universo que contiene, atiende y vigila las funciones básicas, complementarias, y en ocasiones coyunturales, que toda sociedad requiere para su adecuado funcionamiento", pág. 41.

De acuerdo con este planteamiento, se describen las áreas de acción estratégicas del aparato gubernamental en las que coadyuva un gabinete:

Áreas Básicas. De carácter sustantivo y que atañen directamente a los fines del Estado: mitigar la escasez económica y el conflicto social –policía, finanzas, seguridad pública, justicia, relaciones internas e internacionales y salvaguarda de la soberanía–. En este apartado se destaca la diferencia entre una Secretaría de Estado y un Despacho, en el primer caso el carácter formal tiene que ver con la legitimidad y la legalidad de la función y, en el segundo caso, el carácter formal tiene que ver con el consenso y la utilidad de la función, ambas son complementarias.

Áreas Complementarias. Son áreas paralelas al gabinete, auxiliares y dotadas de autonomía, que funcionan como contraloras y vigilantes de las tareas del gabinete. Se producen en regímenes democráticos quienes las institucionalizan.

Áreas Coyunturales. A diferencia de las áreas consideradas imprescindibles para el trabajo de un gabinete, los eventos coyunturales impactan la agenda gubernamental de manera temporal y requieren respuestas prontas y adecuadas bajo una figura institucional, dependiendo de la duración de tal evento, esta figura puede prevalecer o desaparecer de la organización administrativa.

Una vez desarrolladas las categorías principales de análisis de esta investigación, en el capítulo 3. *Tipología para la Designación de los*

Titulares de los Gabinetes, Manuel Quijano examina de forma aguda las razones por las que un gobernante puede designar a un miembro de su gabinete, las citamos de manera sucinta:

- Por conveniencia política. El gobernante cumple con dos aspectos políticos fundamentales: legalidad y legitimidad, preserva el orden político-social, mantiene en el poder al grupo con mayor hegemonía política, y conserva buena relación con su partido, con los poderes fácticos y la élite.

- Por motivos ideológicos. El gobernante responde a un marco ideológico que lo determina, los titulares de su gabinete requieren compartir los valores e ideas sobre el gobierno y su acción.

- Por imposición de los poderes fácticos. El gobernante atiende a la influencia que los poderes fácticos ejercen mediante su poder político y económico para imponer a miembros del gabinete para mantener sus privilegios, principalmente a través de la opinión, la persuasión y la presión.

- Por razones económicas. El gobernante atiende a la economía como motivo primario, decide la elección de un miembro de gabinete que provenga de un grupo con poder económico que se inserta en el grupo político, beneficiándose mutuamente.

- Por pertenencia a la élite. El gobernante elige a miembros de su gabinete de entre el grupo selecto que por generaciones han detentado poder económico y político, así como injerencia en los asuntos gubernamentales.

- Por méritos profesionales. El gobernante elige a miembros de su gabinete por su profesionalismo en la actividad gubernamental, capaces de implementar las estrategias necesarias para los objetivos del gobierno.

- Por motivos afectivos y amistosos. El gobernante elige a algún o algunos miembros de su gabinete por afecto, que suele ser un aspecto principal en la conformación de gobiernos y sus gabinetes.

- Por vínculos familiares (nepotismo). El gobernante recurre a una práctica antiquísima, el poder hereditario, no siempre racional, basado en la primera unidad de autoridad: la familia.

- Por cuestiones de tipo religioso. El gobernante incluye en su gabinete a personajes con los que comparte inclinaciones espirituales o místicas, que le ayudan a justificar acciones políticas bajo una investidura divina.

En el capítulo 4. *El Gabinete en México*, Manuel Quijano entra de lleno al análisis del tema particularizando la concepción teórica así como la naturaleza jurídica del gabinete en nuestro país, a partir de la conformación del primer régimen presidencial, ya como nación independiente. En efecto, el Presidente, como jefe de Estado, requiere de colaboradores selectos y cercanos conocidos como gabinete, que lo auxilien en las múltiples tareas y responsabilidades que le impone su alta investidura:

> "La máxima figura del gobierno y de la sociedad en su conjunto, corresponde al Presidente de la República. Su indiscutible preponderancia, observada a lo largo del tiempo, deriva de las amplísimas facultades, constitucionales y metaconstitucionales, que han sido reservadas a su investidura…..Dentro de la intrincada maraña de funcionarios que puebla toda estructura de gobierno, sobresalen unos cuantos, usualmente titulares de las más importantes dependencias, identificados por tener mayores privilegios e influencia. Se trata de un pequeño círculo de colaboradores que rodea al gobernante, quienes en un clima de confianza y privacidad le asesoran sobre problemas del país. A dicho grupo se le conoce de manera coloquial como gabinete", pág. 57.

Un gabinete no es sinónimo de gobierno o administración pública, aunque sus tareas pueden estar implicadas en estos ámbitos, sus alcances se sustentan en la fuerza política del gobernante. De esta forma, el autor establece una importante diferenciación entre gabinete, clase política y clase gobernante.

A partir de la revisión de los fundamentos jurídicos que dan sustento a la existencia de los gabinetes, encontramos que carecen de sus-

tento jurídico propio y tampoco son, por sí mismos, una autoridad administrativa, lo que no deja de ser paradójico cuando en la práctica se pueden mencionar las figuras de "gabinete legal", "gabinete ampliado", "gabinete presidencial", "gabinete sectorial" y "gabinete especializado", todos ellos y sin excepción bajo el mandato presidencial y su estilo particular de gobierno, como se puede constatar a través de la historia de los gabinetes en nuestro país.

La lectura del capítulo 5. *Correlación entre la reseña curricular de los miembros del gabinete y tipologías para su nombramiento: (matriz 1)*, nos plantea lo que parece ser una de las preguntas centrales de lo tratado de esta obra: ¿cómo se construye la efectividad política de los gabinetes en México? La respuesta parece encontrase desarrollada en dos dimensiones: 1) los valores y la racionalidad política que definen los perfiles de promoción política de los responsables a las posiciones de élite, es decir, los titulares de los Gabinetes y 2) la función política que juega el gabinete en el proceso de institucionalización del poder presidencial.

Los valores y la racionalidad política constituyen las premisas que permiten el ingreso y permanencia al círculo más cercano del poder presidencial. Tanto el valor preponderante de la amistad, como el de la experiencia profesional especializada en el manejo de los asuntos públicos y los resultados en la negociación política, cuentan de manera imprescindible en la promoción política.

Este ingreso al círculo del poder presidencial, nos dice Manuel Quijano, se puede explicar en términos de reclutamiento político, durante el cual el gobernante mediante una serie de valoraciones objetivas y subjetivas hace la elección de quienes lo acompañarán como cuerpo de élite en su acción de gobierno.

> "Significan un conjunto de caracteres, unos objetivos, como los estudios y la experiencia, y otros subjetivos, como el afecto y la confianza, que acaban definiendo el sentido de una selección. Son una suma de valoraciones que todo gobernante y sus más cercanos consejeros practican al momento de confiar un puesto de dirección. Aunque suelen ocurrir efectos no esperados, se procura que nada quede al azar...El reclutamiento es una práctica consustancial a cualquier sistema político, porque de lo contrario se incurre en el riesgo de tener un gobierno acéfalo. Además, su ejercicio indica las pau-

> tas que dominan al cubrir las posiciones de mando de las distintas dependencias, los cuerpos legislativos, los mandos jurisdiccionales, las dirigencias partidarias, y en general de todo el universo político". pág. 93

De esta forma se ilustra ampliamente al lector, sobre la forma en que en México el Presidente en turno recluta a los principales miembros de su gabinete, con base a un esquema político de selección de líderes conforme a una serie de variables: lugar de nacimiento, formación académica, pertenencia a un grupo élite y resultados de su desempeño profesional, entre otras. De este modo, la institucionalización del gabinete ha tenido una lógica política de equilibrio de poderes y, gradualmente, está adquiriendo una autoridad delegada en un régimen presidencial, tal como se muestra en la extensa relación de gabinetes 1821-2012, que acompaña a este capítulo.

El análisis complementario de lo antes expuesto lo encontramos en el capítulo 6. *Relación por Secretaría de Despacho y Periodo de Funciones de los Integrantes del Gabinete (matriz 2)*, que recupera cronológicamente el hilo conductor de la transformación que el gabinete ha tenido de manera continúa durante el periodo referido. De manera amplia y general describe las secretarías que resultaron de mayor importancia durante episodios trascendentales de la historia mexicana, en las épocas independientes, porfirista, posrevolucionaria y neoliberal, dando cuenta de la tendencia política, económica y social del régimen en turno a través del funcionamiento de estas secretarías y del gabinete en funciones. Cabe destacar que, de acuerdo con la descripción que hace el autor de las funciones de los integrantes de los gabinetes presidenciales de 2000 a 2012, se infiere que por la inexperiencia en las tareas de gobierno de sus integrantes y el déficit de los acuerdos políticos entre el Presidente con los Partidos Políticos y el Congreso de la Unión, el poder presidencial fue poco efectivo en la implementación de su Programa de Gobierno.

Finalmente y a manera de colofón, en el capítulo 7. *Relación Alfabética y Gobierno del que fueron parte los Miembros del Gabinete (matriz 3)*, se completa el análisis de la transformación continua del gabinete en México, a través de la lectura de los cuadros de los miembros de los gabinetes en diferentes periodos presidenciales, con lo que nos queda claro la importancia de la función política que esta figura ha tenido en el proceso de institucionalización del poder presidencial.

En suma, sin lugar a duda, la lectura del libro *Los gabinetes en México: 1821-2012*, aporta novedosos elementos de análisis y explicación de la razón de ser de los gabinetes, de las reglas formales e informales para controlar el poder de los miembros del gabinete y, simultáneamente, la construcción de una particular estructura de gobierno presidencial en democracia.

De ahí la relevancia de esta obra que desde la perspectiva de la teoría de las élites, analiza la función política del gabinete Si bien, el gabinete de las presidencias en democracia tiene una naturaleza política, su funcionamiento está basado en la articulación y equilibrio de intereses que le dan dirección gubernamental a los asuntos públicos. Por ello, la negociación y el cumplimiento del acuerdo político son tareas que deben de ser garantizadas por los integrantes del Gabinete.

Para el caso de México, esta perspectiva es innovadora porque explica cómo se comparte el poder y la responsabilidad de la toma de decisiones del gabinete en el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos políticos entre los actores y el gobierno del presidente en turno. Así, para el autor, la integración y organización del Gabinete está fuertemente articulada a la capacidad del poder presidencial en las tareas de gobernar con el respeto y compromiso de lo acordado con los partidos políticos, los medios de comunicación masiva del sector privado, los grupos de profesionales de las élites políticas y económicas y religiosas.

En coincidencia con palabras del autor, esta obra ofrece, además, una perspectiva teórica y acervo empírico históricamente sustantivo para ser incorporado al debate político sobre la integración del gobierno de coalición en el México de hoy:

> "Las coaliciones gobernantes son asunto pendiente en la discusión de la agenda política nacional, donde los gabinetes pueden desempeñar un papel de primerísimo orden. […]., ante un espectro electoral con actores altamente competitivos, resulta una posible opción para trascender signos de ingobernabilidad y, consecuentemente, mejorar la efectividad de las propuestas de gobierno, por el Presidente aparte de su fuerza política natural, puede recibir el apoyo de otras corrientes partidarias que obtienen en la acción del gobierno." pág. 86.

Una obra ampliamente recomendable para todos los estudiosos e interesados, tanto en el análisis de los gabinetes como resultado de las redes de poder, como de los compromisos políticos a incluir en el ejercicio del poder presidencial en las tareas de gobierno de nuestro país.

Revista de Administración Pública

INAP

César Calderón y Sebastián Lorenzo (Coords.), Open Government, Gobierno abierto. Argentina, Capital Intelectual-Algón Editores, 2010.

Juan Alberto García Rodríguez

Hablar de *Open Government* o *Gobierno Abierto* conlleva una dualidad en su connotación que no es fácil de identificar y que remite a una diversidad de conceptualizaciones, las cuales no necesariamente desembocan en claridad ni precisión de la tendencia, innovación o propuesta a la que se busca hacer referencia. Implica apertura, transparencia, rendición de cuentas y nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los gobiernos y las administraciones públicas, pero también involucra consulta, deliberación, representación y sobre todo participación de los ciudadanos y la población en los asuntos públicos de su localidad y de la comunidad política en general.

> "Gobierno Abierto u Open Government es el conjunto de prácticas por las que los gobiernos democráticos tradicionales se relacionan con los ciudadanos, aplicando los principios de conversación permanente en el sentido doble; es decir hablar, escuchar y responder para conocer sus opiniones y reaccionar ante las mismas, mejorando así la prestación de los servicios y la promulgación de normas" (Tierno Galván, 2010).

Este es el ideal con el que se inauguró la administración del Presidente Barack Obama en los Estados Unidos de América: "Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza del público y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración (…) la apertura será fortalecer nuestra democracia y promover la

eficiencia y la eficacia del gobierno"[1].Como concepto representó el punto de inflexión en la nueva manera de entender la relación entre el Estado, los que se ocupan de la cosa pública y los habitantes y su territorio, por lo que su definición se encuentra en permanente expansión y resignificación, debido a que obligó a repensar y replantear los procesos de gobierno y de gestión pública,

Merced a lo anterior el libro nos ofrece una breve introducción con los antecedentes, elementos y movimientos que dieron origen al *Gobierno Abierto,* de lo que brevemente se destaca el paralelismo que siguió su desarrollo con expresiones del avance tecnológico, como el del *movimiento software libre* (en sus diferentes momentos y estadios) y la aparición y desarrollo de la *Web 2.0* o *Web social* a través de la red global de información de Internet. *Open Government* no es *Gobierno Electrónico (e-government),* lo prerrequisita, pero no se limita a conseguir una digitalización de la administración, servicios y actividades; enlaza una serie de cambios y de redefinición (o adopción) de valores (que van de lo cultural, lo organizacional, lo procedimental) y alcanza hasta las nuevas formas de expresión y vinculación de la ciudadanía.

En este orden de ideas la compilación de artículos que conforman la obra ofrece una breve **Introducción** a cargo de los coordinadores César Calderón y Sebastián Lorenzo, en la que nos dan la pauta para abordar más significativa e integralmente el conjunto de aportaciones en torno al tema que el libro nos presenta.

Posteriormente Alberto Ortiz de Zárate esboza, con una singular alegoría de lo "público", las virtudes de su apertura y sus potencialidades para el desarrollo de los individuos y las sociedades, para posteriormente, en el primer capítulo**,** disertar acerca de la "obsesión" con la participación ciudadana en las modernas democracias; los gobiernos emanados de éstas y las administraciones públicas a través de las cuales ejercen sus funciones.

Enseguida, en *Las 10 claves para entender la colaboración en el modelo de Open Government*, Javier Linares, aborda las nuevas condiciones de la relación entre autoridades y ciudadanos, así como el rol que jugará la administración pública, más como coadyuvan-

[1] Obama, B. *Transparency and Open Government.* Sitio Web de la Casa Blanca. Disponible en http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

te y facilitador, que como único proveedor y regulador, a partir del involucramiento y la participación que tengan los ciudadanos en la atención de los asuntos públicos.

En *¿Transparencia?,* Carlos Guardián Orta dirige su participación a la delimitación de uno de los pilares en que descansan los *Gobiernos Abiertos*: "la Transparencia" de todos los actos, datos e información en poder de las administraciones públicas, así como la importancia de establecer una vinculación permanente y sincrónica con los ciudadanos a través de las herramientas que brindan las TIC mediante la Web 2.0.

Osvaldo Nemirovsci dedica su espacio a tratar de responder las interrogantes que plantea el binomio gobierno-ciudadanos bajo las nuevas condiciones, y todas las potencialidades, que implican las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para tratar de concluir si realmente nos encontramos ante *¿Un cambio cultural?* o incluso –como nos deja entre ver– un cambio de paradigma.

Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado, de Antonio Machado, es sin duda el plato fuerte del libro, constituye la columna que vertebra todas las demás participaciones de la obra colectiva, ya que es propiamente un decálogo para Open Government debido a su visión, reflexión y proyección estatal de actualidad.

Con *Una historia con dos finales,* de Pablo Díaz Cruz, pasamos a la parte diagnóstica de la compilación. Concretamente aborda los obstáculos y los retos por afrontar para los Gobiernos Abiertos; pero también se aboca al análisis de los logros alcanzados, las áreas de oportunidad y los derroteros a alcanzar.

Diplomacia abierta-Nueva diplomacia de *Rafael Estrella* es un ejemplo de casos de especialización, en los que el *Open Goverment* puede contribuir a una mayor transparencia y mejor conceptualización-definición-comprensión de ámbitos especialmente difusos y complejos, como lo son la diplomacia y las relaciones internacionales, desde el punto de vista jurídico y de la administración pública para los ciudadanos.

César Ramos Esteban contribuye con otra de las participaciones más interesantes, y particularmente significativas, para el caso de México, puesto que en *La apertura a la sociedad: una necesidad* expone trascendentes reflexiones y cuestionamientos, acerca de como

las implicaciones de los gobiernos abiertos van –y alcanzan– a los partidos políticos y a políticos, desde el momento mismo de las campañas electorales cuando son candidatos, extendiéndose hasta el final del encargo para que, de ser el caso, sean electos. Lo anterior con todas las obligaciones y responsabilidades que ello implica.

Por su parte, Nagore de los Ríos en *Los nuevos liderazgos* plantea un déficit y una necesidad en el contexto de las sociedades actuales: la emergencia de liderazgos sociales que puedan convertirse, más que en conductores y representantes políticos, en gestores sociales que entablen una permanente vinculación y comunicación entre ciudadanos y autoridades, potencializando al máximo todos los medios y las tecnologías disponibles para ello, llevando a la par al principio de rendición de cuentas a un extremo inusitado.

En el mismo sentido, la bidireccionalidad de la nueva relación gobernantes-ciudadanos es abordada por Daniela Vilar en *Estrategias de OGoV para un desarrollo sostenible*, en donde argumenta en favor de un nuevo arquetipo de corresponsabilidad que apunta hacia el empoderamiento de los ciudadanos, al propio tiempo que hace de la gobernanza un lugar común a través de los principios del *Open Government.*

Mientras que *Gobierno Abierto para fortalecer la democracia,* de Juan Manuel Alba Medina, expone otra connotación de la tendencia *Gobierno de Red*. Con ello pone la atención en la importancia de las herramientas de comunicación que brinda el llamado Web Social para estos procesos de asimilación y participación por parte de la ciudadanía; tales como los foros, los wikis y, en general, las plataformas colaborativas, así como su impacto en las relaciones sociales y políticas de la comunidad; pero sobre todo de la gestión pública.

Por otra parte, Martín Olvera se ocupa de una expresión de desarrollo social y tecnológico que es vital para el modelo en *Del software libre al Gobierno Abierto. Procesos de construcción colaborativa*, donde expone en términos evolutivos los antecedentes, las especificidades, las aplicaciones y potencialidades del “software libre” para efectos de *la cosa pública,* el interés general y demás actividad estatal.

Juan Ignacio Belbis trabaja en *Gobernanza Abierta en espacios legislativos* las implicaciones (a manera de innovación y de mejora) que tendrían en todos los ámbitos, pero sobretodo en los procesos legislativos, la implementación de las nuevas tecnologías de la infor-

mación y la comunicación (TIC) a fin de lograr lo que se denomina "Gobernanza Legislativa".

Datos, informaciones, obras y gobiernos abiertos a los ciudadanos de Ariel Vercelli lleva la reflexión hacia la naturaleza de los datos, la información pública y las obras intelectuales que posee el Estado, así como el régimen jurídico y de derechos a que deben ser sujetos, con el ánimo de privilegiar la participación, colaboración y aportación de los ciudadanos con las administraciones públicas, pero sobre todo con la colectividad.

Finalmente*, **Herramientas para la gestión participativa de las diversidades*** de Jorge Cabezas, constituye el colofón de los planteamientos e ideas vertidos a lo largo de la obra, invitándonos a concluir que una vez convencidos de la viabilidad de los gobiernos abiertos, se observa que son falacias los argumentos que aducen restrictividad o exclusión por déficits tecnológicos, políticos, sociales y económicos, en virtud del fundamento teleológico se encuentra total y absolutamente enmarcado en los principios de la Administración Pública.

Todas las aportaciones de la obra coinciden en que la administración pública contemporánea necesita incorporar al ciudadano al diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, con miras a lograr el ideal de corresponsabilidad social que implica a la gobernanza; así como que, en la actualidad, las herramientas de la comunicación y la gestión pública se encuentran al alcance de cualquier persona, por lo que será cada vez más común su vinculación y movilización sincrónica respecto a los acontecimientos para expresar posturas y de acuerdo a objetivos comunes.

El texto en su conjunto otorga un panorama general del génesis del *Open Government,* como tendencia actual de la Administración Pública y la Ciencia Política, al propio tiempo que hace las veces de primer acercamiento a las distintas fuentes y perspectivas del pensamiento y planteamiento del modelo.

De lectura ágil y amena, los artículos en su mayoría son comprensibles para alumnos de licenciatura en administración pública, derecho y demás ciencias sociales. También serán enormemente significativos para docentes, investigadores y servidores públicos, que en sus páginas encontrarán ideas para la reflexión y el debate del estado actual de la disciplina.

Finalmente cabe una reflexión con la que seguramente coincidirá al finalizar la lectura de obra:

El futuro de la democracia es directamente proporcional al ejercicio de la ciudadanía, y en ello, la apertura de las administraciones públicas debe estar abierta a todos sus niveles para la supervisión y escrutinio público; esto es el Open Government y su principal finalidad se observa como el fortalecimiento de confianza ciudadana en sus representantes, gobernantes y las instituciones estatales, a fin de profundizar la democracia y volver más eficaz y eficiente el accionar de la Administración Pública.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

129

Volumen XLVII, No. 3
(septiembre-diciembre 2012)

Instruments and capacities to strengthen trust in government exercise

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Revista de Administración Pública

INAP

Presentation

It is important to discuss and reflect on new public sector modernization trends, particularly the development of new technologies and their implications. Changes brought on by globalization have not only transformed economies, but also types of political organization; contemporary governments have to generate innovative skills for themselves and society as well as develop the best federal, state and municipal public administration practices.

In this context it is important to analyze, for example: management of public space and intergovernmental coordination; these two require innovative skills based on transparency, accountability and co-responsibility.

This is why the authors that participate in issue number 129 of the *Journal of Public Administration* entitled "Tools and skills to strengthen confidence in government" cover a broad spectrum of issues that involve democracy and government.

Firstly, María de Lourdes Marquina Sánchez explains the origin of e-government, an important global element of technological change; this explanation highlights the impact said change has had in public administrations.

On the other hand, Mónica Diana Vicher García develops a historical and theoretical investigation to explain the origins and development of accountability in states governed by the rule of law and its current perception that seeks to hold accountable political and administration behaviors through social control.

Gloria Luz Alejandre elucidates problems derived from intergovernmental relationships between the Federal District –local govern-

ment- and federal government agencies which are historically and theoretically necessary to discuss federalism and its strengthening.

A paper by Jaime Espejel Mena is also published; a systematic investigation which describes the circumstances that allow corruption in the municipal areas of our country, especially the weakness of their institutions. In this study, the author identifies the main problems brought on by the establishment of an accountability system in the context of administrative innovation and democratic governance schemes.

Leobardo Ruiz Alanís analyzes the importance of public space management, an open dimension for all that manifests itself in economic, political, artistic, physical and virtual areas. He highlights the responsibility of State institutions in this task; social complexity demands that the strengthening of democratic life be done in co-responsibility between State and society.

We also have the paper by Francisco José Díaz Casillas; he describes two specific and useful tools to materialize government transparency and accountability: white papers and documentary reports. He emphasizes their importance and pertinence in recording a program's or public federal administration's issue's most relevant actions and results.

Lastly, Gustavo Leal in his paper gives an expert opinion on the reforms that have been carried out in the last fifteen years in health and social security areas in Mexico; their limitations have been studied exhaustively and the author proposes a minimum agenda so that the upcoming government can substantially improve the current health and social security scheme.

INAP hopes that the reflections that have been presented in this issue can expand the existing knowledge on these topics, as well as fulfill the following goal: strengthen the skills and performance of those interested in government exercise.

José R. Castelazo
President

Revista de Administración Pública

INAP

E-government and innovation in Mexico's local governments

María de Lourdes Marquina Sánchez*

Introduction

The world is going through globalization and technological development processes as we have never seen before. Since the last three decades of the 20th century up until today, the development of ICT has spurred technological revolution worldwide. Technological innovations in micro-electronics, information technology and telecommunications have transformed not only national economies but also political and social organizations; said changes have modified society, giving rise to information society. Intensive use of the internet has motivated academics, politicians, entrepreneurs and the media to talk about information society as a new paradigm born from information revolution in which exchange of information is the key factor (Pérez, 1985) for economic growth and territorial development.

This technological change brought on essential economic changes such as globalization process; in turn, this phenomenon made an administrative and political State reform necessary which caused radical changes in public management. Governments generated innovations to adapt themselves to this new economic, political and technological environment; e-government platforms were implemented in different government levels following the recommendations of several international organisms like the UN and complying with commitments made in international summits and meetings. This change

* Doctor of Political and Social Sciences at UNAM. Master in International Management at the Sorbonne-Paris I and the International Institute of Public Administration in Paris, France. BA in Sociology from the Metropolitan Autonomous Universty. She currently works as full-time professor and researcher in the Autonomous University of Mexico City and teaches some courses in the graduate program of the Political and Social Sciences Faculty of UNAM.

modified the form of organization within public administrations and the way governments interact with citizens.

This essay means to explain the origins of e-government as an important element of worldwide technological change by registering the impact said change has had in public administrations. This essay is divided into three sections. The first one deals with changes undergone by public management because of information society so as to identify the origins and forms of e-government that exist. The following section shows e-government development as federal government strategy to modernize public administration in the three levels of Mexico's government. The last section describes e-government as an innovation in local public administrations, its characteristics and some examples.

Public administration in the face of information society

Information society has become the new paradigm that describes worldwide society. Technological change brought on by communications innovations transformed traditional markets by creating new economic activities related to these technological developments. According to the theory of technological change (Dosi, 1982; Pérez, 2003) the grouping and interrelation of radical innovations[1] that take place five or six decades ensure a stage of economic growth; this is why it is relevant for governments to promote technological innovation processes in their territories because technological change brings about an increase in the rate of national economic growth and therefore world economy.

Radical innovations in the eighties and nineties such as personal computers, mobile and internet-based devices promoted the recovery of national economies; thanks to these innovations markets became more dynamic and had significant increases, especially in the nineties.

[1] Innovations can be technological or non-technological (organizational, process, market, etc.). Technological innovations refer to inventions that are spread or commercialized through the market. Radical innovations are new products that did not exist previously like the steam engine, automobiles and the telegraph. Alongside other radical technical and organizational innovations they can become interrelated innovation systems that modify markets' structure and dynamics (Pérez, 2003), generating a new pattern of better practices.

The liberalization of the internet[2] had a positive impact on that decade (Marquina, 2012) made the UN and other international organisms such as the International Telecommunication Union (ITU) and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), among others to take heed and promote the use of technological innovations in public and private administrations, both business and social. These international organisms' recommendations to use these new technological developments were to generate demand and consumption as well as promote production and economic growth.

Said recommendations played a very important game in showing governments the qualities of these technologies to improve their administrative processes. When the Cold War was over and the internet stopped being controlled by the US government, the UN promoted the development of information society, generating a new paradigm of better organizational practices based on the intensive use of ICT.

Governments started using information technologies intensively since the eighties because administrative modernization processes were based on these innovations due to the fact that they made public management more efficient. We must remember that changes in public administration had to be adapted to the new international environment which was based on technological (ICT revolution and emergence of information society); economic (globalization process, economic crises, external debt) and political changes (the end of the Cold War, State reforms and democratizing processes) and the emergence of New Public Management (NPM). The adoption of administrative tools that stemmed from the fields of business administration and based on less costly, more efficient and transparent public management (Guerrero, 2003) has sought to reduce public spending due to the deceleration of economic growth in some countries in the world which has forced these governments to implement more or less restrictive austerity policies, based on the crisis they experience.

[2] The liberalization of the internet occurred when the US announced that the network of networks they had developed in their country since the Cold War as a military strategy designed by the American Government to create a solid communication network that would make the exchange of military and scientific information easier with their NATO allies would stop being controlled exclusively by American institutions. Once the East-West military conflict ceased, it seemed convenient to expand this network worldwide and promote the appearance of new companies dedicated to the production and commercialization of goods and services related to ICT that would contribute to countries' economic growth.

NPM was designed to have a tight control over public spending by allocating resources to government problems that achieve expected results, showing the effectiveness of their management; public administrations have relied heavily in the intensive use of ICT which backs up information in diverse technological devices to process and store digital information and evaluates the results of public policies.

The essential part of evaluating public policies is the construction of performance indicators; thus, it is important to have a detailed record of activities and expenses related to the implementation of specific programs. These evaluations will be used to negotiate the expenditure budget for the following year. The use of ICT has helped improve accounting processes, timely reports for decision making processes have been developed; detailed audits on government spending have been made and public finances have become more transparent in the three levels of government. As mentioned above, the new paradigm of information society has as key factor to the development of several activities carried out by governments, businesses and citizens is information.

Information society brought on new forms of social organization based on interrupted communication and permanent exchange of information among individuals and organizations, public or private ones. In information society the creation, distribution and manipulation of information is essential to promote social and economic development, this is why different government level design strategies to improve their performance through ICT and the use of e-government platforms.

E-government means the use of ICT in public administration bodies and its goal is to improve the access, exchange and quality of information within government institutions and towards citizens. E-government platforms can make public management more efficient and effective; costs and response times are reduced for citizens waiting on government's administrative procedures. Lastly, e-government can increase public sector's transparency and make it possible to evaluate government actions through State institutions such as the Superior Audit of the Federation dependent on Mexico's Congress of the Union and citizen's comptroller mechanisms which have been underdeveloped in this country.

Ever since the internet was liberated, governments have been able to post relevant information on their websites to be consulted by citizens and other public agencies; this established a new govern-

ment-citizen relationship. ITC's technological change has promoted the development of a more citizen-approached public management culture which encourages less hierarchical government-citizen relationships, greater closeness between them and promotes permanent dialog to contribute to the democratization of societies.

To enable citizens to participate in the discussion, design, implementation and evaluation of public policies governments must provide not only relevant information for citizens, but also citizen training so that both of them, following the government-citizenship co-responsibility principle, can solve the problem they are facing and establish strategies that bring well-being to the population. Access to information and training can also be achieved through virtual means besides the use of traditional government-citizens communication methods.

This new paradigm generated by information society has forced governments, companies, research centers and universities which develop software to design different e-government platform models which can be classified as follows:

Informative e-government: most basic model, it provides certain kind of information to citizens and other public agencies. This kind of websites usually provide information related to the history of the territory over which the government rules; existing territorial division, government's organizational structure, different government programs, public accounting, information on government procedures, different legislations, places of interest in that particular territorial demarcation, achievements of the current administration, virtual training courses for citizens ad tools that allow direct communication: forums, chat rooms, e-mails which promote deliberative democracy so that citizens can voice their opinion on different public and government matters, etc.

Transactional e-government: it allows financial operations to be made through a web site, i.e. tax payment, specific procedures, etc. The site has to have excellent security procedures to conduct these operations or redirect citizens to the webpage of banking institutions which can back these operations up; this is why this e-government model has to have at least one banking institution that supports this type of financial operations. It is also an informative website.

Operational e-government: it usually comes with the transactional and informative website and promotes interaction with other public agencies. It is some information systems integrated under the inte-

roperability principle that allows re-use of information through the exchange of databases and all kinds of digital information. These e-government platforms will help improve public management in its different levels of organization; thus, budget management would be more transparent, corruption could be reduced and duplication of functions and government programs could be avoided. Sharing databases among public agencies is nowadays an essential element to make administrative processes more efficient.

The most common e-government model is the informative one; it has been developed by multiple municipalities, boroughs in the Federal District, states and Mexico's federal government. Regrettably, the operational model has not been fully developed in our country because it means changing the political and organizational culture of our public administrations.

E-government development in Mexico

In 1995, a year later that the then vice-president of the United States, Al Gore, invited the countries of the world to join the information superhighway[3], the Mexican government announced two strategies to modernize public administration in its three levels of government.

The first one of these strategies was the creation of the Program for the Modernization of Public Administration (PROMAP) 1995-2000 (SECODAM, 1995)[4]. This program established that citizens' participation and attention were the cornerstones to achieve the modernization of public administrations in an environment of greater democratization not only in our country but also in the rest of the world[5]. This program also included some aspects of administrative decentralization by transferring some functions to states and municipalities; this way, local governments could better address their citi-

[3] The International Telecommunication Union (ITU) is the oldest international organization established in the 19th century when transatlantic communication was achieved thanks to the telegraph. Since then, this international organization has established a close collaboration between governments and radio and telecommunication companies. ITU has played an essential role in the construction of the Information Society considering that it promoted the organization of both World Summits on the Information Society (WSIS).

[4] The Ministry of the Comptroller and Administrative Development is currently the Ministry of Public Function.

[5] It is important to remember that the early nineties were characterized by democratic and capitalist economy transition processes of all European countries that were part of the socialist bloc.

zens' needs. PROMAP established some transparency mechanisms in decision making and accountability processes for the first time, this meant the development of a new relationship between governments and Mexican citizens. Somehow, the use of ICT –especially the Internet- means that governments favored the development of more informed citizens and gave them the power to participate in public affairs that had been hitherto denied to them; except for their belligerence and the use of other negotiation procedures and mechanisms with governments to address their demands.

The second strategy designed by the Federal Executive was the creation of the Informatics Development Program (PDI) which was coordinated by the National Institute of Statistics, Geography and Informatics (INEGI) for several years. This program's main goal was to promote public administration's modernization process by using informatics as an instrument to increase the quality of public services. This program made clear the need to generate a growing market of demand and supply of informatics products and services so as to develop these new economic sectors that would allow the creation of new jobs. PDI also included tax collection modernization by the Ministry of Finance and Public Credit and the creation of an electronic and transparent system of government purchases and the simplification of procedures by the Mexican Institute of Social Security, among others.

This is how e-government started in Mexico; however, it was until Vicente Fox's (2000-2006) government and Felipe Calderon's (2006-2012) administration that the policy became institutionalized due to the pressure exercised by international agencies, especially OECD, because of unsatisfactory results of evaluations carried out by this international organization in regards to e-government in Mexico[6].

[6] The Government of the United States was the first one to promote e-government implementation. This is not strange considering that it is the country that has developed almost every innovation in micro-electrics, informatics and especially telecommunications. In 1993, under the leadership of the then vice-president Al Gore, Bill Clinton's administration (1993-2000) started an aggressive e-government strategy in the framework of the *National Performance Review* Program (NPR), whose goal was to evaluate ways of working in government, private and academic organizations to reduce operation costs. It was observed that the use of ICT helped administrations to be more efficient and effective; they suggested the redesign of public administration processes to improve the quality of citizen services. Similar innovative processes were Japan's 1993 "administrative information promotion plan" or the European's Union 1995 "Interchange of data between administrations programme (IDA)".

During Fox's administration, e-government was developed as part of the e-Mexico program which sought to reduce the digital gap in this country caused by the emergence of ICT. To achieve the socio-institutional change needed to include Mexico and its citizens into the information society on June 2002 the Official Journal of the Federation published The Federal Transparency and Access to Public Government. Information Law (LFTAIPG) to define the legal framework that would force the three government levels to modernize their administrative processes using ICT to solve citizens' information needs. Nonetheless, these efforts proved to be insufficient. In fact, a lot of urban governments still had not developed their platforms. After the aforementioned evaluation and suggestions made by OECD, the Federal Executive announced on December 2005 the creation of the *Inter-Ministerial Commission for the Development of Electronic Government*.

This Commission meant that the three levels of government made a formal commitment to work jointly in this process of governmental innovation. This Commission was made up by 18 State ministries and is presided over by the Ministry of Public Function. Permanent guests include the Office of the Presidency for Innovation in Government, Tax Administration Service (SAT), Federal Electricity Commission (CFE), National Council for Science and Technology (CONACYT), the Mexican Social Security Institute (IMSS), Mexican Petroleum (PEMEX) and The Office of the Mexican Attorney-General (PGR). Since then, the Federal Executive established the adoption of e-government by all public federal, state and municipal administrations; 2,439 Mexican municipal governments developed e-government platforms.

E-government as innovation in Mexican local administrations

The Internet has generated all kinds of expectations regarding the potentialities and advantages this kind of technology has for local governments, especially because they can increase their efficiency by automating their processes, generating important savings in operation and especially having greater transparency and closeness to citizens. In regards to expectations associated with democracy, a new political relationship with citizens was created, such as the possibility to participate in the design of public policies, direct communication with authorities and the expression of demands and monitoring of their work.

Similarly, local governments –especially urban ones- have been pressured by citizens who have questioned their traditional way of

governing. Before the liberalization of internet, no one would have imagined having access to public administration records, carrying out online procedures or placing a complaint from the office or from home. This growing communication between local governments and citizens using electronic means has been a new process in State reforms which seek to strengthen democracy by using ICT, especially the Internet.

Technological change brought on by ICT has created a gap between the techno-economic and socio-institutional spheres (Pérez, 2003); these innovations have been commercialized and a change occurred in the markets' structure by creating new chains of value around them, meanwhile, changes were made to the legal-institutional framework due to the fact that legal problems associated to them have to be analyzed, topics that have prior discussion and approval processes in legislative areas of the States such as the case of the passing of certain laws or rules that regulate the exchange of digitalized information (electronic signatures, digital invoices).

On the other hand, cultural-organizational change is much slower; it has a different logic which encounters more resistance from potential users who are used to work in another way. The gap between the techno-economic and socio-institutional spheres provokes a turbulent environment that, according to Enrique Cabrero et al. (2000), forces governmental organizations to create new and different ways of relating themselves to their context. In this sense, we think of e-government as an innovation on public administrations that can close the gap of this change of paradigm, brought on by the emergence of information society and democratization processes of the last few decades. This governmental innovation has generated changes within public administrations, but also their relationship with the citizens and other government agencies. As Cabrero et al (op cit) points out, innovation process in public administrations generate organizational changes in three areas: functional, relational and organizational behavior.

These authors think that governmental innovations generate functional-structural changes which are originated in the change of context in which governments operate. This is why local governments have been forced to create within their administrations new organizational structures to meet the context's demands which are strongly based on the intensive use of ICT. In this case, we can observe that governments have created within their organization new substantial areas or units to support governmental management such as citizen parti-

cipation and informatics units which are essential for the operation of e-government platforms, the communication channel with citizens.

The transformation brought on by e-government at relational level of governmental management is associated with the idea of government that works through networks which is common work organization in information society (Castells, 2001). The exchange of information and fluent and timely communication makes the use of ICT easier; within local administrations –by using intranet- and in their interaction with other agencies, levels of government and citizens. This why e-government platforms regularly implement three ways of connecting with society: government-citizens; government-companies and government-government (Marquina, 2010) depending on the adopted platform model, as aforementioned.

Local public administration's changes in organizational behavior brought on by e-government is related to its own normative framework; that is, LFTAIPG and appropriate state laws that make the country's public administration provide information on public management to citizens that request it, as well as the Electronic Commerce Law which gives legal validity to digital documents and electronic signatures. We also find the leaderships which emerged from the Inter-Ministerial Commission for the Development of Electronic Government in Mexico which promotes and encourages government to create their own websites. On the other hand, Mexican Republic's state's governments such as the Federal District's one through the Comptroller General's Office[7], issued a series of regulations and rules to achieve control over procedures and information on the central administration's and 16 boroughs' websites.

New regulations also consider the creation of useful virtual spaces connected to diverse activities that every area in the boroughs carry out; as well as the improvement of existing spaces in transparency, procedure and service areas offered to citizens. The goal of implementing e-government at central and borough level is to improve government programs, promote transparency and generate relevant public information for citizens.

[7] The fifth assembly of the Federal District reformed the Organic Public Administration Law of the Federal District so as to transfer to the Comptroller General modernization, transformation and administrative innovation functions which had been controlled by the Administrative Office of the Government of the Federal District; thus, the Interior regulation of the Federal District's Government was reformed to formalize said transference and functions needed to instrument modernization and innovation programs.

Considering that the institutional-legal framework is an external factor that alters local government's organizational behavior, internal change in these governments' administrations has its origins in the incentives found while developing e-government platforms to improve their performance, yielding results and satisfying expectations held by citizens; it is the government level that is closest to citizens, topics related to the monitoring of public spending as well as the improvement and simplification of government procedures could positively affect citizens' perception on local public administration's management.

In this sense, e-government is public administrations' innovation and an important part of strategies designed by governments to face current challenges such as public spending restriction, democratization processes and risk of ungovernability due to lack of credibility and legitimacy by not having enough capacity to solve satisfactorily demands made by citizens. Local governments cannot solve structural problems by themselves such as insufficient productive investment, growing increase of speculation in financial and real-estate markets, closing of companies, lack of employment, precariousness of wages, informal economy, little confidence in government, as well as the increase of violence and insecurity that brings about Mexico's and the world's huge social polarization that has been worsened due to globalization.

E-government platforms can be used for a lot of purposes because they respond to strategies and priorities established by each particular government to support their administrative modernization processes that will get them close to the citizenry. Thus, said schemes can include citizen consultations through the Internet, public tenders and government purchases, improvement and monitoring of procedures, accountability, tax collection, payment of services, etc.

Most local governments in Mexico have found in e-government a key strategy to launch a tax collection system through the digitalization of the register of deeds, solving the serious problem of restriction and budgetary austerity. Cities like Durango have been internationally awarded for their modernization of urban management, especially the collection of property tax (Garza, 2010). Mexico City's government is currently updating and digitalizing the register of deeds; because over time, new buildings have been constructed in a lot of properties and these modifications and expansions have not altered property tax value and property taxes have not been correctly adjusted. Nowadays, government websites allow citizens to pay all of the-

se taxes; this has improved the collection of income in municipalities and the Federal District.

Public management that is closer to its citizens carries out actions that socialize relevant information for all of its citizens. In this sense, e-government improves governments' image by giving citizens valuable information that can be accessed via the Internet, such as the creation of information systems regarding government programs. The administration of the Iztapalapa borough has implemented the 'Basic Information System on Social Development in Iztapalapa'[8], which contains information on social policy programs that people from Iztapalapa can access.

This system of information can be found in the borough's website and can be interpreted as one government strategy that seeks to reflect the current administration's priority: address the huge social gap that exists in this borough; the later has 2 million citizens which represent 25% of the poor people that live in the Federal District (Damián, 2004). Ergo, government innovation is a government action that intends to show the population of this borough that its government intends to use most of its budget to fund programs to fight poverty and build capacities that benefit poor people in Mexico City.

These information systems contain the rules of operation of these social programs, the number of beneficiaries and money spent on each one of them. The design of this system proves that Iztapalapa has a new open attitude and a new relationship with its citizens, so every one of them can access this information and obtain benefits if they meet the requirements to be part of some social program.

Another use is the creation of urban observatories which intend to generate geographic information regarding the city's status; this is relevant in decision making processes of urban centers. That is to say, said observatories collect demographic, economic, environmental and socio-cultural data of urban territories and even neighborhoods.

This information is stored in said electronic platforms and proves to be very useful for citizens, the government and private and social actors who work in urban planning and management processes. These observatories make it possible to establish action coordination mechanisms of action and permanent discussion forums to evaluate

[8] See: www.iztapalapa.gob.mx.

and monitor urban public policies. These exercises take into account public, private, social and academic sectors to formulate suggestions and improve public programs which in turn improve cities' quality of life and seek to reduce urban poverty[9]. These urban observatories help cities operate a system that generates information and monitors specific management and urban quality of life indicators. Public and free access to information that is relevant for the population is also promoted.

The binational urban observatory[10] in Nuevo Laredo, Tamaulipas was established in 2010 thanks to the signing of a cooperation treaty between the Nuevo Laredo Municipal Institute of Research, Planning and Urban Development and the Binational Center of the Texas A&M International University. The purpose of this observatory is to generate information on the binational metropolitan area of Nuevo Laredo-Laredo; an urban formation that requires convergence of national, American, public, private and social actors to achieve functional integration of this urban area.

Conclusion

Ever since the information society appeared, e-government has become the central element of every public administration modernization program; these platforms allow governments to know their citizens' opinion and demands and the creation of new communication and interaction channels that seek to improve public services, reduce response time and make administrative processes more transparent.

Nonetheless, it would be a shame that e-government benefits are limited to government procedures, which all citizens need to carry out and that can be very bothersome. The greatest challenge faced by digital governments is to encourage citizen participation in the decision making process and design of policies, be able to justify expenses of government management, generate relevant information to inform citizens of the economic, political, environmental and socio-cultural reality of their territory.

On the other hand, public management transparency is a public life topic which has become one of the most important ways to fight co-

[9] The UN-Habitat program has established a network of urban observatories around the world in order to contribute to the achievement of the Millennium Development Goals.

[10] Most urban observatories are operated by municipal urban planning institutes or by universities which are closely monitored and supported by local and municipal governments.

rruption and create good government practices. It is not easy for Mexican public administrations to be transparent after many years of being obscure and corrupt. Government corruption is one of the greatest problems that hinder territorial development; there is much work to do. Civil society organizations have demanded accountability to ensure the fulfillment of public policies and the respect of human rights through citizen participation mechanisms such as social auditing. The latter helps citizens control, monitor and evaluate government management and the use of public resources under transparency, legality and honesty principles. Undoubtedly, e-government is a cornerstone for all of this.

Some urban municipalities have joined the Federal Institute for Access to Public Information's (IFAI) efforts to launch the INFOMEX system. This system of information is a tool that has been developed by IFAI to present and monitor information requests and revise nonconformity cases to responses issued by the government and public administration agencies.

Digital governments make it possible, at least in a technical sense, for citizens to be involved in public affairs and promote the strengthening of democracies because they are good tools for the exercise of deliberative democracy which is based on the inclusion of citizens into public debates and government affairs. However, the construction of democratic societies goes beyond technological development in the information society. It means local governments promote the creation of a new political culture based on citizen participation, transparency, accountability and access to public information.

The important thing is not the use of technology, but the possibility of opening direct communication channels to bring local governments and citizens closer. We are facing a paradigm changing situation that will transform governments, will make citizens be more informed and demand more the defense of their rights. This complex and ever changing environment will encourage changes in public administrations in every country and city around the world.

Bibliography

Cabrero, E., Arellano, E. and Amaya, M.L. (2000), "Cambio en organizaciones gubernamentales: innovación y complejidad", in Cabrero, E., Arellano, E. and Amaya, M.L. (coords.), *Reformando al gobierno.*

Una visión organización del cambio gubernamental. Mexico: Miguel Ángel Porrúa-CIDE. pp. 137-168.

Castell, M. (2001), "Internet y la Sociedad Red", *Revista Etcétera*, n. 7, pp. 49-63.

Damián, A. (2004), "Derechos socioeconómicos y pobreza. Una alternativa para medir la pobreza en el D. F.", in *Pobreza, Desigualdad y Marginación en la Ciudad de México*. Mexico: Consejo de Desarrollo Social del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Social. pp. 67-96.

Dosi, G. *et al*. (eds.) (1988). *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers.

Garza, M. (2010), "Tres versiones de ciudades digitales en México", *Revista Política Digital. Innovación Gubernamental*, Year 9, n. 53, December 2009-January 2010, pp. 26-27.

Guerrero, O. (2003), *Gerencia pública en la globalización*. Mexico: Miguel Ángel Porrúa/UAEM.

Jarque, C. (1998), "Aplicación de las nuevas tecnologías en las administraciones públicas", in Castillo, M. (coord.), *La administración pública de México: contexto de su modernización*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. pp. 147-164.

Marquina, M. L.(2012), *Gobernanza Global del comercio en internet*. Mexico: INAP.

_____. (2010). "El papel de los gobiernos locales ante la sociedad de la información. El caso de la Delegación Tlalpan", in Arroyo, G. (coord.), *México en la dinámica mundial del siglo XXI*. Mexico: Cenzontle.

Pérez, C. (1985), "Microelectronics, Long Waves and World Structural change: New Perspectives for Developing Countries", *World Development*, vol. 13, n. 3, pp. 441-463.

_____. (2003), "Revoluciones tecnológicas, cambios de paradigma y de marco socioinstitucional", in Aboites, J. and Dutrenit, G. *Innovación, aprendizaje y creación de capacidades tecnológicas*. Mexico: Miguel Ángel Porrúa/UAM. pp. 13-46.

SECODAM (1995), *Programa de Modernización de la Administración Pública de México 1995-2000.* Mexico: Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Revista de Administración Pública

INAP

Background, development and democratization of accountability

Mónica Diana Vicher García*

Introduction

This paper carries out an investigation to track the origins and development of accountability. This paper is divided into three sections to achieve this; the first one deals with the origins of accountability which can be found in old government documents from 4 BC and Roman and Byzantine texts; they can also be found in Bodino's or Altusio's writings. The following section tackles the institutionalization of accountability which was established as universal right in the Declaration of the Rights of Man and the Citizen, a cornerstone for the edification of accountability in a state governed by the rule of law. This idea was expressed in public administration texts –Charles Bonnin- or administrative law texts. The last section deals with the current conception of accountability which is now referred as democratic because it allows society to participate too.

I. Origins

What we refer to today as accountability has a remote history. It has had other names and addressed different sectors (first only rulers and then states governed by the rule of law); it has accompanied governments since its origins and development. We can see that governmental accountability is mentioned in writings pertaining to Arthasastra de Kautilya's (4 BC) government and administration. The latter mentions work supervision, specific steps to be taken when a

* Doctor of Political and Social Science specialized in Public Administration from the Faculty of Political and Social Sciences of the National Autonomous University of Mexico. She has published some papers in specialized journals and authored a book. Works as Professor and is member of the Center for Studies in the Public Administration the Faculty of Political and Social Sciences of the National Autonomous University of Mexico.

man (public employee) is absent from work or when a government official refuses to supervise its department; all of this is regulated because it would result in revenue lost by the government due to his negligence or ignorance.[1]

Administrators working in government departments should be monitored daily, as well as their offices, work schedules, work instruments, precise work procedures and results.

If these employees did not fulfill their tasks, a fine worth twice their daily payment would be imposed, plus additional expenses. It is also interesting to discover the way they monitored public employees, they used spies to reveal public employees' way of acting[2].

Romans' public employees' obligations are identified since the times of Monarchy and the Republic; their rights also led to their obligations. The times of the Empire show the great amount of obligations they had: higher posts had dignity requirements whereas auxiliary posts did not.[3]

As administrative development grew, professional obligations were stipulated first by the force of habit; however, administration became more complex due to regulations which included duties or accountability and sanctions for improper conducts such as misappropriation, embezzlement and corruption were also imposed. An important situation is the control exercised through wages[4] and activities became hierarchical and organized. A gradual bureaucratization process (since principality) helped the delimitation of subordinates' and superiors' obligations. This was recorded in books regarding trades such as *De officiis or* Frontino's *De officio curatoris aquarum* or *De officio praefecti vigilium,* among many others.[5]

1 *Arthasastra,* K. (2008). *La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra*, Mexico: Miguel Ángel Porrúa. p. 198.

2 *Arthasastra* (op cit). p. 204.

3 Varela, C. (2007). *El Estatuto jurídico del empleado público en derecho romano*, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid. pp. 338-339.

4 Jeremias Bentham analyzes wages as a way to ensure employees' responsibilities and keep him away from corruption; however, he also states there is not a cause-effect relationship between higher salaries and better performance: "best paid services are not always done better". Bentham, J.(1838) *Teoría de las penas y las recompensas*, Barcelona: Imprenta de D. Manuel Sauri. pp. 107, 140 y 276.

5 Varela (op cit)., pp. 340, 341, 344, 345.

This information would not be complete without mentioning the responsibilities faced by administrators if they did not fulfill their duties[6]; this started in principality, the definition of public obligations resulted in administrative responsibility when professional duties were not fulfilled.

Administrative responsibility included minor punishments as well as disqualification which meant public functions could not be performed anymore. Administration staff was directly supervised (monitoring and correct performance of duties) by the *magister officiorum* and praetorian prefects.[7]

Later on, the Byzantine Empire's public employees constituted a unique body coordinated by the *basileus;* public employees had certain degree of power so if they did not fulfill their orders they could be charged with breach of legal duty or obligation. All public employees were "bound by imperial will", their main duty was to execute and fulfill it. This duty was written in several legal texts and even though at first it was not enforced; subsequently, emperors drafted regulations to protect their subjects, avoid injustices and abuse of authority.[8]

We can find that Justiniano also forced provincial employees to remain at their posts fifty days after they left their positions to address complaints made by the people they administer; an accountability situation[9] which only meant the return of money that had been wrongfully taken from taxpayers. In the 10th century, under the benevolent government idea, other regulations in regards to public employees' responsibility were promulgated. Some of them invited subjects to present complaints and allegation regarding robberies or violence committed by public employees (archons and strategists).[10]

Juan Bodino in the 16th century analyzes the duties and rights of the Republic's magistrate. Their main obligation is to obey the su-

6 Responsibility can be civil, criminal or administrative, for space reasons we will only define the last one which is the result of not fulfilling professional duties.

7 Varela (op. Cit). pp. 359-362.

8 Bréhier, L. (1956). *Las instituciones del imperio bizantino*, Mexico: UTHEA. pp. 134, 141.

9 This situation had been present since the 6th century in the Western Roman Empire. Guillou, A. "El funcionario", in Cavallo, G. et al. (1992). *El hombre bizantino*. Madrid: Alianza Editorial. p. 273.
It is also worth mentioning that 14th century Spain had a revisión period called "residence" which was a way of monitoring authorities, force them to be open, fulfill their obligations and moderate their excesses.
Beneyto, J. (1958). *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar. pp. 341-343.

10 Bréhier (op. cit.). pp. 142, 143.

preme lord and complete their jobs. To achieve this, they must obey the prince, obey the authority of their superiors, "honor their equals, command their subjects, defend the weak, respect the powerful and seek justice for them all".[11]

The way of ensuring decent performance was the oath magistrates took when stepping into office, they promised to obey and respect regulations and edicts or else incur in perjurers' infamy which goes beyond penalties contained in edicts; if public damage was very severe they would have to compensate the injury to the edict. Besides, the Republic and the magistrate's dignity considered it better to resign instead of admitting any wrongdoing.[12]

In the 16th century Germany, Juan Altusio's (1557-1638) splendid writings explain that the reign's officials are in charge of everybody's wellbeing, citizens and the protection of everything that is done all over the kingdom. It is also important to maintain the distinction between officials and job occupations have to be clearly defined, intermediate magistrates must behave "holy and innocently", renounce their vices and strip of positions those who commit crimes and punish them adequately.[13]

Furthermore, means (prizes and punishments) to ensure that magistrates or officials do not act corruptly, but behave faithfully, comprehensively and diligently are also established. In this sense, salaries must be honest and sufficient; criminal prohibitions and injunctions are to be used and make example of other punished officials. The fact that job positions were created with limited power and capable of being inspected helped a lot. It was also useful to interrogate subjects in these inspections[14].

There are many examples that prove that there was a deep concern in regards to public employees' good performance, accountability and corrective measures which come to us after a long historical construction process.

[11] Bodino, J. (1992). *Los seis libros de la República*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. p. 543.
[12] Ibid, pp. 552, 553.
[13] Altusio, J. (1990). *La política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990. P. 466-468.
[14] Ibid. pp. 478-479.

II. Institutionalization[15] of accountability

The period that indicated the change between the first government activities which sought to meet their own needs and based themselves on their own laws and the beginning of accountability and transparency is found in the institutional constructions of the Enlighten (late 17th century) and the French Revolution. This period's intellectual and social framework made it possible to create the Declaration of the Rights of Man and the Citizen, which was later adopted by constitutions of different countries.

Since the Revolution, rights were understood as the other side of duties; thus "principles that rule modern societies are established. These are based on popular will and give the people the right to change its way of government".[16]

a. Public Administration and responsibility

This was a crucial moment for public administration; the National Assembly redefined it according to diverse principles different from the ones that existed before. Public employees, regardless of their position, are defined as "public representatives"; they do not wield power inherent to them, they are only entrusted with it, "power belongs to everyone". To summarize, "exercising public power is not a right, but a duty".[17] It is also noteworthy that public employees, in all levels of power, are responsible for their corrupt practices and their behavior.[18]

The National Assembly stated that performance responsibility would include besides honesty, efficiency and the following idea under this new legality: "that which is not permitted is prohibited".

> "This idea which appears repeatedly in the Assembly's writings is a gift to modern public Administration". "This

[15] We understand institutionalization as the process through which organizations and procedures acquire value and stability. Institutions are repeated, stable and appreciated patterns of behavior. The degree of institutionalization of organizations and procedures varies. Huntington, S. (1997). *El orden político en las sociedades en cambio*. New Haven: Yale University Press. pp. 22, 23.

[16] Guerrero, O. (2012). "La transparencia en la Administración pública: principios conceptuales", in Uvalle, R. (coord.), *Rumbos de la Transparencia en Administración Pública*, FCPyS-UNAM. p. 67.

[17] Ibid, p. 71.

[18] Sieyés, cited by Guerrero (op cit).

> is the immediate origin of transparency, that is, responsibility and accountability; administrative clarity does not exist without the employees' responsibility and their obligation to account for their performance".[19]

The Declaration of the Rights of Man and the Citizen states in its first article the right to freedom and equality among men; in regards to work issues article 15th mentions that society has the right to ask their agents to be accountable for their performance. [20] This locates the origins of accountability in the modern State.

However, it is important to mention that these ideas were also expressed on other works, especially the founding book of modern public administration, *Public Administration Principles* written by Charles-Jean Bonnin in 1880. This text highlights the way public administration worked in the absolutist era; an arbitrary administration where neither people nor properties were protected from abuses of power or ignorant mistakes.[21]

At this time, citizens were victims of authorities' arbitrariness and ignorance who felt powerful enough to look down on those subject to their will. These reasons are used by Bonnin to justify the need for an administrative code to regulate public administration.[22] This is why modern public administration, as well as public employees were born under the tight ropes of regulations and laws. This means all of their actions are regulated. This is public administration framed within a state governed by the rule of law.

Bonnin establishes that administrative employees, according to their degree of power, have specific functions and powers that form a chain of duties. The non-fulfillment and corruption of their functions makes it necessary to have an administrative police inside the government with the power to punish, appoint or revoke. To help the government guarantee the virtues and talents of public employments Bonnin suggests the use of "gradual progress" (civil service or public function) which allows people to hold lower-position jobs before higher ones; this weakens intrigues, favors and corruption. He also

[19] Ibid.
[20] National French Assembly. (1789, August 26th) " The Declaration of the Rights of Man and the Citizen".
[21] Bonnin, C. (2004). *Principios de administración pública*, Mexico: Fondo de Cultura Económica. p. 181.
[22] Ibid, pp. 176, 182.

states the importance of having wages according to rank and the importance of tasks.[23]

Another relevant point is that Bonnin explains that administrators are public men whose duties include everything important to society; the "annual visit" paid by the ever-vigilant eye of the government is an obligation that benefits the greater good; administrators should be accountable for their morals, the exact work they have done and the one they have not.[24]

The word accountability used to be understood as "the representative shall be accountable to the one who governs" due to his term in office.[25] It is also important to mention that in the 19th century this words, in Spanish, were only understood in an economic-property context.[26]

Public employees' responsibility and accountability, from early on, have been expressed in regulations that establish the relationship between the State and public employees (Public employees' laws, regulations and statutes) and most recently as legal relationship in various initiatives (laws and regulations) whose goal is to achieve co-responsibility in accountability that includes society so as to achieve greater democratization and transparency in the operation of public administration and the actions of public employees.

b. Legal relationship between the State and public employees

According to José Gascón y Marín, public employees perform duties which if not fulfilled cause triple responsibility: civil, criminal and ad-

[23] Ibid, pp. 325-327.

[24] Ibid, pp. 356, 360.

[25] Hall, J. J. (1899). *Instituta de la jurisprudencia establecida por las excmas: Cámaras de apelaciones de la capital de la República Argentina en sus sentencias, por orden numérico y alfabético*, Volume 8, Buenos Aires: Lajouane and Co. p. 808.

[26] For example, an 1829 document on decrees and orders of the Real Hacienda (Royal Property) mentiones the instructions administration, collection and intervention in Crown revenues employees must follow; the accountability section includes accounts to be given and accounts and reason methods. Thus, administration, collection and intervention in Crown revenues employees had to turn in monthly accounts to their superior bosses of everything that has been administered, collected and intervened. Accounts were divided into four sections: flows, effects, creditors and debtors. The first two specifically refer to "manifesting the behavior or management shown by employees in charge of flows or effects"; the other two are related to the state of the Real Hacienda. Colección de Reales Decretos y Órdenes pertenecientes a la Real Hacienda (1829). Imprenta Real. p. 3.

ministrative or disciplinary. These three responsibilities are not equally important in all countries; however, they reinforce or complement each other to be effective, i.e. when disciplinary power is weak, criminal responsibility is strong.[27]

Gascón y Marín highlight the importance of public employees' responsibility, it is essential to avoid abuse of power in bureaucracy and at the same time, ensure effective guarantees to citizens. One can only say one lives in a state governed by the rule of law when public employees' responsibilities can be made real, it makes it necessary the existence of laws that make it easy and declare the existence of said responsibility, so as to have public opinion demand its effectiveness.[28]

Civil responsibility is between the State and the individuals; public employees' is seen through accountability, management of public flows or wage perception. When it comes to personal lack of service the employee's responsibility is direct and the State's responsibility is either direct or indirect.[29]

Criminal responsibility arises when employees commit omissions considered as crimes by criminal law. These crimes can be everyday or professional crimes. This responsibility is examined by criminal courts.

On the other hand, administrative responsibility is internally demanded by public administration; it demands public employees to maintain their discipline. Sanctions are the elements that exist in the public employee-administration relationship and punishment is handed out by administrative authorities. Offences can be classified as minor (delays in performance that do not disrupt services, negligence or excusable carelessness), serious (indiscipline, altercations, informality or delays that affect service) and severe (abandonment of service, insubordination, lack of professional secrecy, disclose information, accept unjust agreements and lack of integrity).[30] The correction of the alleged facts will depend on the severity of the charges

[27] Gascón y Marín, J. (1921). *Tratado de derecho administrativo*, Madrid: Hijos de Reus. p. 303.
[28] Ibid, p. 304.
[29] Ibid.
[30] Ibid, p. 306.

and the nature of the administrative body in charge of imposing the punishment.[31]

Public employees' responsibilities have been established in public administration texts, Mosher's and Cimmino's is worth mentioning, it expresses that the administrative body can view horizontally and vertically the same situation. The vertical manner derives responsibilities assumed by diverse administrative levels, the dynamic face of administrative life known as delegation (of responsibilities, authorities, functions and powers). These authors define the vertical element of any organization is the responsibility; in the democratic system this means content and source of authority.[32]

Responsibility is defined as core subject of the study of public administration. These authors explain that people in charge of carrying out public functions have certain responsibilities and functions and have to be accountable to someone. This statement has two meanings; the first one refers to a person who has certain responsibilities and has to be accountable for their execution, in this sense, being responsible means being accountable and the other meaning is sense of duty. However, besides this meaning we understand that service is monitored by an authority and if it is not exercised correctly, this public employee must face the consequences.[33]

Charles Debbasch studies criminal and civil responsibility. The first one entails offences related to the activity or official situation of public employees. Civil responsibility means personal and service offenses in regards to public employees' responsibilities; damages caused to the managed ones or personal offenses that can cause the victim to act against the agent and the process against the administration.[34]

Another text can connect ideas which focus solely on government and those which include society as participant; this text written by Gladys and Marshall Dimock analyzes four means of administrative responsibility before the public: administrative self-regulation, legislative security, judicial supervision and control exercised by citizens. We shall only analyze the last one. These authors explain that citizens' interest and participation in the working of its government is

[31] Ibid, p. 307.
[32] Mosher, F. and Cimmino, S. (1961). *Ciencia de la administración*. Madrid: Ediciones Rialp. p. 237.
[33] Ibid, pp. 241, 242.
[34] Debbasch, C. (1972). *Ciencia administrativa. Administración pública.* Madrid: Estudios Administrativos. p. 403, 404.

proportional to their bureaucracy's honesty and responsibility; administration is the mirror of social structure and it cannot be below or above the rest of society. The participation of civic committees and political administration are methods citizens can use to access public administration and help bureaucracy be strong and responsible. Another method entails the participation of citizens in education, health, planning, government business enterprises and similar committees and commissions.[35]

As can be seen, citizen participation is something very important, as well as desirable, to achieve public administration responsibility.

III. Socio governmental co-responsibility as democratization of accountability

Current perspectives consider that resources and activities used for accountability had never been more important in regards to the reform of public administration or the provision of services. Under this perspective, accountability means responsibilization of political and administration behaviors; accountability is a concept inseparable from democracy.[36]

Thus, accountability means to be a system that ensures response and demand functions towards rulers, allows the development of transparency, participation, evaluation and control in social and political life of the administration. We propose that accountability mechanisms have a real impact on democratic quality and public policy effectiveness.[37]

Plain and simple it can be defined as "the requirements of a public or private organization which explains their actions to society and consequently accepts their consequences"[38].

This contrasts with more comprehensive approaches such as Schedler's who has said accountability has become a constant

[35] Dimock, G. and Dimock, M. (1967). *Administración pública*. México: Editorial Hispano Americana. p. 407.

[36] Jiménez, E. (2009). "Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España", *Laboratorio de Alternativas*, Fundación Alternativas. p. 5.

[37] Ibid.

[38] Fundación Amics de la Universitat Politécnica de Cataluña. (2002). *Rendición de Cuentas en una sociedad avanzada*, Barcelona: Icaria Editorial. p. 12. We must not forget that these ideas have made accountability to be associated with human rights, non-governmental organizations or elections.

demand in the world of democratic policy and consensus on the democratic relevance of accountability. According to this author, accountability forces politicians and public employees to inform about their decisions and justify them in public and sanction politicians and employees if they violate their public duties. In summary, the power is forced to public inspection (information), explain and justify their acts (justification) and make it subject to sanctions (punishment).[39]

Ergo, accountability is to answer uncomfortable questions; demanding accountability can also mean an opportunity to pose uncomfortable questions. According to Schedler two things can be discovered: informing and explanation of public employees' decisions and their reasons and facts. Accountability is the right to receive information and divulge necessary data.[40]

This author states that accountability keeps up the Enlightenment's project of subordinating power to the empire of law and reason; although this does not give us a clue on the most transcendental facts and moments among these conceptual developments and elaborations; the way they are connected to current perspective.

Schedler also states that the center of accountability is the critical dialog made of arguments and counterarguments. It is not only a right to demand, but a right to criticize and negotiate; those who are accountable not only report what they have done and why, but also receive the consequences of their actions such as punishments and sanctions. The punishment is directly correlated to the offense.[41]

Current accountability strongly emphasizes control relationships exercised by society towards the government and public administration. Electoral accountability, power voters have to reward or punish their representatives' performance, is distinguished from social accountability which focuses on citizens', civic associations' and the media's power to monitor, question and punish politicians and public employees. [42] Although Gladys and Marshall Dimock had already mentioned mechanisms society can use to contribute to public employees' and public administration's responsibility.

[39] Schedler, A. (2004). *¿Qué es rendición de cuentas?*, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. pp. 9, 12, 13.
[40] Ibid, p. 14.
[41] Ibid, pp. 15, 16.
[42] Ibid, p. 34.

The definition of responsibility that has worked as worldwide example belongs to OECD which defines it as a characteristic of an authority relationship; one of these parts is accountable to a person, organism when fulfilling their tasks or functions. Responsibility goes hand in hand with competence transfers and flexibility: managers are in charge of the results because they have been endowed with the power to make decisions that yield said result. There is another aspect of responsibility such as government's political responsibility towards the elected ones and the public in general.[43]

This definition has influenced the reform of public administration which started with the new public management model. These reforms also include international, regional and national initiatives and measures. The regional area includes the guidelines established in 2000 by the Latin American Centre for Development Administration which also described the ways of contemporary accountability.

The national area includes advances made to strengthen accountability in Mexico, the issuance of the 2002 Transparency Law (which dates back to 1977) and the creation of the Federal Institute of Access to Public Information and the proposals to make progress in the participation of society in public administration's responsibilization and accountability such as the creation of a Social Government Accountability Office.[44]

Conclusions

Public employees' responsibility and accountability were established a long time ago; ever since the idea that the king was accountable to God and public employees answered the king through a certain hierarchy. These were configured as government tasks became more complex until the contemporary notion emerged with the Declaration of the Rights of Man and the Citizen. Later, public administration was tied to law and concepts such as popular sovereignty rose and institutional conditions were created; the latter reinforced the idea that public employees should be accountable to the people.

[43] OCDE. (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas. pp. 336, 337.

[44] Saldaña, E.M. (2005). "Consolidar la contraloría social: importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública", in *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, Monsiváis, A. (Comp.), México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

There is still a long way to go to achieve accountability that is a step closer to legality, especially in contexts that lack trained public employees who have a solid administrative career. Advances are made every day and there are more political, economic, social and worldwide conditions that seem to strengthen the responsabilization of political and administration behaviors through social control. All of this to achieve greater performance and transparency in the exercise of public administration.

Bibliography

Altusio, J. (1990). La política, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1990.

Beneyto, J. (1958). Historia de la administración española e hispanoamericana, Madrid, Aguilar.

Bentham, J.(1838) Teoría de las penas y las recompensas, Barcelona: Imprenta de D. Manuel Sauri.

Bonnin, C. (2004). Principios de administración pública, Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Bréhier, L. (1956). Las instituciones del imperio bizantino, Mexico: UTHEA.

Colección de Reales Decretos y Órdenes pertenecientes a la Real Hacienda (1829). Imprenta Real.

Debbasch, C. (1972). Ciencia administrativa. Administración pública. Madrid: Estudios Administrativos.

Dimock, G. and Dimock, M. (1967). Administración pública. México: Editorial Hispano Americana

Fundación Amics de la Universitat Politécnica de Cataluña. (2002). Rendición de Cuentas en una sociedad avanzada, Barcelona: Icaria.

Gascón y Marín, J. (1921). Tratado de derecho administrativo, Madrid: Hijos de Reus.

Guerrero, O. (2012). “La transparencia en la Administración pública: principios conceptuales”, in Uvalle, R. (coord.), Rumbos de la Transparencia en Administración Pública, FCPyS-UNAM

Guillou, A. “El funcionario”, in Cavallo, G. et al. (1992). El hombre bizantino. Madrid: Alianza Editorial.

Hall, J. J. (1899). Instituta de la jurisprudencia establecida por las excmas: Cámaras de apelaciones de la capital de la República Argentina en sus sentencias, por orden numérico y alfabético, Volume 8, Buenos Aires: Lajouane and Co.

Huntington, S. (1997). El orden político en las sociedades en cambio. New Haven: Yale University Press.

Jiménez, E. (2009). “Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España”, Laboratorio de Alternativas, Fundación Alternativas.

Arthasastra, K. (2008). La ciencia política de la adquisición y el mantenimiento de la tierra, Mexico: Miguel Ángel Porrúa.

Mosher, F. and Cimmino, S. (1961). Ciencia de la administración. Madrid: Ediciones Rialp.

National French Assembly. “ The Declaration of the Rights of Man and the Citizen”, August 26th 1789.

OCDE. (1997). La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.

Saldaña, E.M. (2005). “Consolidar la contraloría social: importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública”, in Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas, Monsiváis, A. (Comp.), México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Schedler, A. (2004). ¿Qué es rendición de cuentas?, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Varela, C. (2007). El Estatuto jurídico del empleado público en derecho romano, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Revista de Administración Pública

INAP

Strengthening of federalism and management of intergovernmental relationships on the border between the Federal District and the State of Mexico. A reflection

Gloria Luz Alejandre Ramírez*

Introduction

Explaining the current conditions of the federal pact established in the Mexican Political Constitution in 1824, consolidated in 1857 and redesigned in 1917[1] means talking about a purely normative tradition

* Professor – Full-time Researcher of the Autonomous University of Mexico City (UACM), member of the Academia de Ciencia Política y Administración Urbana. Professor of Open University and Distance Education System of the Political Science Faculty, UNAM. Member of the National Institute of Public Administration (INAP). Doctor of Political and Social Sciences, specialized in Political Sciences from the National Autonomous University of Mexico (UNAM). *glalejandre@hotmail.com*

1 "The legal origins of federalism date back to 1824, on October 4th Congress enacted the Constitution of the United Mexican States; in its 4th article it states: 'The Mexican nation adopts as its form of government a popular federal representative republic' The supreme power of the federation is divided into Legislative power, Executive power and Judiciary power and each state shall do the same. Later on, on February 5th 1857, the General Constituent Congress enacted the Federal Constitution of the United Mexican States, its 40th article stated 'It is the will of the Mexican people to organize themselves into a federal, democratic, representative Republic composed of free and sovereign States in all that concerns their internal government but united in a Federation established according to the principles of this fundamental law'. Its full validity was interrupted between 1858 and 1860 due to the Three Years' War, and between 1862 to 1867 because of the French intervention and the empire. During Benito Juarez's government, when he returned to Mexico City, the constitutional order was established and the national territory was reinstated, divided into 27 states, three territories and the Federal District.
The Mexican Revolution which started in 1920 and overthrew General Porfirio Díaz did not adopt this type of constitutional government. The new February 5th 1917 Constitution included guarantees and fundamental social rights and articles 40 and 41 which dealt with national sovereignty and form of government were not amended. The aforementioned constitution established the current division of 31 states and the Federal District and recognized that the Supreme Court is in charge of solving conflicts among the nation's powers, the Federation and states (article 106)". Ziccardi, A. (2004). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". In Bieber, L. E. (coordinator) (2004). *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos.* Mexico: COLMEX; Servicio Alemán de intercambio Académico UNAM, Facultad de Filosofía y Letras. p.p. 127.

of what we understand as Mexican federalism in legal-administrative terms; however, the real consummation or execution factor has more to do with the political will that promotes it. As Daniel Elazar states:

> …a political-institutional definition of the federal systems has to take into account two relationship moments that have to do with its creation, functioning, conservation and dynamics: the political moment and the legal-constitutional moment. Both moments merge into one another to integrate the ever moving image of federal systems…[2]

The country's current problem in regards to establishing a real way of exercising federalism's constitutional characteristic, becomes more and more imponderable before the demands of a wide and continuous development required by municipal authorities; some of these demands have been forgotten and others have never been fully developed and many have stopped exercising or never have exercised what is stated in Article 115th of our Carta Magna: "For their internal government, the States shall adopt the popular, representative, republican form of government, with the free Municipality as the basis of their territorial division and political and administrative organization… "[3] Without a doubt, this normative element still has to be strengthened in daily practice and the exercise of the government.

This becomes more and more urgent if we remember that we are part of a democratizing context; that is, the fact that political areas are competing in the alternation games, also forces the opening and consolidation of local development spaces as a *sine qua non* condition for democratic pluralism, adding to the already exiting political and government challenges.

The condition and possibility of favoring real correlation and cooperation spaces between different government levels demands democratic civility among these; evidently, managing this civility is found between rulers and the accepted political-administrative commitment. Following Elazar in the words of José María Serna:

---

2 Elazar, D. J. (ed.). (1991). *Constitucional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch,* Lanham, Md, University Press of America. p.p. I et seq. In Serna, J. M. (2008) *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico.* Mexico: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. p.p. 5

3 *Political Constitution of the United Mexican States.*(2012) Mexico: Porrúa, 166th edition.. p.p 169

> …the political aspect is found in the conflict and agreement process that leads to the concentration of power by federal organs or the return of powers to local bodies. It can also be found in the coordination and cooperation that happens in decision making processes to perform state functions, this makes up, as Elazar states, the federal system: power of its own and shared one…[4]

Thus, we must say that within the field of relationships among different levels of government and cooperation schemes that are badly needed in this country, we can find the one in the central zone of the country, the complicated relationship between the Federal District, Metropolitan Area of the Valley of Mexico and the State of Mexico.

Without a doubt, the condition and management of an adequate cooperation relationship between these is essential to achieve conditions that promote democratic governance for the inhabitants of these regions; taking into consideration that their borders share important services such as public transportation which gives service to the central area of the Federal District and suburban municipalities of the State of Mexico such as Chalco, Valle de Chalco, La Paz, Ixtapaluca, Huixquilucan, Naucalpan, Atizapán, Nicolás Romero, Cuautitlán, Ecatepec, Coacalco, Tlalnepantla and Netzahualcóyotl City; cleaning services, public security or housing, to mention some of them. Or essential services for Mexico City like the drinking-water supply which mostly comes from external sources like the water systems of Lerma and Cutzamala which are located in the State of Mexico.

The central argument of this essay is the problems that are brought on by the absence of a strong federalism and intergovernmental relationships that take place between the Federal District –where we not only have a local government, but also federal authorities intervene because of the establishment of its powers- and the government of the State of Mexico with its municipalities. Without a doubt, the complexity is great and the nodal point of Mexico would turn into an ungovernable body if these authorities cannot coexist and cooperate.

1. Main problem: political-administrative centralization vs. democratization.

Firstly, we are still part of a centralist dynamic due to our Colonial past which placed its livelihood and progress conditions in the ima-

[4] Elazar, D. J. Ibid.

ge of the Crown and denied favorable conditions for the growth and strengthening of the Colonies. Undoubtedly, this centralist tradition accompanies us as a lifestyle and a stigma; besides there is an absence of democratic processes which recurrently reproduce centralist schemes in government actions by the Federal Executive and these were subsequently copied by the government of all states. This situation was consolidated and operated throughout the 20th century in Mexico: Mexican presidential schemes and principles of authoritarian nature and the substantial burden brought on by control of power through the hegemonic party which had an absolute control of the Federal Congress and local legislative bodies, as well as the control wielded by the Federal Treasury of the municipalities' budget, denying the autonomy of regional orders and cancelling the democratic proposal established by the Political Constitution. We could say that:

> …the absence of democracy was the main characteristic of the former authoritarian system, but not by far the only one. Other important features were economic and political centralism and stagnation of the regime's basic institutions that practically killed federalism…
>
> …Autonomy was not a federal concession, but an essential condition to allow rulers to ensure political stability of the states and to perform as intermediaries with the federal government…[5]

These circumstances made it impossible to define the possible democratic relationships between different government levels. Nonetheless, the trigger for this was the reverse process; that is, the electoral political process that started in the late eighties, after the political process in 1988 and the subsequent elections included local alternation conditions, gradually undermining the hegemonic power of the Institutional Revolutionary Party. This reverse phenomenon puts forward that "…liberalization and political pluralization were not only gradual, but also concentric: they start in the outskirts and provinces to later on reach the center and the Federation itself. Proof of this is that many municipalities already experienced alternation,

[5] Hernández, R. (2009) "Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder". In Bizberg, I. and Meyer, L. (coord) *Una historia contemporánea de México. Volumen 3 Las instituciones.* Mexico: Océano. p.p. 195

several governors had to deal with divided governments and the Republic's capital did not."[6]

Thus, the power of municipal presidents and the image of governors now wielded an important political connotation, especially before the loss of the President's leadership of the party during the last years of Ernesto Zedillo's government; power was scattered to other bodies of power and levels of government due to the absence of presidential leadership and constitutional reforms that were enacted in 1997 to modify and ensure institutional mechanisms of division and equilibrium of powers to reach alternation in the Federal Executive, this would be achieved on July 2000.[7]

We also have to mention the substantial changes that started in 1995 and came into effect two years later, 1997, just before the intermediate elections of Zedillo's government, when the normative mechanisms to elect Head of Government of the Federal District and leave behind capital regents, whose image and job were, for decades, closely connected to the presence and control of the Executive Power. On the other hand, we cannot omit the transformation of the Assembly of Representatives of the Federal District into the Legislative Assembly of the Federal District through the Political Reform implemented in the country's capital.

While it appears that the dynamics of democratization had favorable effects in the Federal District to lighten the burden of the strong centralist tradition through democratizing political processes; there is still a perennial struggle within states and their regional desegregations, despite having achieved federal alternation of democratic regimes.

[6] Molinar, J. and Mony, A. (2002)."Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas" in Mora-Donatto, C. (coord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. Series Doctrina Jurídica Number 101. p.p. 366

[7] The Executive's concentration of power is reduced in the last two decades of the 20th century with the following actions: "…the Executive no longer exercised electoral functions, they were incorporated into an autonomous constitutional body and their jurisdictional aspect to the Judiciary Power; the strengthening of auditing faculties of Congress over the Executive and other bodies of the State through reforms that gave birth to the Federation's Superior Audit; the consolidation of the Nation's Supreme Court of Justice as constitutional court and the current independence of the Judiciary Power; the transformation of the Federal District from a mere administrative office into a federal entity with strong and legitimate authorities; and an increase in the number of public employees whose appointment needs to be approved or ratified by any of the Chambers of the Congress of the Union and reforms that took place in the last twenty years to the political-legal regime of municipalities…" Ibidem. p p. 367-368.

States like the State of Mexico are still ruled by internal centralist control schemes. These are fertile soil for institutional designs that lead to decentralization and to address federalism even in ambivalent postures in light of a democratic environment.[8]

In this sense, how to establish an institutional design on the margins of Mexican federalism that favors and promotes adequate intergovernmental relationships between the Federal District, Metropolitan Area of the Valley of Mexico; the State of Mexico and its municipalities? Consequently, to answer this question we could speak of an adequate distribution of competences, connected to the structuring of intergovernmental relationships relevant to the Mexican federal system.[9]

2. Intergovernmental relationships: the pattern of the political-administrative democratic connection in the context of federalism.

The aforementioned question makes us think about the way public problems related to citizen demands have been repeatedly addressed with normative elements which in most cases constrain their solution and management of immediate attention, without it implying control conditions of favoritism in the resolution of public affairs. However, it would imply the consideration of actual evaluation aspects of management of highly democratizing environments of citizens and government bodies, ergo:

> …democratization of participation and representation structures took by surprise government bodies, its employees and organizations. This democratization can be understood also as an inevitable substitute of the end of the era of unique arrangements, which came to pass in

[8] Mauricio Merino is speaking of the term (de)centralization. "Pickvance and Preteceille consequently coined a useful term to describe what they saw [this refers to difficulties faced by the so-called 'cooperative federalism' after the German unification]: the State's *(de)centralization*. Nonetheless, it is an ambivalent term that reflects the product of those six experiences: every one of those case had, at one time or another, state power decentralization processes –in local government levels and civil society- and reverse centralization decision processes, without having contradictions between both directions of change…" See Merino, M.(2000) "Los municipios de México: Más allá de la democracia". In Méndez, J.L. (comp). (2000). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. Mexico: El Colegio de México. p.p. 412.

[9] See Ugalde, V. (2010). "Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano". In José Luis Méndez.(coord). (2010). *Políticas Públicas*. Integrated in Manuel Ordorica and Jean-François Prud'homme. (General coord). *Los grandes problemas de México.* Mexico: El Colegio de México, Volume XIII.

> 1982; since then, the difference of opinions between the government's upper echelon and specific social groups gave electoral processes a different meaning.[10]

The expansion of democratic spaces also brought on new management and relationship between government level schemes and even though these were complex they started to define new Federalism mechanisms.[11] What definitely favors this definition has to do with the proposal of a Compensatory Federalism; which in the strict sense of the term "…assumes that the best way to manage collective interests is through political communities which can be small isolated towns or big cities. The possibility of success of any governance model or public policy system is conditioned by the idea of proximity to the public…"[12] This democratic sense has to do with forms of citizen participation, without forgetting the political-administrative responsibility to establish an adequate distribution of municipal functions taking into account their autonomous nature. The latter seen as a substantial element of growth, development and stability in individual and collective contexts and related to human groups and territories.

And even though there may be conditions to favor municipal autonomy and establish adequate relationships among government levels, it is undeniable that the correlation between political forces and the definition of partisan positions influence and generate conflicts that do not allow correct administrative management or fulfillment of agreements to achieve intergovernmental coordination. In this sense, it is important to take into account a distinctive and sensitive feature of intergovernmental relationships (RIG's[13]): the human element. Deil S. Wright, states that *relationships between governments do not exist,* these are established between people that head government units.[14] Thus, the possibility to establish cooperation and understan-

[10] Sosa, J. (1999). "Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial". In *Revista Federalismo y Desarrollo.* No. 66, Year 12. Mexico: Fortalecimiento institucional, Banobras. p.p 61

[11] José Sosa also writes the following essays on Mexican Federalism: *Federalismo desde el centro, Federalismo estatal y Federalismo compensatorio.* Ibidem. p.p. 62-63

[12] Ibidem. p.p. 62

[13] See Bañón, R. and Carrillo, E. (comps.) (1997). *La nueva Administración Pública.* Madrid: Alianza Editorial. p.p. 127. They state that "the notion of intergovernmental relationships follows, in its most strict sense, the definition of William Anderson (1960): «an important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the [United States] federal system». Anderson refers to the US's federal system where this concept appears in the thirties". Ibid.

[14] Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales.* México: Fondo de Cultura Económica/ Colegio Nacional de Administración Pública.p.p 127.

ding or rupture and failure points will be determined by political and knowledge of public space skills of rulers and political actors that take part in agreements or government negotiations.

This point of view seems to attack the democratic principle of participation and citizen demand, but, on the contrary, in a strict sense it resorts to democratic pluralism and political competition elements. This is why we conclude the following:

> …Electoral process have a decisive influence on city halls, evidence shows that there is a close relationship between the kind of connection established between them and state governments and adherence or not to the same party. Changes in one or more levels results in, with some exceptions, the integration of cooperation or conflict networks based on party identity.[15]

As Wright states[16], intergovernmental relationships have their own rules which directly refer to pragmatism and deliberate emotional or rational action of political and governmental actors as people who undeniably participate in public-decision making processes to consolidate cooperation among levels of government or widen the gap. All of this without forgetting that the political dimension can favor or hinder the actors' interaction.

In this sense, governmental relationships express certain degree of autonomy and decentralization of political-administrative decisions in an institutional and democratic context. Hence: *"The integrity of the parties is respected through territorial distribution of power among different government bodies designed to protect the existence and authority of all of them. Transcendental negotiations are made and developed from negotiations among parties".*[17] Nonetheless, if we pay heed to Wright's argument, RIG's are constituted by the human element; thus, possible collaboration elements can be limited.

---

15 Sosa, J. Op. cit. p.p 64.

16 Ibid.

17 Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficiencias de la administración*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. Cited by Ramos, J.M. *"Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales : una agenda para la toma de decisiones político-administrativas.* [No imprint] P.12. *Retrieved from: En http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/62/pr/pr3.pdf*

3. Dilemma: cooperative federalism; competition or rupture. Intergovernmental management as meeting point.

Objectively, it is essential to know that intergovernmental relationships are key elements to inescapable collaboration networks, as José Sosa states, their own historical and practical application made them into "intergovernmental management" which is called intergovernmental management networks, "gig"; which could not be more favorable for the modern way of administering and taking responsibility of public goods. "Intergovernmental management therefore implies greater involvement of all actors and making collective decisions with shared risks and responsibilities…"[18] This will undoubtedly lead to solve core problems in local development and later on achieve shared goals among those involved levels, with specific breakdown of responsibilities, commitments and results into participative political competence and successful management schemes.

In this sense, Sosa mentions that "gig" phenomena can be considered as a subsequent phase "…to the formation of intergovernmental relationship networks…"[19], this means greater challenges and commitments to achieve the solution of problems and delivery of results. In turn, this broadly involves "…shared management structure which can only come from previous exchanges of interaction which have built the network's main capital: mutual trust".[20] This is where the condition to achieve and maintain intergovernmental becomes important. The possibility of mutual trust can only be created in an environment that includes institutional order, free of internal or external elements that inhibit it such as partisan interests or groups which have ambitions that are not related to the growth or development of the governments involved.

Thus, intergovernmental relationships besides having the evaluative element connected to mutual trust also require the normative factor that ensures and promotes the achievement of goals and exchange among the administrative-political levels by taking into account there is another important element: the democratizing value that forces the generation of joint management that addresses social needs generated by the population, focused on areas prone to be government legitimacy detractors due to the absence or lack of management.

[18] Ibidem. p.p 69.
[19] Ibid.
[20] Ibídem. P. 70.

This is why besides aspects related to democracy, citizen participation in the election of rulers there must be a commitment line, not an imaginary but a concrete one in which governments manage appropriately their organizational, administrative, planning and collaboration functions. We already pride ourselves in being a democratizing society because of the political changes generated in the last couple of years; however, it seems that federalism and political-administrative decentralization processes have not been fully developed, this hinder healthy and effective intergovernmental relationships for government management. There are still some that question federalism and state:

> To summarize, as a theoretical and operational concept, federalism… presents the following ambiguities: there are several political models that can be federal; it should seek simultaneous respect for unity and diversity, it includes government structures and procedures; it is a socio-cultural and political phenomenon, it includes ends and means and covers limited and general goals.
>
> One criticism points out its excessive legalist aspect which is inadequate in the study of political behavior or too abstract to be scientifically defined correctly…This aspect responds to the fact that the first analyses on federalism were developed by administrative law or public law…[21]

If federalism responds to these characteristics, then we would find ourselves moving backwards before other trends which are more open and support citizenization of public areas; the real question is: do intergovernmental relationships exist without federalism? The latter becomes *sine qua non* condition to consolidate them. A profound condition of the sense of federalism should favor cooperation channels with democratizing and greater citizen participation processes in public decisions.

4. Intergovernmental relationships on the border between the Federal District and the State of Mexico. A reflection.

According to the aforementioned, the structural framework of the complex relationships between the Federal District's government, the

[21] José María Ramos García. Op. cit. P. 19.

State of Mexico and its municipalities and the Federal Government of course could generate deep concerns in relation to management cooperation mechanisms that could favor the development and promotion of the most affected suburban regions in the Federal District and the State of Mexico. Especially the border area which houses the most troublesome boroughs of Mexico City: Iztapalapa and Gustavo A. Madero and municipalities of the State of Mexico which still exhibit regional development problems such as Chalco, Valle de Chalco, Ixtapaluca and Tlalnepantla, among others.

The line that separates or connects the possibility of promoting their economic and social development can be as thin as the political will of their rulers; this is why it requires wide and committed actions alongside government responsibility in the sphere of their competence which promotes their full compliance so as to maintain and increase governance conditions in local areas, as reliable strength reflecting its legitimacy.

Strengthening Mexican federalism and joint cooperation elements in the region where the Federal District and the State of Mexico come together, along with disaggregation of power is a challenge that cannot be put off and that has to be addressed to consolidate and develop intergovernmental schemes that favor adequate collaboration. Problems are diverse: the complex Cutzamala drinking water system that supplies Mexico City and the Valley of Mexico, landfills, suburban public transportation, public security, housing, pollution, work and educational spaces that both authorities share, municipal ones from the State of Mexico and the ones from the boroughs of the Federal District.

Some current data states:

> The last population census of the National Institute of Statistics and Geography (INEGI) revealed that the metropolitan area of the Valley of Mexico –which includes the Federal District, 59 municipalities of the State of Mexico and one of Hidalgo- houses over 20,000,000 inhabitants. **Almost 9,000,000 people live in the Federal District, meanwhile the municipalities of the State of Mexico that make up this area house over 11,000,000 people.**

> According to INEGI's data, the Federal District is one of the states that receives more migrants. **Almost 80% of the people who decided to stop living in the capital moved to one of the municipalities of the State of Mexico**[22].

Even though we are not fully aware if these situations, they are of substantial value to generate, thanks to modern intergovernmental management, public policies that benefit the population. The following statement proves that this situation is a reality: "…Ixtapaluca and Tecamac are the two municipalities which have had the largest population growth in Latin America in the last decade according to data from the federal government."[23] All of this means the construction of new houses for people who live in the State of Mexico and work in the Federal District displaced due to high housing costs in the capital and who now face transportation problems of shuttling between the two states and the costs this entails. Later on the statement also mentions: "The minimum cost of a bus fare in Mexico City is $3 pesos (0.25 dollars); however, in the State of Mexico this price rises up to $10 pesos (0.85 dollars)"[24]. These costs have been reduced by the construction of the suburban train, public work "…that had an initial investment of 7,766 million pesos and benefits approximately 300,000 people every day".[25] This situation reflects one of the many problems that have to be solved or improved in the border between the Federal District, the Valley of Mexico and the State of Mexico where local and federal authorities wield power because of the social complexity involved. This is why intergovernmental coordination becomes a core factor to lighten the political-administrative load in the solution of problems.

> Coordination means the presence of a duality of authorities or areas of power which have common goals: the coordination factor and the common interest that affects social and material reality. In this sense, coordination is also an agreement between at least two wills, by beco-

[22] Taniguchi, H. (2011, April 8th) "8 de cada 10 personas que salen del DF se van a vivir al Estado de México. Más de 20 millones de mexicanos viven en la zona metropolitana del Valle de México. De ellos, 11 millones habitan en el Estado de México". Retrieved from http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/08/8-de-cada-10-personas-que-salen-del-df-se-van-a-vivir-al-estado-de-mexico. Boldface added by the author.

[23] Ibid.

[24] Ibid.

[25] Ibid.

> ming concrete resources can be better taken advantage of and public matters can be managed better through government's effectiveness.[26]

However, there have been other problems which have clearly and disturbingly been affected by the political position of actors of the three government levels, like the supply of drinking water for the country's capital through the Cutzamala system where the federal, state and municipal level have participated directly through administrative bodies such as the Ministry of Environment and Natural Resources (SEMARNAT), National Water Commission (CONAGUA), Federal District's Government (GDF), Water System of Mexico City (SACM), the Government of the State of Mexico and Water Commission of the State of Mexico (CAEM); as well as municipal governments.

This is without a doubt an undisputable example of political will to address relevant public matters considering that administrative-political actors that lead each government body have political positions that do not agree with each other and that could cause serious conflicts when trying to solve such a delicate problem as the provision of drinking water to Mexico City.

In this case, intergovernmental collaboration and coordination is essential because "…it is the key to improve the fulfillment of some State tasks…where the effects of the connections between government organizations, their structural contents, consequences of public policies and the behavior of some participants".[27] These aspects could be extrapolated to other problems that have been identified or not in the borders between the Federal District, Metropolitan Area of the Valley of Mexico and the State of Mexico; all of this actually requires urban planning to establish boundary conditions between them.

On the subject, the Coordination of the Environmental Program of the National Polytechnic Institute (IPN), has identified serious situations regarding the supply of drinking water to Mexico City, the IPN states:

[26] Hernández, A. M. (2006). "Relaciones intergubernamentales". In *Espacios Públicos*, vol. 9, num. 18, p.p 42-43. Universidad Autónoma del Estado de México. Retrieved from: http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67601804

[27] Ibid.

> Drinking water sources to satisfy the needs of 20 million inhabitants in the Metropolitan Area of the Valley of Mexico (16 boroughs of the Federal District and 59 suburban municipalities) are not enough; this is why many neighborhoods get their water from pipes and inadequate distribution shifts for which they pay higher prices, and the neighborhoods which do not have water supply problems do have external and internal leaks and so much water is wasted (up to 35%). Mexico City's population consumes a greater amount of liters of water per person (more than 336) due to consumption inefficiency, as well as lack of control to avoid the installation of illegal faucets and lack of real measurements of consumption.[28]

IPN states that it is a serious multi-organizational problem of government action, on the one hand we have the normative element and on the other hand we have "…the existence of some variables that affect the result of public activities due to the fact that they have to connect with different government spheres. Relationships between governments are affected not only by formal or legal processes, but also by actors and their different interests…"[29] We can see that international relationships are very important to consolidate government actions. Without a doubt Richard Rose's[30] phrase "public policies join that which constitutions divide" speaks the truth about institutional actors' political and administrative co-responsibility in the making of public decisions.

Conclusions

Government actions seem controversially complex when referring to normative elements framed in federalist constitutional order which tacitly defines territorial competences as well as political and administrative ones in different bodies and levels of government. In a strict sense, federalism refers to democracy, decentralization and promotes interaction processes between states' competences and

[28] Coordination of the Environmental Program. (2012). *Problemas ambientales de la Ciudad de México.* Mexico*:* Instituto Polítécnico Nacional. Retrieved from: http://www.defensoria.ipn.mx/wps/wcm/connect/37FAB5804B5DC3FC93A1FB7B759CCBE/PROBLEMAS_ AMBIENTALES_DE_LA_CIU.PDF?MOD=AJPERES and http://www.programambiental.ipn.mx:70/ambiental/index.jsp

[29] Lira, J. M. *Op. cit.* P. 49.

[30] Rose, R. "From Government at the Center to Nation Wide Government", in Mény, Y. and Wright V. [No imprint]. Cited in Ibid.

autonomies to reach a convergence point to favor more effective government processes that positively impact diverse aspects of state areas, especially among citizens.

However, the statement that refers to federalism cannot cover all of the expectations, especially the ones that refer to intergovernmental coordination. In Mexico, federalism has not matured enough to ensure that RIGs make government management more plausible and effective. And even though normative and theoretical elements have more soundness and stronger terms, facts connected to situations that make clear limited intergovernmental collaboration are common in Mexican contexts. These situations are especially important for intergovernmental cooperation and coordination that should exist and be assured for border areas between the Federal District, the Metropolitan Area of the Valley of Mexico and the State of Mexico.

Transportation, housing and water supply issues that have been mentioned here lead us to the following reflection. Insofar as intergovernmental cooperation networks are established between different government levels, better citizen participation areas will be promoted and consolidated so as to implement public policies that will benefit the population. That is, federalism is born from a constitutionally democratic principle; RIG's have a democratizing element as mechanisms to ensure inclusive decision making processes. That is to say solve common problems in regards to public environment provided by governments. This needs highly committed governments and rulers with state orders and with the constitutional democratic principle so that RIG's can be seen as factors that ensure, solve and address demands.

This essay has only addressed some ideas that can be the beginning of a thorough research to promote intergovernmental cooperation; this way it can be spread throughout the country as a federal commitment to promote action and responsibility of public administrations in this millennia.

Bibliography

Bañón, R. and Carrillo, E. (comps.) (1997). *La nueva Administración Pública.* Madrid, Alianza Editorial. 347 pp.

Bieber, L. E. (coordinator) (2004). Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros paí-

ses europeos. Mexico: COLMEX; Servicio Alemán de intercambio Académico UNAM, Facultad de Filosofía y Letras. 486 pp.

Political Constitution of the United Mexican States. (2012) Mexico: Porrúa, 166th edition. 251 pp.

Hernández, R. (2009) "Los gobernadores y el federalismo. La descentralización del poder". In Bizberg, I. and Meyer, L. (coord) Una historia contemporánea de México. Volume 3 Las instituciones. Mexico: Océano Pp. 195-217

Méndez, J.L. (comp). (2000). Lecturas básicas de administración y políticas públicas. Mexico: El Colegio de México. 609 pp.

Merino, M.(2000) "Los municipios de México: Más allá de la democracia". In Méndez, J.L. (comp). (2000). Lecturas básicas de administración y políticas públicas. Mexico: El Colegio de México**.** Pp. 409-421

Molinar, J. and Mony, A. (2002)."Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas" in Mora-Donatto, C. (coord.) Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. Series Doctrina Jurídica Number 101. Pp. 363-383

Serna, J. M. (2008) El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico. Mexico: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 1-184

Wright, D. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica/ Colegio Nacional de Administración Pública. Pp. 7-46

Ziccardi, A. (2004). "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal". In Bieber, L. E. (coordinator) (2004). Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos. Mexico: COLMEX; Servicio Alemán de intercambio Académico UNAM, Facultad de Filosofía y Letras. Pp. 125-148

Hemerography

Sosa, J. (1999). "Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial". In Revista Federalismo y Desarrollo. No. 66, Year 12. Mexico: Fortalecimiento institucional, Banobras. Pp. 57-72

Mesography

Coordination of the Environmental Program. (2012). Problemas ambientales de la Ciudad de México. Mexico: Instituto Polítécnico Nacional. Retrieved from: http://www.defensoria.ipn.mx/wps/wcm/co

nnect/37FAB5804B5DC3FC93A1FB7B759CCBE/PROBLEMAS_AMBIENTALES_DE_LA_CIU.PDF?MOD=AJPERES, and http://www.programambiental.ipn.mx:70/ambiental/index.jsp

Hernández, A. M. (2006). "Relaciones intergubernamentales". In Espacios Públicos, vol. 9, num. 18, p.p 42-43. Universidad Autónoma del Estado de México. Retrieved from: http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67601804

Ramos, J.M. "Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales : una agenda para la toma de decisiones político-administrativas. [No imprint] P.12. Retrieved from: *http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/62/pr/pr3.pdf*

Taniguchi, H. (2011, April 8th) "8 de cada 10 personas que salen del DF se van a vivir al Estado de México. Más de 20 millones de mexicanos viven en la zona metropolitana del Valle de México. De ellos, 11 millones habitan en el Estado de México". Retrieved from: http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/08/8-de-cada-10-personas-que-salen-del-df-se-van-a-vivir-al-estado-de-mexico

Revista de Administración Pública

INAP

Corruption and accountability in municipal public administration

Jaime Espejel Mena*

Introduction

Corruption has been analyzed by philosophers, economists, jurists, political scientists, administrators, sociologists and other specialists; the consensus is that it is a willful misconduct carried out by a social subject so as to achieve personal interest over public one; every human action permeated by a negative intention is corrupt. Corruption in the government is the misuse of institutions by politicians and public administrators; the corrupt politician subsumes the *raison d´être* of the institution. Corruption in government areas is a problem regarding principles, the professional politician or corrupt bureaucrat undermines the state governed by the rule of law, institutional legitimacy and the "essence" of democracy.[1] Thus, the pathology of corruption has blurred the principles (democracy, legitimacy and what is formal) on which government institutions are based.

Corruption in public functions has a multifaceted character, not a single disloyal and illegitimate practice. Corruption includes: influence peddling, monetary gifts, asset stripping, diversion of funds, shady deals, collusion, to name a few. These practices are common in administrative tasks, especially in countries undergoing modernization processes or those who have weak institutions (Latin America, Africa and some Asian countries); there is a correlation between "poverty" and "corruption", corruption exists in the political-administrative structure of a poor country. Furthermore, "corruption in all of its forms

* Doctor of Public Administration. He works as Professor in the Autonomous University of the State of Mexico, in the University Center Zumpango in the undergraduate program of Political Science and Public Administration.

1 Dussel, E. (2005). *Política de liberación.* Madrid: Trotta.

corrodes, undermines and contradicts every democratic element. The manifestation of the ethos of anti-democracy and particularism, it expresses egoism, selfishness, unjust privileges, exploiting weaknesses and failures, unscrupulous use of the weak, the exploited and the defenseless."[2]

It is undeniable that corruption is a ghost that treads all over the world, it does not respect developed countries (although it is less frequent) or those with modernization processes. The existence of corruption in different areas (financial transactions[3], educational and sport areas) is irrefutable; however, it is most common in government spheres.[4] Government is divided into three areas[5]: federal, state and municipal. In this sense, this essay will analyze the municipal sphere, because it is closest to society, and study its corruption. Municipal public administration is scattered in the administrative process. There are multiple reasons, the absence of effective internal control, lack of political will to be accountable, absence of civil service, little transparency in administrative tasks and citizens' apathy towards public affairs.

In Mexico, municipalities have to adapt themselves to the democratizing wave in political processes, as well as inserting themselves in the context of administrative innovations (public management, public policies, government relationships, policy networks, governance, result budgets or transparency) to face the new challenges imposed by globalization. This means municipal public administration has to end corruption (political patronage system, corporatism, etc.) to enter modernization. Municipalities which do not have modern public administration are mainly poor states (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, etc.) which present corporatism and corruption. On the other hand, states which are close to having a modern municipal public administration are the ones with the most stable economy (México, Nuevo León, Guadalajara, the Federal District -and its boroughs-) which does not mean that policies from the *ancien régime* have disappeared in administrative tasks; old policies are still in practice. Modern public administrations

2 Caiden, G. (1997). "La Democracia y la corrupción", in *Reforma y Democracia,* Caracas: CLAD, No. 8, May 1997, p. 9.

3 See Manfroni, C. (1998). *Control político en el capitalismo global.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

4 Haro, G. (2000). "Rendición de cuentas en la administración pública: pasado, presente y futuro", in *Revista del IAPEM,* Toluca, No. 46, May-August.

5 It is worth mentioning that is not correct to use the term "levels of government" because government is not a "ladder"; government is a totality. Thus, only its functions are divided –never the government- into three areas: federal, state and municipal.

are exemplified in New Zealand, Australia, England and Sweden. This is the prototype of administration needed in Mexico and its municipalities, sign of progress, improvement in public services, better tax collection and citizen satisfaction. Nonetheless, the first step to achieve municipal administrative modernization is to tear down corruption. If corruption is controlled (under the cost-benefit criteria, it is better to prevent corrupt conducts than persecutions) the government's public image will substantially improve and practices such as public management or governance will be established more easily.

What is corruption?

Corruption has a polymorphic character; this makes it difficult to have an accepted definition by all scholars. Sometimes a definition proposed by some researcher may be considered wrong or incoherent by some of his colleagues. To study this topic, the context of study must be defined and analyze the variables that are to be used to back up certain premises. To polarize the study of corruption in specific areas, time and actors will allow us to edify the concept and handle it throughout the study. Corruption permeates everything, we need to analyze thoroughly each part and understand its multiple sides and the functions carried out by each one of them.

Corruption includes various practices which are considered as dishonest or normal, depending on each society. The most common practices are nepotism, influence peddling, bribery, kickbacks, lies, theft, and sale of public service positions, among others. If we take into account the abovementioned elements, the definition of corruption becomes complex -if we try to include all of them- and confusing. On the other hand, corruption is studied by various scholars such as political scientists, economists, administrators, jurists, philosophers and sociologists; each of them considering various hypothesis and reaching different conclusions. In this sense, adopting a definition of corruption and sing its praises could be wrong because it could leave behind some elements and pose a weak and compromising definition.

Despite the inexistence of a definition accepted by politicians, academics, the media, citizens, entrepreneurs and other areas of society, all of them think it is a negative practice which puts particular interests over collective ones. It cab said that corruption is as old as mankind. Corrupt acts evolve as man evolves; a lot of these acts are closely linked to human relationships. Corruption emerges, evolves

and ends thanks to the communication of two actors which both benefit from it. Corruption can be found in all areas of society, among individuals and between the government and its citizens. Nonetheless, the cancer of corruption in modern society hides in citizen-public employee relationships, as well as in government's bureaucracy.

To understand corruption which takes place among public employees and citizens, it is important to understand some ideas regarding this administrative pathology. It is often classified as public employees' disturbed behavior which ignores regulations to obey private interests.[6] It is also seen as use of power or office to seek personal gain.[7] Undoubtedly, corruption is an activity carried out in the dark so as not to harm those involved; especially public employees' public image. It is an informal activity where those who participate (briber and extorted) clearly establish the rules. This is why we understand corruption as the illegal transaction of private profits between briber and extorter, and third parties are left at a disadvantage. From public service's point of view, corruption is exchanging favors in return for underserved profits, both for citizens and public employees. Disadvantages caused by these illegal profits include inflicted damages.

There are two areas of corruption, in politics and public administration; each one has its own characteristics but both of them include public service's activities. "Public service is exercised by political institutions (which create regulations) and bureaucratic structures (which exercise said regulations). In other words, public authority is exercised by elected officials (politicians) and appointed ones (bureaucrats), which carry out tasks of creation and execution of public policies. The misuse of services and public authority in the creation of policies –i.e. laws– could be seen as political corruption and the execution of said laws as administrative corruption."[8] The violation of rules undermines the state governed by the rule of law, affects the state and its administrative structures.

Corruption scenarios

Administrative corruption is the main ingredient of some many "bureaupathologies" that exist in public service. It is exercised by pu-

[6] Huntington, S. (1992). *El orden político de las sociedades en cambio.* Buenos Aires: Paidós. pp. 63-74.

[7] Del Castillo, A. (2001). "El soborno: un marco conceptual para su análisis", in *Gestión y Política Pública,* Mexico: CIDE, Volume X, No. 2, Second semester 2001, p. 275.

[8] *Ibíd.,* p. 277.

blic employees as they disengage themselves from their institutional functions to engage in shady and individual businesses. A decisive factor that generates poor public functions is the monopolization of strategic decisions. Staff which is trained to decide over public policies has more opportunity of planning and exercising corrupt acts; discretional faculties are advantageous to carry out shady businesses. Corruption in public administration is usually found among politicians, administrators, citizens and entrepreneurs so as to achieve personal interests and undermine collective ones.

A corrupt act obviously requires the participation of two or more actors. Administrative corruption uses different ruses such as bribery, influence peddling, diversion of funds, nepotism and other dishonest acts; nonetheless, the most common one is the use of kickbacks. A public employee who alters its institutional functions to carry out a corrupt act has already reached an agreement with another actor to carry out certain act; that is, said employee has already been bribed by its counterpart –politician or public administrator– or citizen who becomes the briber. Briberies always include a cost-benefit analysis for the bribe-giver and bribe-taker; bribes will depend on the risks and benefits of both parties participating in the corrupt act.

Bribery in public administration has two purposes: speed up decisions or processes by bending the rules or changing decisions also by bending the rules.[9] Bribes yield profits; however, it greatly depends on the environment the public employee is immersed in. If the public employees' organization is not organized and its control is weak, it is a perfect scenario for corrupt practices. If its organization processes are slow and citizens or other groups want to speed decisions or procedures, they will offer public employees money, gifts or other goods to achieve their purpose. This is how corruption works in public service.

Public employees' decision to commit a corrupt act depends on how the organization works, although there are some other ingredients such as values, benefits, rules and wages earned. If public employees do not have values, do not respect rules and receive low wages the possibilities of carrying out a corrupt act when the opportunity presents itself grow; this employee will know the risks, but he will solve this with another corrupt act; therefore, corruption is a never-ending chain of events.

[9] *Ibid.,* p. 285.

Nonetheless, if a public employee has strong values and knows about the public damages caused by bribes, he will immediately reject them. On the other hand, the actor –citizen, entrepreneur or another pubic employee- that bribes or carries out a corrupt act has more than enough reason to do it due to the benefits; although before conducting a bribe, he analyzes the advantages and disadvantages. The advantages will be obtained benefits. The disadvantages may be fines, administrative sanctions, jail time, denigration of personal image, etc. Actors carrying out corrupt acts are masters of disguise and exposing them is complicated because they move in the shadows.

Government organizations throughout time have been an easy target for corrupt practices. Bribery is the bureaupathology carried out thanks to the collaboration between two agents through the undermining of rules, ethic codes and work processes. However, corrupt acts can persist in the administrative structure; thus, it is very difficult to erase it. The phantom of corruption lives in these organizations and is sponsored by its members: public employees. According to Arturo del Castillo, a public organization can be riddled with corruption thanks to three types of bribes carried out by public function. The first one is simple and possible bribery; just some public employees participate; the second one is a more organized possible bribery where a single part of the organization is ill and the third one which is systemic bribery –most common in public administrations- where all of the organization operates under mafia networks and patron-client relationships.[10] Under this logic, government organizations are fertile soil for corruption which provides benefits for public employees immersed in this bureaucratic pathology.

Municipal corruption

Municipal government is “reinvented every three years”; this is an obstacle for having trained staff; chief administrators (heads of different departments) are appointed by the mayor based on affective relationships and political commitments. Municipal corruption starts from the political campaign, members of the candidate’s team are citizens lacking of professionalism, especially in poor municipalities.

When candidates get legally and rightfully elected, they form their cabinet with the people that helped them in their campaign, even if they do not know the first thing about public administration. Howe-

[10] *Ibid.,* p. 289.

ver, some urban municipalities (in the metropolitan area of the Mexico City) have professional citizens as members of campaign teams; they work as professional work teams, although they are also prone to corruption.

If a government has highly trained human resources, it carries out its tasks in an efficient, effective manner, with integrity and ethics; but they especially seek results as institutional imperative. Nonetheless, there are many municipal governments which do not have qualified personnel. In fact, Mexican municipalities hoard unprofessional public employees; this means there are no results to help solve the community's problems. The reality is municipalities have a plunder policy. Candidates who attain power under the flag of a certain political party tend to make up their work teams –operational or trusted employees- with people from their own party. Consequently, the endogenous part of municipal administration suffers from corruption in the resource management area; thus, accountability does not exist.

If corruption is seen as a recruitment problem, it is also a management problem. Due to the lack of trained personnel –not everywhere- there are management and improvisation problems to "pull through" and this is how corruption practices arise (diversion of resources, influence peddling, and nepotism). When public employees do not realize they handle delicate jobs, the "public" spirit fades; administrative processes are improvised and the borders of legality are easily crossed when formal principles that rule municipal government are not respected. Administering public matters in an improvised manner deteriorates the crucial role of government; no wonder society has a bad image regarding public administration and government.

Monitoring and control of administrative tasks, in most municipalities, is weak and inefficient due to the extent of corruption (bribery, illicit enrichment, etc.). Sometimes public employees' institutional "commitment" does not exist (they only work for three years); this means corrupt administrators can elude the Internal Government Accounting Office, using tricks to outsmart it. It is well known that many public employees, including politicians and administrators, see the government as an economic opportunity they cannot miss; they strike deals and break the law causing inefficiencies in public administrations.

Corruption in public management is systematically reproduced; one corrupt act triggers another one, and so on. Corruption slowly infects public employees who have principles and honest ways. And

even though some public employees do not engage in disloyal or illicit acts, they know about some "bad practices" carried out by their buddies and in the end they become part of the circle of misusing power to achieve personal or group interests, not paying attention to the public's interests. Municipal administration has common "secret" practices; if any public employee finds out about his colleagues' acts of corruption; he avoids legal and institutional problems and does not report him to the proper authorities. This "secret culture" in municipal public function works when the state governed by the rule of law is replaced by disloyal practices; municipal authorities almost never exercise the law.

Municipalities are controlled by the state's Chamber of Deputies; however, this control is vague and allows the existence of corruption due to the deputies' inappropriate work, they do not force municipal public employees to be accountable or explain the municipalities' public spending. The evaluation of public spending, if it even takes place, in Mexico is very peculiar, deputies constantly justify spending when it is verifiable, but do not study the feasibility of said spending. The way money is spent is very important, some spending cannot be justified, especially when money has been spent on banalities (buying expensive cars for the staff, buying imported desks, luxury products for government offices) and the people do not receive any benefit. This is a disloyal act carried out by public employees; thus, it is possible to alter the costs between supplier and buyer. To summarize, it is not enough to justify public spending to eliminate the possibility of corruption; it is important to evaluate and "justify" the treasury in tangible benefits for citizens.

Some City Halls have problems monitoring their resources because:

1. Some agencies grow disproportionately; they use unnecessary personnel and carry out tasks which are not consistent with the agency's goals, corrupt acts spring everywhere.
2. There is freelance staff which does not receive social assistance and benefits established in current legislations, even though they have been working for a long time for the public sector. This is a clear example of bad public spending.
3. There is no communication (coordination) between municipal departments to achieve government actions included in its plans. This causes contradictions in public policies and said contradictions may spur financial anomalies.

4. There is no exhaustive control over resources; the comptroller belongs to the same party as the mayor, some council members and representatives. This is clearly a cover up and the comptroller is cahoots with his coworkers.
5. The regulations on "government control" are a "legal jungle", their exercise entail many contradictions.

Municipal corruption not only includes diversion of resources and illicit enrichment of some public employees, it also entails other behaviors like nepotism –common in rural municipalities-; influence peddling to carry out certain bureaucratic procedure or to obtain some benefit which can be just and illegitimate at the same time; usurpation of some official's functions, thus violating the government's regulations; shady businesses in tenders for public works or services, that is, giving priority to some individual who does not meet the requirements established in the Public Works Las or other Law; misuse of municipal patrimony to benefit groups or individuals and other disloyal practices.

To eliminate corruption in municipal public administration

It is necessary to amend the Municipal Organic Law of the State of Mexico (in the case of municipalities of the State of Mexico) so that the mayor does not appoint the municipal comptroller; City Hall should be in charge of this and it also should be approved by the council. It would be ideal to have a comptroller who is not a member of the mayor's political party or a civil society citizen so as to have counterweight in municipal public management. It is important that the comptroller have Law or Public Accounting undergraduate studies to develop a substantial role in the enforcement of regulations. This means there will be zero tolerance for those involved in embezzlement of public funds.

Apply law to fight corruption in an impartial manner. For example, the Penal Code of the State of Mexico, especially its Second Subtitle "Crimes against Public Administration"; the first chapter (articles 117-137) includes crimes such as disobedience, resistance, coercion, opposition to the execution of public works, breaking of seals, detraction, bribery, neglect and abandonment of public functions, influence peddling, extortion, embezzlement and illicit enrichment.

The loss of ethics in public functions, especially in municipal spheres, makes it necessary to revert to the former situation. An ethic code regulating public employees must be created. This means public employees must be aware of their moral contract with public administration.

Control and evaluation entails evaluating the use of public resources. Thus, it is important to have a system that measures the results of government units in every administrative structure. This is where the comptroller's role gains importance, as well as his public function performance agency.

Public employees need to be accountable to their superiors and the latter to the community. Accountability is the way society evaluates its government. When these results are presented to society, the municipal accountability office should endorse these results with accounting documents and quality evaluations of services provided to the population.

It is important that the public have information regarding the origin, use and destiny of public resources; this information must be truthful and monitored by the accountability office.

Municipalities usually have three or five windows to process administrative procedures; thus, it is fairly common to have public employees extorting citizens to speed up their procedures. This is why we need a single-window system to modernize administration and diminish bribes through institutional control. On the other hand, it is possible to create a window for complaints, suggestions and denunciations regarding the behavior of public employees who provide some service or directly deal with citizens. This window would be dependent on the internal accountability office.

Constant training and motivation of public employees is essential to transform their work into a more professional one and keep them away from corruption or some scheme that affects the spirit of public service. This means constant training and motivation through salary incentives. Quality training of municipal personnel would be feasible in budget terms if provided by the National Institute of Public Administration (INAP), the Institute of Public Administration of the State of Mexico (for municipalities in the State of Mexico) and universities and higher education institutions (National Autonomous University of Mexico, Autonomous Metropolitan University, Autonomnous Univer-

sity of the State of Mexico, the Colegio de Mexico and the Center for Economic Research and Teaching, etc.).

The implementation of an administrative career in municipal management is essential to gather the best people for proper jobs. This will yield positive results in administration and personnel will be less likely to commit corrupt acts because they will be monitored by human resource agency.

One way of diminishing municipal corruption is transparency in administrative processes. Transparency regarding resource management, recruitment of staff, tendering of works and services, wages of high officials (trusted officials) and operational personnel, etc., will be feasible if the information requested by citizens is given to them; the challenge is that the information is reliable and endorsed by appropriate agencies. In other words, transparency is based on the free flow of government information among citizens, as well as constant and fluid communication between public function and society regarding municipal challenges and results. Transparency is also functional to the extent that civil society (understood as social self-organization) demands information resulting from government management and at the same time evaluates the results and asks for accountability.

We could suggest it is essential to make an institutional agreement which takes into account the following recommendations on municipal transparency so as to destroy administrative corruption; some of them are:

1. Make activities in critical areas transparent.
2. Act transparently in the hiring, firing and promotion of staff.
3. Inform of municipal providers.
4. Inform of municipal income and public debt:
   a) Provide information on municipal income
   b) Payment of taxes, fines and fees.
   c) Inform of the late payment of taxes, fines and fees.
   d) Inform of the amount of public debt.
5. Inform of infrastructure works and social programs.
6. Publish social communication and representation expenses.
7. Inform of the mayor's, aldermen's and officials' total income.
8. Provide information on municipal procedures and services.

9. Inform of municipal regulations, publish a manual for citizens on co-responsibility and provide quality service to the citizenry.
10. Create and put into action Municipal Councils.
11. Constitute Councils:
    a) Make a public announcement to select its members.
    b) Create internal regulations.
    c) Citizenize councils.
    d) Ensure the Council's continuity.
    e) Carry out periodic meetings.
    f) Carry out meetings open to citizens.
12. Make the council work with transparency criteria:
    a) Carry out public meetings.
    b) Include minority councilors in Finance and Shopping Commissions.
    c) Carry out open meetings in all of the Council's committees.
    d) Avoid closed meetings among councilors before Council Meetings.
13. Regulate citizen participation mechanisms.

Final note

Fighting corruption and preventing it is not a simple task because individual egoism of municipal public employees might exist. If we also take into account the complexity of institutional controls which are also weak and not very modern, it is an ideal context to reproduce the pathology of corruption. Modernizing municipal public administration –where it has not been done- is very important to create an institutional bloc to fight corrupt conducts. A panacea to stop corruption is transparency and accountability, both of which require public employees' political will and civil society's participation.

Public administrations which work for public good are the ones that forget administrative tricks (corruption and its derivatives) and uses cutting-edge mechanisms (public management, public policies, government relationships, accountability, etc.) to use government's force to achieve the people's wellbeing (depository of sovereignty) the primary target of public institutions. That is, an administration can only adopt public management's benefits if it first controls corruption; if not, these practices would destroy the intentions of this

approach.[11] Countries like New Zealand, England, Australia, Sweden and Finland have implemented public management; the results are focused on the population's wellbeing and the benefits of public administration. These countries are considered as the least corrupt in the world according to Transparency International and the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Thus, the more developed a country is, the better public administration it has and government corruption is less frequent and it also has an open society (transparent and democratic).

Fighting and preventing public administration corruption means improving management problems to address citizens' demands: honest and responsible government. This needs to be implemented in the municipal sphere because it is the government closest to society and the one citizens see in action. Civil society's monitoring of municipal governments entails working in coordination; a possible panacea to vanquish corrupt practices.

The present (postmodernity and an interconnected world) is full of contradictions, such as government affairs. In other words, in a context of technological progress and scientifically development, poverty is still a problem that has not been solved in Latin American, African and some Asian countries due to the government's inability to implement public policies to solve it. It is fair to say that corruption exhibited by some public employees (in government spheres of each State) is a major factor for the increase of poverty; resources are diverted to solve problems caused by capitalism. Although corruption is part of the dynamics of capitalism, it is necessary to destroy this cancer which sickens countries in the process of modernization; it prevents them from achieving "modernization" (development). Speaking of municipalities, especially the poorest ones, it is urgent to control and vanquish corruption in order to alleviate poverty and economic, political, cultural and administrative backwardness. Avoiding and incurring in corruption practices cannot only be dealt with by institutions, but also by people who can be controlled.

[11] For further information on the benefits of public management see: Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública.* Mexico: Fondo de Cultura Económica; Espejel, J. (2003). *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública.* Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México; Pollit, C. (2000). *Public management reform. A comparative analysis.* London: Oxford University Press; and Peters, G. (1998). *La política de la burocracia.* Mexico: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Bibliography

Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública.* Mexico: Fondo de Cultura Económica.

Caiden, G. (1997). "La Democracia y la corrupción", in *Reforma y Democracia,* Caracas: CLAD, No. 8, May 1997, p. 9..

Del Castillo, A. (2001). "El soborno: un marco conceptual para su análisis", in *Gestión y Política Pública,* Mexico: CIDE, Volume X, No. 2, Second semester 2001.

Dussel, E. (2005). *Política de liberación.* Madrid: Trotta.

Espejel, J. (2003). *Un enfoque gerencial en el desarrollo institucional de la administración pública.* Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Fiedler, F. (1992). "Auditing and democracy", *International Journal of Government Auditing,* Quarterly, October.

Haro, G. (2000). "Rendición de cuentas en la administración pública: pasado, presente y futuro", in *Revista del IAPEM,* Toluca, No. 46, May-August.

Huntington, S. (1992). *El orden político de las sociedades en cambio.* Buenos Aires: Paidós.

Kettl, D. (2000). *The global public management revolution.* Washington: The World Bank.

Manfroni, C. (1998). *Control político en el capitalismo global.* Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Peters, G. (1998). *La política de la burocracia.* Mexico: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Pollit, C. (2000). *Public management reform. A comparative analysis.* London: Oxford University Press.

Rose-Ackerman, S. (1978). *Corruption. A study in political economy.* New York: Academic Press.

Ugalde, L.C. (1999). *Executive-legislative relations in Mexico: The case of legislative oversight of public expenditures, 1970-1998,* Doctoral Thesis in Political Science. New York: Columbia University.

Villoria, M. (2003). "La transparencia como rasgo democrático", *Revista de Administración Pública.* México: INAP, Vol. 38, No. 107, Junuary-April.

Revista de Administración Pública

INAP

The responsibility of public space management in democracy, Mexico's situation

Leobardo Ruiz Alanis

Introduction

The arrival of the French Revolution in 1789 brought the conception of citizenry based on liberty principles, plurality of interests is recognized, equality as a rule and fraternity connected and reconciled social classes who lived within a space of social life.

The exercise of these historical achievements brought on the need to maintain public spaces of liberty, although it is convenient to recognize that contemporary societies have become increasingly complex because of different economic, political and mainly technological factors. Said complexity means an increasingly urgent need to manage public space to guarantee citizens can freely live, circulate, associate, acquire and participate within it.

In that sense, this essay will analyze the way public space has been managed in Mexico based on the State and its legal and political spheres, which have been implemented, among other purposes, to take on said responsibility. This essay is divided into 3 sections; the first one mentions the existence of different spaces: social, economic, political, physical and the one which has slowly emerged with great strength, the virtual one. The second section deals with the idea that public space in democratic societies is citizens' responsibility. The last section analyzes Mexico's situation, the instituted order evokes space management, that is, it is responsible for its fulfillment.

* Works as a profesor in the Faculty of Political and Social Sciences, UAEM.

Public spaces and society

Firstly, Nora Rabotnikof[1] points out that the notion of public space has been given three meanings:

- That which is common to everyone; general interest over particular interest.
- That which is visible or evident and not dark or obscure
- That which is open and accessible to all, to those who enjoy citizen status, and not closed.

These ideas suggest that public space is the dimension, physical and non-physical space (virtual, economic, political and social) where physical people or bodies (legal persons) can co-exist freely and where general interests flourish over particular interests.

Nonetheless, that which is public is not only circumscribed to the State, several public spaces have been identified; they are related to it, but have their own characteristics. Please see the following table:

Table 1. Public Spaces

Public space	Promoters	Beneficiaries	Institution
Social	All of its members except marginalized sectors	Society in general	Diversity of particular infraspaces (family, school, church…)
Economic	Producers/ Entrepreneurs	Consumers/ Clients	Market
Political	Rulers/ Representatives	Ciudadanos/ Usuarios	Power
Physical	Civil authorities	Population in general	Public square
Virtual	Cybernauts	Cybernauts/ Consumers	Cyberspace

Source: developed by the author.

[1] Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México: Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM. pp. 331.

Physical public spaces are the verification of freedom as consolidated right, not only of citizens but also of the people. Society enjoys and consolidates itself in public spaces which are vital for peaceful coexistence and their political and cultural development, the preservation of their customs and even to maintain the health of the city dwellers through green areas that improve the environment and help people that cannot pay for a gym.[2]

> In traditional cities, Public Space is what gives identity and character to the city; it allows the latter to be recognized and lived through urban settings: natural, cultural and heritage. And even though local governments managed it through regulation, legislation and urban projects in the 80's they could not prevent or correct the constant and frequently tolerated private invasions which affect quality of life and the environment. Globalization in the 90's, urban policies' lack of continuity, the growth of poverty and unemployment affected local management which did not prevent or correct the constant and frequently tolerated private invasions of the public which greatly affected the quality of life, security and environment of many Latin American cities. [3]

The appearance of exclusive housing developments is a symptom of minorities' accumulation of wealth. These exclusion areas break social integration which the city previously allowed. Recently, private property shopping malls have spread, given its business use, they appear to be public spaces; this is false, private property allows its owners to obstruct or prohibit the use of spaces they do not consider convenient. Thus, they are not free spaces, they are public ones while their owners allow it.

Virtual space

Virtual space has been created by the most advanced social sectors of some countries; it has grown limitlessly, unlike local public space

[2] City dwellers need spaces to routinely practice some exercise to maintain their health. The population's illnesses may represent additional costs to the public sector. Current trend is 100% general health service coverage, this means governments have to have greater budget items which affects public spending and the health of the population is of general interest.

[3] Perahia, R. *Las ciudades y su espacio público*, 2007. Retrieved from: http://www.ub.edu/geocrit/9porto/perahia.htm on September 10th 2012.

which has physical limits and its deterioration limits its use. Lost dimensions do not permit people make free and constructive use of it. Virtual space grows if used; as long as new computers connect themselves to it.

Virtual space is a place (cyberspace which has two main elements: Internet and virtual reality[4]) created by the mind in simulated scenarios. An imaginary place with new ways of communication and social relationships. From this point of view, there is a clear difference between public tangible space and virtual public space: the nature of its origin, creation and access.

New information and communications technologies have created new virtual public spaces which have inevitably affected other tangible spheres. On the other hand, it has tried to be managed by implemented legislations derived from physical reality.

Virtual space is the perfect example of interaction and coexistence. It has social, economic and political spaces within it; people can shop, make online payments, political campaigns or organize social movements as well as create web pages or be part of social networks to express themselves freely.

Right now it is difficult to imagine universal legislations to regulate the conduct of those who participate in cyberspace; nonetheless, it is necessary to appeal to the conscience of users.

According to Manuel Castells,[5] Internet was born free, independent, a world that is everywhere, which has no boundaries, where bodies do not live, only thoughts which are its only limit; thus, its regulation through physical means will only damage its nature. Free access is a precondition of public space.[6]

That which prevails in virtual space is the thoughts of each and every cybernaut and every public, private and social organization; all of

[4] León y Ramírez, J.C. (2004). *La construcción de espacios públicos en la democracia*. México: UAEM-IEEM. p.288.

[5] Castells, M. (2003). "Internet, libertad y sociedad: una perspectiva analítica" *Polis, revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 1. No. 004. pp. 253-284.

[6] Cyberspace is similar to outer space, which according to current theories grows when matter expands inside it; that is, this space's limits are not stable, the universe is a balloon that has not stopped blowing up. Something similar happens with cyberspace, it grows each time more users log on and participate in it.

which create their own world, create and recreate who they want to be, carry out activities they conduct in the real world without their tangible physical bodies. Chat rooms, e-mails, social networks and virtual communities are the way people communicate and forge relationships; the information shared is digital.

According to Castells, despite its technological nature "throughout history […] states and churches have shown concern, non-democratic states have reacted with hostility, trying to reestablish administrative control of expression and communication. The execution of the statist project over the Internet has found considerable obstacles"[7].

On the contrary, democratic countries regard the Internet as an essential instrument which promotes expression and horizontal communication among people and which ensures constitutional and legal protection of liberties.[8]

Castells considers that "the use of the Internet will generalize the information and knowledge regarding the critical social importance of the control of the Internet; the struggle for online liberty, including economic liberty of network access will spread beyond the current enlightened elite".[9]

Virtual space has a sense of community which breaks down physical spaces' obstacles such as gender, age, race and it "allows us to strengthen our ability to empathize […] social trust is based on empathy and it requires each other's humanity in their own imagination". [10]

The development of this "sense of community" undoubtedly favors current democratic systems because it increases citizens' active participation and free expression; the best example and perhaps the most current one is the so called "Arab Spring". And even though the role of these means is still being discussed and analyzed, it is clear that they promote rapid communication and the aforementioned sense of community; all of this gave uncommon characteristics to these revolts such as anonymity to the leaders and spontaneity to their actions. Egypt's population participated in these virtual spaces to such an extent that the use of Internet was banned.

[7] Castells (op cit).
[8] Ibidem.
[9] Ibidem.
[10] León y Ramírez (op cit).

Virtual space has unimaginable potential, technological development cannot be stopped and much less creativity in society. The creation of new techniques within this virtual space can occur anytime, anywhere in the world with a connection and cybernauts' creativity never ceases. We can expect the acceleration of both processes.

Virtual space and other spaces which existed before are different worlds although they are connected by their main actors: people. This is how protests are organized via the Internet and end up filling streets and squares.

Public spaces in democratic societies: the responsibility of its management

Living in society is complex and sharing public spaces is too; humanity, throughout time, has sought to solve its conflicts and establish rights and obligations among its members. From this perspective, "collective action problems go through the institutionalization of the State and the creation of law… a process of distribution of power, wealth and income among the participants which satisfies the main political goals of order, welfare, freedom and social justice. A society will be more civilized the more balanced it is and the closer it gets to these goals". [11]

Adam Przeworski states that "when people live together they run the risk of having conflicts because of having different values or limited resources and end up killing themselves. The solution which historically sprung to prevent this was the State".[12] It can also be said that public space achieves its fullness as it becomes sanctuary of liberties.

Nonetheless, the State has become a manager of conflicts which arise in shared spaces in contemporary societies.

Thus, management of public space, derived from the aforementioned idea, is the State's responsibility through its various institutions and its political and legal regulations.

[11] Bresser, L.C. (1997). "La ciudadanía y la res pública. La emergencia de los derechos republicanos", *Revista Nueva Sociedad*, [no volume], no. 159. pp. 42-75.

[12] Przeworski, A. (1998). *"El Estado y el ciudadano"*, *Política y gobierno*, vol. V, no. 2. pp. 341-379.

However, it is important to mention that the State should be the first one to address the subsistence of public space through management and another way inherent to it: public administration; it is important to differentiate between these two terms in order to understand their importance and the way they affect the future of public space.

Public management can be used in at least three senses: it refers to public employees' and politicians' activity; structures and processes (i.e. total quality) and the systematic study of activities, structures and processes.[13]

Public management is the operational part, the one that fulfills public administration's goals; that which is directly related to the tasks carried out by the State. On the other hand, public administration has always been considered as the enforcement arm of politics; however, it is well-known that public administration is not a neutral one; it takes part in politics, at least official politics. That is, public administration should endorse political trends of ruling parties' programs and projects. It is worth highlighting that party politics should distance themselves from public administration; in fact, the legislations of some countries prohibit this marriage.

Public administration then means the set of agencies, bodies and public entities established to develop and enforce laws and government plans, programs and projects. Administration must, keep an all-embracing view of agencies and entities of government bureaucracy: the development of general plans of urban organization and strategic plans are legally reserved rights of public administrations in the three government spheres: federal, state and municipal.

Public administration has survived some centuries since modern age, unlike temporal trends that have sought to reorient it and make it more efficient.

Public management is an activity which contrasts with public administration because one stands for action and the other one stands for all of the phases that come before the execution of projects; public administration cannot be seen as an inconvenient standing close to management. On the contrary, they are interrelated activities and

[13] Contreras, L. (2012). *La Nueva Gestión Pública, la Gestión de Calidad y el Cambio Institucional en el Gobierno del Estado de México 1999-2009.* Mexico: UAEM-Porrúa. pp 283.

management requires "the creation of an efficient and effective administration; that is, an administration that fulfills the real needs of citizens at the lowest cost". [14]

We need better public administration to have better public management and at the same time better public management leads to better public administration

The first assertion of public space, the *res publica,* includes everything that can be accessed freely, what belongs to the people, one for all, what is out there and publicized, guaranteed or affirmed by public law.

This is related to the republican law, understood as "the right each citizen has to have public property be public; that is, for everyone",[15] unlike those who would like to exploit and privatize *res publica*. Citizenship becomes very important; this is not constructed solely on rights, but on social duties.

Consequently, "citizens become even more so when they assume responsibilities in regards to public interests which can be different from their particular ones instead of just selfishly having their rights guaranteed".[16]

Indeed, "citizenship is a *status* given to those who full members of a community. All who possess said *status* are equal in rights and duties. There is no universal principle which determines these right and duties; nonetheless, societies where citizenship is a developing institution create an ideal image of citizenship which measures success and guides aspirations".[17]

However, besides its conceptualization this "is not exercised exclusively in regards to political-state institutions, it is exercised and especially constructed in regards to any sphere where equality and liberty principles are being challenged". [18]

[14] García, I. (2007). "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", *Presupuesto y Gasto Público*, [no volume], no. 47. pp 37-64.

[15] Przeworski (op cit).

[16] Bresser (op cit).

[17] Marshall, T. (1997). *"*Ciudadanía y clase social*"*, *REIS*, [no volume], No. 79. pp. 297-344.

[18] Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Venezuela: CLAD / Nueva Sociedad. pp. 320.

Speaking of citizens' rights and obligations, public management is essential in its co-responsibility with the State, said citizens should have an ever-growing concern for public issues. Citizens' involvement in public affair will expand democracy and improve the apparent tautology that is participative democracy.

Complex societies need citizens to participate to become social subjects, with greater capacities to transform the place they live in and control their political, economic and administrative bodies.[19]

The State currently means social participation levels and even democracy levels. That is, the State has to firstly address the mandates of law and democratic decisions.

Thus, it is "clear that citizenship can only be affirmed when citizens are aware of public interest. When citizens fight for their civil, political and social rights they do it as members of a society whose collective interests are above their private interests".[20]

The existence of public interest does not appear in an absolute manner, even less in an authoritarian one, it is built based on the consensus of civilized societies, little by little. Public interest is manifested in daily coexistence of public space.

When this coexistence is ignored and repudiated, several forms of violence in public spaces appear; citizens vs citizens, State vs citizens and citizens vs State: corruption, intolerance, tax evasion, robbery, assault, rapes, abuses, etc.

The responsibility of sharing public space wants "a free and just society. This movement is called an autonomous society project which should establish a democratic society".[21]

How do we achieve social integration and full recognition of the other one as subjects who share public space? Alain Touraine mentions that living together, with responsibility, has a triple answer. "Firstly, it needs the recognition of diversity and consequently, the rejection of homogenization and contempt for difference. Secondly, the recogni-

[19] Alberich, T. (1999). "Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local", *Política y Sociedad*, vol. XXXI, [no number]. pp. 163-174.

[20] Bresser (op cit).

[21] Castoriadis, C. (2000). *Ciudadanos sin brújula*. Mexico: Coyoacán. pp. 172.

tion of differences must be compatible with instrumental activities, independently of the culture it is punt into practice. Finally, cultural identity and instrumentality must recognize the Subject in every society, that is, essential human rights".[22]

The goal of citizens' participation in public affairs is to give content and expand democracy, bringing on "participatory democracy".

Complex societies need citizens to participate to become social subjects, with greater capacities to transform the place they live in and control their political, economic and administrative bodies. [23]

The State currently means social participation levels and even democracy levels. That is, the State has to firstly address the mandates of law and democratic decisions. It is clear that representative democracy nowadays works thanks to an exceptional participation of citizens; that is, citizens in most democratic countries react until they have been truly affected. In Mexico, citizen's tolerance sometimes means indolence which leads to omissions and complicities that would be inadmissible in other countries.

Local government's management of public space includes project construction, operation and continuous maintenance. Several management models carried out by official bodies and neighbors in coordination with private ones must be promoted to develop, design and finance them.[24]

On the one hand, citizens demand rights and must fulfill obligations and on the other hand, the State establishes and enforces legal-political regulations in public space management co-responsibility.

The republic is born in public space and it lives in it. Public administration takes care of public spaces which ensures liberty and peaceful coexistence in a respectful framework. Civic life demands public space, without it, it cannot show and develop itself.

Public spaces can promote the development of developing political cultures like ours. Significant spaces are needed in Mexico so that the

[22] Touraine, A. (2000). *¿Podremos vivir juntos?*. Mexico: Fondo de Cultura Económica. pp. 335.
[23] Alberich (op cit).
[24] Perahia (op cit).

State and social actors promote democratic political culture through public spaces. It is necessary to point out the gradual degradation of public spaces which threatens citizen's coexistence and encourages those who violate civic order. The misuse of public space in Mexico has other meanings: unemployment which drives people into informality; that is, using public spaces for commercial purposes which affects public hygiene, obstructs pedestrians' spaces and in some cases, promotes the robbery of electric power, and in an extreme case, the sale of illegal products.

Considering that the State includes the government and the population, it has to act in a structural way; its main parts, which have been mentioned, are also responsible for the successes and failures present in public life. Omissions and complicities that allow public spaces to be used for purposes that contradict their original destiny are entirely the responsibility of the government which does not implement plans and programs created for said spaces. We can also consider that public administration is the one responsible for enforcing these rules and not omit their fulfillment or allow the misuse of public spaces. Citizens are not excluded from certain responsibility if they do not demand the correct use of public spaces.

Public space management in Mexico

Mexico's exercise of freedom starts in 1821, although there have been several interruptions: dictatorships and excess of licentiousness which ended in coups d'état. Nonetheless, free society has slowly made its way through intolerant colonial traditions and the regime of the Mexican Revolution. In recent years, democracy asserts liberty which promises to extend itself and strongly take root in our political culture.

Each one of the contemporary States is organized politically, economically and socially thanks to rules. In Mexico, the Political Constitution is the supreme regulation which leads the country. Holmes is right when he states that "constitutions not only limit power and avoid tyranny, but also build power and guide it to desirable ends and avoid chaos and private oppression".[25]

[25] Przeworski (op cit).

From this perspective, in regards to public space, the Magna Carta guides political, civil and social rights shared by the ones who live together in this space, specifically regulations to manage it.

In Mexico, especially the highlands, tropical areas and the south, there is an enormous deficit in public space management because the State ignores its responsibilities. We frequently are witnesses of an almost wild struggle in the streets: traffic which presents a daily Hobbesian struggle for the use of roads, the irregular occupation of some streets as parking lots by informal automobile "ushers" which charge taxes to automobile owners.

Public space is constantly abused thanks to the indifference[26] of authorities. [27] These situations generate a stressful and insecurity-riddled climate which ends up irritating individuals and generating daily arguments among them. The aforementioned generates a defensive individualism which destroys civility; that is, undermining public spaces leads us to situation of social discomfort.

People in charge of management –authorities– have neglected their tasks and left public space become an area of dispute and selling of permits to use streets for commercial purposes; the weak are abused for different reasons. Egoism brings lack of solidarity, contrary to civilized and advanced societies. This environment of distrust inhibits political participation.

A vicious circle is reproduced all over the country, on the one hand, authorities do not enforce the law to avoid conflicts with those who transgress public space; on the other hand, society gives up its right to ask the government for order and harmonious coexistence.

Conclusions

- Public, common, open space to all is present in democratic societies. Equality of circumstances answers to general interests, but recognizes individual ones.

[26] Even though the Public Employees' Responsibility Law punishes authorities when they omit the fulfillment of their responsibilities established in different legal regulations.

[27] i.e. people who loiter the streets, paint graffiti in all kinds of private and public buildings, people who invade the streets with fixed or temporary stands or public transportation accesses (Metro system), those who make excessive use of speakers and horns, unpunished robberies and homicides, everyday marches and demonstrations which frequently collapse traffic, different forms of contamination which can be controlled but not avoided by authorities.

- Management of public spaces must also be done by those who are benefited by it through the assimilation of its existence and compliance of the State's laws, first responsible element.
- In Mexico, we can find different manifestations of public spaces: economic, political, artistic, physical and virtual, subjects can participate in all of them. However, to ensure its permanence, the State has established political-legal regulations which are not enough, but are essentially rational ways of safeguarding public space.

Bibliography

Alberich, T. (1999). "Gestión pública, participación ciudadana y desarrollo local", *Política y Sociedad*, vol. XXXI, [no number]. pp. 163-174.

Bresser, L.C. (1997). "La ciudadanía y la res pública. La emergencia de los derechos republicanos", *Revista Nueva Sociedad*, [no volume], no. 159. pp. 42-75.

Castells, M. (2003). "Internet, libertad y sociedad: una perspectiva analítica" *Polis, revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 1. No. 004. pp. 253-284.

Castoriadis, C. (2000). *Ciudadanos sin brújula*. Mexico: Coyoacán. pp. 172.

Contreras, L. (2012). *La Nueva Gestión Pública, la Gestión de Calidad y el Cambio Institucional en el Gobierno del Estado de México 1999-2009.* Mexico: UAEM-Porrúa. pp 283.

Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Venezuela: CLAD / Nueva Sociedad. pp. 320.

García, I. (2007). "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", *Presupuesto y Gasto Público*, [no volume], no. 47. pp 37-64.

León y Ramírez, J.C. (2004). *La construcción de espacios públicos en la democracia*. Mexico: UAEM-IEEM. p.288.

Marshall, T. (1997). "Ciudadanía y clase social", *REIS*, [no volume], No. 79. pp. 297-344.

Perahia, R. *Las ciudades y su espacio público*, 2007. Retrieved from: http://www.ub.edu/geocrit/9porto/perahia.htm on September 10th 2012.

Przeworski, A. (1998). *"El Estado y el ciudadano"*, *Política y gobierno*, vol. V, no. 2. pp. 341-379.

Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México: Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM. pp. 331.

Touraine, A. (2000). ¿Podremos vivir juntos?. Mexico: Fondo de Cultura Económica. pp. 335.

Revista de Administración Pública

INAP

White papers and documentary reports. Transparency and accountability Instruments

Francisco José Díaz Casillas*

*The Comptroller wants our house to be made of crystal; everything can be seen; everything can be known;… 1925.***

When we talk about transparency we refer to the openness of political and bureaucratic organizations' information available for public scrutiny through a system that classifies and spread government's information.

We have to make clear that transparency itself does not imply accountability, but the policy to make government's information be out on the open, in the "public showcase" so that those who are interested can review it, analyze it and give an opinion about it. After reviewing and analyzing it, endless profits can be derived: use to complete academic investigations, suggestions to improve management or even serve as mechanisms to put on notice abnormalities or punishable conducts.

In this sense, we must understand transparency is only a global accountability system, essential in modern democracies. When rulers

* Doctor, Master and Bachelor of Public Administration from the National Autonomous University of Mexico. Professor of the graduate program of the Faculty of Political and Social Sciences (UNAM) and INAP. He has worked as Head of Secondary and higher education of the Ministry of Education and sub minister of Citizen Participation and Crime Prevention in the Ministry of Public Security; both of them part of the Federal District's Government. He has also published some articles and books.

** Newsletter of the Comptroller's Office. Mexico. Volume II, July-August 1925. Page 137. The head of the Department of Comptroller at the time was Luis Montes de Oca; later on February 1927 he worked as Minister of Finance and Public Credit until the end of Plutarco Elias Calles's presidency (December 1st 1924-November 30th 1928).

know it is important to make their actions clear, and the law requires it, it is convenient to ask professional auditors to elaborate documentary reports and white papers so as to present clear reports.

This action will bear witness to the facts, will serve as historic memory for those who will later exercise public function because they will have the results and commitments derived from these government actions.

Thus, accountability is nowadays an essential element to ensure transparency and public resource management. On the other hand, documentary reports and white papers are an important part of this machinery. They are by nature and in accordance to the law, documents with accounting and documentary contents which will support proceedings, open to knowledge and scrutiny of those who wish to do so.

When a period of government ends in the federal or local spheres of the Federal District, it is mandatory to create documentary reports and white papers to be considered and included in the Delivery-Reception documents of public offices whose term is over. This obligation and practice should also be observed by those leaving office, another responsibility held by those working in public administration.

The exposure method we have chosen to comment on these issues is the Q&A one; so as to get closer to an administrative practice which was born in the Viceroyalty and remained in force until the 19th and 20th century and then became an optional action. However, it is also used to know the state of public issues when a government term ends and it gives public employees the opportunity to make the use of resources transparent and avoid subsequent administrative or legal punishments made it necessary to implement audit instruments to check if they gave clear accounts on spending without any intervention by government institutions to request such an audit.

Citizens can doubt that these resources were not used for the purpose they were intended and there is a healthy possibility and obligation of providing clear and correct information on procedures and administrative issues of public management to citizens that request it; these instruments are nowadays essential to transparency. Let us discover what these instruments are all about.

What is a White Paper?

"The public government document which records actions and results yielded by a relevant and important project, program or topic of Federal Public Administration";"[1].

When are organizations and offices supposed to prepare a White Paper?

"… when they consider it necessary to leave documentary record of the development of government programs or projects; as well as other relevant issues or those authorized by the minister or the Ministry" [2].

When should a program, project or topic be considered relevant?

When the latter is:

I. Of high social, economic, regional, cultural impact, of technical importance or containing operative management aspects which benefit society or specific sectors of it or strengthen public administration;

II. Relevant to achieve important essential goals, of general interest or productive sector or regional impact or economic activity because of its nature or characteristics; in accordance to goals and strategies from the National Development Plan;

III. A program which provides grants or transfers of tax resources of high social impact or regional program executed with federal resources which are of high impact to society or contribute to the strengthening of coordination mechanisms between states and their municipalities, the Federal District and its political-administrative bodies;

IV. A project whose main purpose is widen the productive capacity of an specific economic and social sector, national production of goods, infrastructure or necessary services in accordance to goals and strategies from the National De-

[1] *Lineamientos para la elaboración e integración de Libros Blancos y de Memorias Documentales.* Official journal of the Federation: October 10th 2010. dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5213396&fecha=10/10/2011&print=true

[2] *Ibid.,* page 2.

velopment Plan or a strategic project connected to activities established in articles 25 and 28 of the Political Constitution of the United Mexican States;

V. Refers to a government issue that because of its nature or characteristics needs to be held accountable for certain relevant actions such as addressing a demand made by citizens, demand for justice enforcement, perfecting some system and/or procedure, implementation and administration of federal resources; development of significant improvements to operative or administrative efficiency which affects the population or the Federal Public Administration sphere; and

VI. Because it is considered relevant because of some legal legislation or justified because of its importance, complexity or problems present in its execution or implementation, results or benefits yielded, among other factors"[3].

What are White Papers supposed to contain?

VII. Presentation.
VIII. Legal basis and purpose of the White Paper.
IX. Background.
X. Regulatory framework corresponding to actions carried out during the execution of the program, project or topic.
XI. Program's, project's or topic's connection to the National Development Plan and sectorial, institutional, regional and/or special programs.
XII. Executive summary of the program, project or topic.
XIII. Executed actions.
   a) Work Program;
   b) Budget and Schedule of authorized spending;
   c) Integration of files and/or executive projects, and
   d) Documents to support the application of resources, including accounting and budget procedures and records, summary chart of authorized and exercised budget and in some cases documents on resources given to the Federal Treasury; allocation processes of goods and/or services and celebrated agreements or contracts, among others.
XIV. Monitoring and control.

[3] *Ibid.,* page 2.

XV. Results and benefits achieved.
XVI. Public employee's final report on the execution of the program, project or topic.

Procedimiento simplificado para la integración y desarrollo de libros blancos

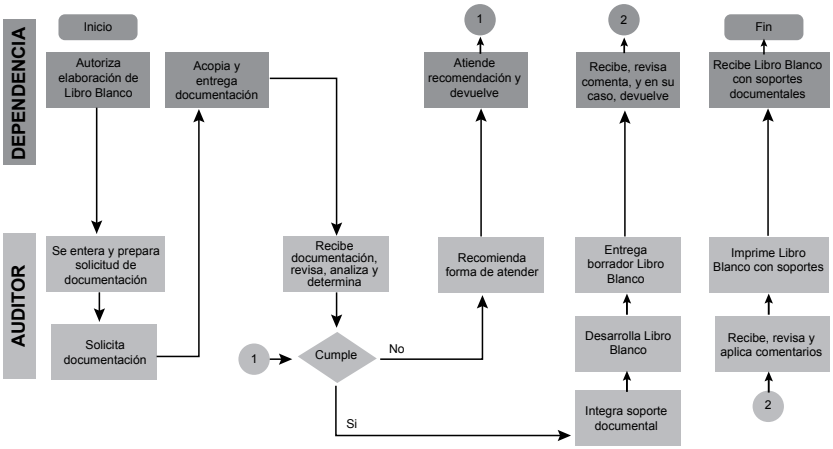


Chart developed by Emilio Vargas.

When do White Papers become Black ones?

- Failure to provide documentary evidence to enable the auditor to authenticate the documents supporting the audited activity physically exists.
- When those directly responsible of taking care of different activities do not do this.
- When information regarding financial statements and notes is not kept organized.
- When accounting records are not available, as well as minutes of shareholders' and board meetings.
- Mistakes and omissions in financial statements.
- Irregularities which include audited bodies or employees.
- Non-fulfillment of contracts, agreements and commitments and non-collection of contractual penalties for non-compliance.
- Violation of laws and regulations which protects the audited activity.

- The fact that authorities do not act on claims, disputes or legal actions which could damage the audited entity.
- Lack of implementation of plans or their application without assessing risks caused against the audited entity's assets, as well as surcharges applied by the lack of proper implementation.
- The presence of risky situations which are not considered as potential conflicts of interest, etc.

What are the consequences and of what kind?

- Recommendations;
- Observations, y
- Complaints.

These can be very simple or very severe. It could be the requirement to complete documents, correct a mistake or omission; as long as it is not used to cover irregularities which are by law considered as administrative offenses or embezzlement. The latter would require a ruling against the audited authority and administrative sanctions due to the embezzlement of public resources.

These facts would force Public Function or the Government Accountability Office to start an administrative, criminal responsibility trial and make a complaint to the Finance and Public Credit Ministry or the equivalent office in states and/or tax entities to initiate a compensatory process[4] of diverted resources or embezzled by public employees or other individuals.

Do White Papers have to include all of the organization's or office's management term?

No. White Papers can only be contain specific information on Plans and Programs whose activity includes the use of public resources, without regards for their origin, either through a process that can initiate ex ante and ex post during the development of this plan and agenda.

[4] Administrative law includes "Compensatory Law of the Public Service" in charge distributing compensatory responsibilities to public employees and even individuals due to omissions or actions which damage public tax's or states' patrimony.

Results of this process can only guarantee the adequate use of allotted resources in accordance with current regulations, without determining if the programmed goals are right or wrong.

What are documentary reports?

"They are public government documents used to describe a Federal Public Administration program's, project's or topic's actions and results which are deemed important, but not as important and relevant as White Papers;"[5].

Who creates documentary reports?

"Agencies and offices will have the opportunity to create documentary reports –whose structure is similar to White Papers– to record actions and results of government programs, projects and actions"[6], nonetheless, their creation will be in charge of the agency's staff –no hiring or other expenses included– including delivery record of receiving agency or entity, or public servant who authorized its creation.

What is the nature of White Papers and Documentary Records?

Information and documentary support is of public nature as stated by the *Federal Law of Transparency and Access to Government Public Information*.

What is documentary support?

Compendium of e-documents and files which supports credible and compelling information; when properly classified and organized it is documentary support in the form of White Papers and documentary reports.

How do you assign the contracting of services to create White Papers?

Agencies and offices must send the Ministry of Public Function –and a copy to the head of the internal body of control– a proposal of the White Papers they want to create which will be analyzed and studied.

[5] *Ibid.,* page 2.
[6] *Ibid.,* page 4.

Fifteen days later, the Ministry will give an opinion on the importance of their elaboration.

How do you assign the contracting of services to create White Papers in the Federal Government?

According to current regulations, the Finance Ministry through the Expenditure sub ministry published on December 28th 2010 on the Official Journal of the Federation the *Object Classifier for Federal Government Spending* which came into effect the next day. The section which refers to the Definition of Concepts and Items, Chapter 3000, General Services, Concept "3300 Professional, scientific, technical and other services. Resources used to cover the expenses of hiring individuals and companies who provide independent professional services regarding informatics, advisory, consulting, training, studies and research, protection and security;… "[7].

Specifically, item "331 legal, accounting, auditing and related services. Resources used to […]; hire accounting, auditing and accounting, tax and technical services […] and other which are not classified elsewhere"[8].

How do you assign the contracting of services to create White Papers in the Federal Government?

In the Federal sphere, the authorization of the Ministry of Public Function is needed to create them. They will have to be created by the agency's staff and their own resources and only in justified cases the hiring of services will be authorized.

Does the Federal District need to fulfill this obligation?

The Federal District has its own *Accountability guidelines derived from the management report in public administration of the Federal District 2006-2012*, published on the Official Journal on December 29th 2010.

If the document issued by the Federal District's government is not an original one, the latter can be found in the one published by the

[7] Official Journal of the Federation. *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal*. December 28th 2010.

[8] *Ibid.*

Ministry of Public Function in the Official Journal of the Federation on October 13th 2005, under the following name *Guidelines to create the accountability report of Federal Public Administration 2000-2006, and the creation and integration of White Papers*; which is enough to fulfill this requirement.

Nonetheless, it is worth mentioning that in the creation of White Papers "Head of agencies, deconcentrated bodies, political-administrative bodies and agencies of the Federal District's Public Administration will create a White Paper to have documentary support of the development of programs and/or projects of special Government, and other relevant issues, considering internal criteria and regulations determined by their own nature and administrative structure" [9].

However, we should also consider the convenience of using both legislations, when using federal public resources; and even though both legislations fulfill the necessary requirements to deliver-receive in public administration, it is not wrong to consider the contents of White Papers established by the federation, having them justify the results of the audit, without widening or reducing contents (including the costs).

How do you assign the contracting of services to create White Papers in the Federal District?

According to current regulations, the Finance Ministry through the Expenditure sub ministry published on October 19th 2010 on the Official Journal of the Federal District the *Object Classifier for Federal Government Spending* which came into on January 1st 2011; which includes among others Chapter 3300, "Professional, scientific, technical and other services". This means "resources used to cover the expenses of hiring individuals and companies who provide independent professional services such as […] advisory, consulting, […] studies and research, …" [10].

Said concept is divided into items such as Generic Item 3330, "Administrative consultancy, technical processes and in information technologies", which includes "resources to cover the expenses of the

[9] Official journal of the Federal District. *Lineamientos para la rendición de cuentas derivado del informe de gestión de la administración pública del Distrito Federal 2006-2012.* December 29th 2010.

[10] Official Journal of the Federal DIstrict. Official Notice: NO. SE/1493/2010 *Clasificador por objeto del Gasto del Distrito Federal.* October 19th 2010. Page 88.

areas of […] administrative consultancy (general administration, financial, […])" scientific and technical ([…] and others unspecified elsewhere)…" [11].

Therefore, specific item 3331 "Administrative consultancy, technical processes and in information technologies" which includes "resources to cover the expenses of the areas of […] administrative consultancy (general administration, financial, […])" scientific and technical ([…] and others unspecified elsewhere) …."[12].

What types of government auditing exist and what is their purpose?

Without undermining other kinds of audits carried out by public bodies, we can say the most common ones are: 1) Financial audit: review of financials statements and every documents it covers. 2) Operational Audit: used to evaluate the performance of an organization, program, activity of function carried out by the government whose purpose is to improve performance and responsibility of public employees in charge of said activity.

What responsibilities do we have with citizens when performing an audit?

1. Every public employee who administers programs should be accountable, subject to an audit.
2. Citizens have a right to know at all times if public funds are administered correctly and opportunely and in accordance to the law; government audits are perfect instruments to inform of the application of public resources.
3. It is essential that audits let us know if these programs are fulfilling the purpose they were authorized for, without deviation or unjustified omission.

As we can see, White Papers have been used in the last two presidential terms as instruments to accompany administrative management of government *ex ante*, during and *ex post* bodies to ensure allotted resources for activities are used efficiently, taking into account all of the procedures included in regulations.

[11] *Ibid.,* page 89.
[12] *Ibid.,* page 89.

This will not only speak well of those who are responsible for their exercise, besides taking care of its adequate application it also enforces current regulations and leaves proof of honesty and transparency through an audit.

It is clear that this exercise cannot be applied in the managing of government bodies, just when a program is audited; and even when resources might have been correctly applied, this does not justify the effectiveness of the goals of this program; it must be evaluated under a new light. This evaluation can be done according to the evaluation of projects vision, which can include the results of White Papers.

This evaluation of Plans and Programs, White Papers and other measurement instruments is the raw material of government reports, where we are forced to point out the advances and difficulties found in the application of government programs so as to correct, modify, widen or end the chosen public policy.

In conclusion, White Papers contribute significantly to make correct use of resources in a transparent way and contribute to the evaluation of results of plans and programs. A deeper evaluation of results of the application of public policies helps us understand if it is adequate or needs to be modified, widened or even put to an end.

Government reports are excellent documents that allow operation current or transitory administrations to know about the state of the administration and avoid making mistakes which can be very costly socially, politically and economically.

Bibliography

Ackerman, J. (2004). *Sinergia Estado-sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial.* World Bank Work Document No. 31, Washington, D. C. p.p. 1-48.

_____. (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho.* México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, A.C. 403 pages.

Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción un indicador de la rendición de Cuentas,* México: Comisión de Vigilancia de la Cámara

de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 5. Pp. 28-59.

General Accounting Office (GAO). (1996). *Normas de auditoría gubernamental.* México: Comisión Permanente de Contralores Estado-Federación. 132 pages.

Haro Bélchez, G. (2010). *Fiscalización superior. Avances y retos.* México: Miguel Ángel Porrúa. Serie Políticas Públicas. 237 pages.

Hijar y Haro, A. (1919). *Administración y Contabilidad Fiscal.* México: Imprenta Victoria. 287 pages.

Junco, M. (2003). *El derecho a la información de la penumbra a la transparencia.* México: Porrúa, 110 pages.

Merino, M. (2008). *"La transparencia como política pública", en Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho.* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Siglo XXI Editores, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Universidad de Guadalajara y Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y Acceso a la Información, A. C. Pp. 240-262.

Newsletter of the Comptroller's Office. Mexico. Volume II, July-August 1925.

Official Journal of the Federation. *Lineamientos para la elaboración e integración de Libros Blancos y de Memorias Documentales.* October 10th 2011. Retrieved from: dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo =5213396&fecha=10/10/2011&print=true

_____. *Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.* December 28th 2010. Retrieved from: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172682&fecha=28/12/2010

_____. *Lineamientos para la formulación del informe de rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006, así como para la elaboración e integración de libros blancos.* October 13th 2005.

Official Journal of the Federal District. *Lineamientos para la rendición de cuentas derivado del Informe de Gestión de la Administración Pública del Distrito Federal 2006–2012.* December 29th 2010.

_____. Official Notice: No. SE/1493/2010 *Clasificador por objeto del Gasto del Distrito Federal.* October 19th 2010.

Thede, N. (2003). "Derechos Humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos", en *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.* Mexico: Cámara de Diputados LIX Legislatura, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa. Pp. 37.

Trinidad, Á. (2006). *La transparencia y el acceso a la información como política pública en la sociedad y el gobierno.* México: Miguel Ángel Porrúa. 155 pages.

Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México.* Mexico: Instituto Federal Electoral. 61 pages.

Revista de Administración Pública

INAP

Social Security Institutions in Mexico: Limitations and challenges

Gustavo Leal F.*

Introduction

Unlike the Seguro Popular (Popular Insurance Scheme) which defines itself as "financial arm", any modern health system should prevent and take care of diseases. This is its main task. This responsibility is often associated with its capacity to provide comprehensive care for the people and its community. These systems rely, firstly, on *health promotion and education* (as the free textbooks that the Ministry of Public Education distributes do) and *preventative campaigns* (National Immunization Weeks organized by the Ministry of Health twice a year). Prevention also includes other actions that intend to decrease risk factors –often related to lifestyle choices such as the excessive use of tobacco, alcohol, drugs or the presence of risky sexual behaviors– which can prevent the development of further conditions. Prevention tasks also intend to reduce accidents, homicides, certain environmental exposures and some labor emissions.

Once people have acquired the *disease*, health systems have to take care of it: diagnosis, treatment and rehabilitation.

Thus, it is important to distinguish between *users and patients* of the health system. In strict terms, users who get vaccine and mothers who

* Dr. Gustavo Leal F. Department of Health; Metropolitan Autonomous University–Xochimilco. Research line: Health and Society. Leal, G. (2009). *Guarderías*. México: ADN Editores, Temas de Salud y Sociedad 4. ISBN 978-607-00-1893-0; Leal, G. (2010). "La influenza A (H1N1): cuadro mínimo de los responsables directos", in *Desacatos* N. 32.January- April. Mexico: CIESAS.; Leal, G. (2011). "¿Es realmente 'deseable' la cobertura universal?", in *Estudios Políticos* N. 24. September-December, México: UNAM. gleal@correo.xoc.uam.mx Calzada del Hueso 1100, col. Villa Quietud, Delegación Coyoacán, CP 04960, México, D.F. Tel. (55) 54 83 72 44

give birth are basically healthy; however, chronic diabetes patients (under control) or a person with terminal cancer are handicapped people, in a difficult situation, victims of illness and suffering. *Users* come and go on their own, *patients* become like the Sun of the care system, organizing all of the stars that will take care of its illness.

The quality of any health system is expressed in its capacity to operate preventive policies to avoid diseases and –likewise– consistently improve the population's *health*; as well the organization, precision and scope of the doctors' and nurses' interventions they use to restore patients' health.

What to do today with Mexicans' health and social security? Where do we start? What should they offer? The following pages explore viable solutions and give a review of its current state. Firstly, the situation of two great social security institutions, IMSS and ISSSTE, is reviewed to establish the course of an agenda. All of this based on a more strategic vision, not contextual or programmatic.

ISSSTE was reformed in 2007 and this is the situation four years later

Felipe Calderón did not intend to improve State workers' social security. If this had been his intention, the contributions' increase should have exceeded the current meager 2.65%, applicable until 2012[1].

Services and public issues are worst that ever. In a strict sense, the only intention was to monopolize PENSIONISSSTE, the use of pension funds of Section B of Constitutional Article 123[2].

And even this was a complete failure. The combination of legal struggles and demonstrations –as well as four constitutional protections– destroyed these reforms.[3] In November 2008, one million 800 workers chose the distribution scheme; meanwhile, PENSIONISTE had 294 thousand workers.

1 Gustavo Leal F. (2011) "Tres años después de la 'reforma' Calderonista del ISSSTE. Sigue reformar esa "reforma", *Estudios Políticos*, N. 22, Novena Época, January-April, pp.139-154, Centro de Estudios Políticos, FCPS, UNAM

2 Gustavo Leal F. (2008) *El ISSSTE bajo el foxismo*, DCBS-UAM-X, Colección Académicos N. 88; Gustavo Leal F. (2010) *Nueva Ley del ISSSTE. 2007-2008. Materiales*, DCBS-UAM-X, Colección Académicos Núm. 91

3 Gustavo Leal F. (2009) *RESISSSTE*, ADN EDITORES-IMAGEN-MEDICA, Temas de Salud y Sociedad Núm. 3

Besides, the financial future of the law promoted by Felipe Calderón is risky; to avoid this, more workers should have chosen PENSIONISSSTE. Individual accounts from Section B and the new contribution structure to maintain services will only grow with the addition of new workers, which is not going to happen. Seventy thousand "precarious" SSA workers wait patiently. The law is destroying itself from the inside.

By declaring 5 articles of the new law unconstitutional –among them the original proposal of provisional article 10th– the Nation's Supreme Court of Justice ruled that all active workers that did not choose PENSIONISSSTE until April 1st 2007 would operate under a "modalized" pension regime by retirement age of the repealed 1983 Law.

This ruling was a triumph of the largest collective conflict of modern Mexico, now embodied in the *Pension Regulations* of the new law[4], which establishes Felipe Calderon's impact on pension issues: increase in retirement age. That's it.

Unfortunately, this is not the case with new workers. The aforementioned law affects all of their benefits; it breaks the intergenerationality of their retirement accounts and makes them individual ones; they will work more and receive less, especially women. If they find a job, financial powers will suck the life out of their emaciated pension funds.

The two strongest motives that justified the reform were: a) relive the pressure of public finances and b) improve services, particularly health related ones; although none of them were fulfilled. The reformed law was even more expensive than the one that was repealed. Pressure on public finances grew and services did not get any better.

The law has more extraordinary contributions and resources, but less pension burden; thus, services should be better. They happen daily in clinics and hospitals. But these improvements have not been legislated.

The Health Insurance is riddled with complaints related to the quality of care, shortages and excessive demand; even though Miguel Ángel Yunes signed the *Express Drugs Comprehensive Supply Program and National Distribution Center* with Fármacos Especializados

[4] *DOF*, 21.7.09

(Specialized Drugs), 3 thousand 220 million pesos. The biggest contract in the history of the Federal Government.

Three years later, the Health Insurance of the new law already has an important deficit, according to the 2010 Financial and Actuarial Report (IFA-10), its resources "will be insufficient to cover expenses in the medium and long term en each of its aspects".

IFA-10 blames for the deficit 600 thousand workers –of approximately 64 years– who retired before the reform and whose chronic treatments are very expensive. This inherited liability affected the Health Insurance and it is certain that it will continue to operate with this deficit "until the group becomes extinct in 2070".

It is as if this group of people that retired did not justly pay their contributions to receive adequate health care and as if Calderon's technocracy which designed this reform[5] had not expected this "anomaly" which was detected three years after its implementation.

The incoherent growth of infrastructure is equally disturbing -although it was one of the reform's goals- which devoured 8 thousand million pesos to construct two hospitals: Tultitlán and Emiliano Zapata in Morelos, overcrowding the country's central area and neglecting the Northern and Southern parts. The most used pretext is the closing of the gap, meanwhile advantages of the Management Agreements and Commitments have not been seen.

PREVENISSSTE has not been a success; however, director Jesús Villalobos now advertises the benefits of an initiative that is "pioneer": a *National Agreement for Prevention*, which overloads the first level, provides "universal coverage" and follows the gospel of self-care leaving behind the catalog of medical benefits.

The "program to offer better results to beneficiaries" and the "pioneer program to improve services" have not been launched. Nonetheless, Miguel Ángel Yunes signed a tender with *OfiStore* (managed computing, printing and digitalization of documents service) which cost 706 million pesos and Jesús Villalobos signed another one with Bestel –subsidiary of TELEVISA– for two thousand million pesos.

[5] Headed by José Antonio González Anaya who is currently Subminister of Tax and Public Credit.

In Social Services –after some abnormalities were discovered (2004) by the Superior Audit of the Federation on the comprehensive system of stores and pharmacies– an offer was made to restructure them and implement a distribution macrocenter, *SuperISSSTE,* to offer lower prices. Meanwhile, *funeral services*' prices increased and The Mexican National Educational Workers Union (SNTE) charged a monthly fee ($64 pesos) to their retired worked for "Funeral Insurance" through the International Netherlands Group (ING).

TURISSSTE was also abnormally used by President Calderón and it still lacks strategic projection for its main users: senior citizens. The subrogation of Development and Child Welfare Daycares continues in some states.

After the embezzlement of money from Education Housing (Vivienda Magisterial), since 2006 FOVISSSTE only has 2 thousand million pesos to give out loans to Limited-Objective Financial Societies (SOFOLES), housing quality, numerous bank agreements signed by Miguel Ángel Yunes for construction purposes, mortgage loans for retirees, and of course the controversial use of workers' resources to finance housing in general, securitization of the fund's portfolio; all of this obviously limits personal credits and mortgage loans.

The area of *Cultural Services* (cultural, educational, training, retirees, handicapped people and sports promotion programs) needs a lot of attention. Especially in the area of retirees and pensioners which are potent institutional assets as stated in article 4 of this law.

The next step is to reform this reform. In 2011 –according to the new law's 14th article and Provisional 46th article– the Directive Board must thoroughly revise it to establish "the institute's future viability"[6].

IMSS was reformed in 1995-97 and this is the situation fourteen years later

This reform –as the one conducted in ISSSTE– was designed with the utmost urgency, exhibits a lot of legal ambiguities, loopholes and complexities which stemmed from hasty parliamentary approval that

[6] Created on March 12th 2008, PENSIONISSSTE 401 (k) has been administering pension funds for State workers for three years up to March 12th 2011. From this date onwards, pensioners will be able to choose if their money remains here or they move it to another 401(k) system.

favors beneficiaries' confusion and jurisprudential rulings which came after and which did not mend the quality of its legal making; however, they do promote lack of trust of social security institutes.

This reform keeps on increasing the pockets of those who administer vast retirement resources without improving the performance and security of the owners of these funds.

Fourteen years later, IMSS is characterized by total chaos. After more than a decade of PAN government[7], this institution still lacks clinical policies needed by its beneficiaries in light of an uncertain financial horizon.

The 2011 Income Law authorizes IMSS to transfer surplus of resources from the Disability, Life and Job Hazards Insurances to the Sickness and Maternity one all of this means this institution is, in fact, returning to its 1973 self.

After Ernesto Zedillo's (1997) reform took away the Institute's pension resources and privatized them and gave them to Managers of Retirement Funds (AFORE or 401(k)) after the deliberately misleading diagnosis made by Santiago Levy and Vicente Fox who used apocalyptic predictions and exaggerated figures to discredit the best national health teams to be able to destroy the most complete Collective Work Contract of Latin America. They also built the myth regarding the importance of the Retirement and Pensions Regime. Vicente Fox and Felipe Calderón used fresh resources taken from IMSS and invested them in the incoherent Popular Insurance Scheme (and its *petit* model Medical Insurance for a New Generation). Announcing the use of these resources gave the final blow to Ernesto Zedillo's failed reform.

This summarizes the denial of what the 1997 technocrats wielded as central argument to promote a reform that has failed completely[8].

[7] Gustavo Leal F. (2009) *El IMSS bajo el foxismo,* DCBS-UAM-X, Colección Académicos, N.86; Gustavo Leal F (2008) *El IMSS bajo el calderonismo. El pliego hostil de Molinar Horcasitas*, ADN-Asamblea Nacional de Trabajadores Democráticos del IMSS

[8] These technocrats are: Gabriel Martínez who currently works as General Secretary of the Inter-American Center for Social Security Studies and his close collaborator Eduardo González Pier (Popular Insurance Scheme's designer along with Julio Frenk) who today works as IMSS' financial director.

Felipe Calderon's initiative is "barely a breather, a new generation of reforms that ensure long-term financial viability is needed", this is only a smokescreen to hide the huge chaos that permeates PAN's IMSS.

Since 2000, thanks to Fox and Levy, and especially since 2006 thanks to Felipe Calderón, José Molinar Horcasitas and Daniel Karam, IMSS is riddled with inefficiencies, omissions, non-fulfillments, favoritisms, discretionary purchases and collections, besides other problems.

The core of the beneficiaries' expectations is affected by this mess which transforms an adequate provision of services into an authentic chaos. Intolerable wait times and insulting shortages are normal.

Satisfaction surveys carried out by Mexican Transparency[9] state that "77% of beneficiaries said they were extremely satisfied or somewhat satisfied with the attention".

The quality of PAN's administrations has created deep and unprecedented havoc. For a decade –although the situation has worsened in the last four years– services have been victims of an operation that feudalized IMSS.

This is why services are worse than in the year of "alternation" -2000- and without a chance of improving. The new generation of Felipe Calderon's reforms are intended to win time and hide the results of the worst decade IMSS has gone through.

Those alternation governments were supposed to design health policies and social security which would correct inertias and pending work left by previous PRI governments. First of all, this policy should have demanded account reports, previous managements' evaluation and transparency to improve services that had been inherited and make a new report of the current situation.

None of this was done. In return, alternation governments accepted the technocratic diagnosis of the Mexican Health Foundation[10]

[9] In charge of Federico Reyes Heroles

[10] Funsalud, directed by Guillermo Soberón, Julio Frenk and Doctor Mercedes Juan nowadays. Gustavo Leal F. (2006) *Planes y programas del foxismo,* DCBS-UAM-X, Colección Académicos, N.67

and imposed the Popular Insurance Scheme; meanwhile, Santiago Levy[11] was allowed to dismantle the institute by creating the High specialty medical units (UMAES), by giving apocalyptic reports and allowing corruption to grow.

This decade has crowned this disorder thanks to the quality of union's leaders –who have become part of this institutional chaos by suspending workers, sacrificing the ones who have been recently hired, breaking statutes and holding on to their power– who are also PANs legislative representation.

Following Vicente Fox's example, Felipe Calderón did not address this problem as president: he was never responsible for the Nation and its main social security institution. He made this disaster –started by Santiago Levy– worse by appointing Molinar Horcasitas and Daniel Karam. The next administration will inherit this problem.

The structural damage caused by Ernesto Zedillo's law in 1997 has been worsened and riddled with more corruption during this alternation decade. The next step is to reform these reforms.

Suggestions for what not to do

1.- Do not offer "universalisms" in basic packages

Who could disagree with the preservation of our social security system's universality principle? No one. It is a desirable goal? Undoubtedly. Nonetheless, this issue has to be carefully analyzed.

Nowadays we hear diverse voices supporting it: the head of the Federal Executive Power[12], the Health Ministry[13], IMSS[14], ISSSTE[15], the

[11] Author of the subrogation contract which ended with the ABC Daycare tragedy in Hermosillo, Sonora. Levy currently works as consultant for Manlio Fabio Beltrones and Enrique Peña Nieto.

[12] *La Jornada*, May 8th 2010

[13] SSA (2008) "El Secretario de Salud, José Angel Córdova Villalobos, inauguró los servicios de Oftalmología, Alergias y Dermatología del Hospital Universitario de Nuevo León", *Press Release Number 221*, July 9th.

[14] IMSS-Molinar Horcasitas, *Milenio Diario,* July 4th 2008; IMSS-Karam, *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión Sobre la Situación Financiera y los Riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2008-2009*, Cobertura Universal en 2010, pp. 86-87

[15] ISSSTE-Yunes, *La Jornada*, November 27th , 2009

PAN's Legislative Agenda (LXI Legislature) [16] and even Enrique Peña Nieto, governor of the State of Mexico[17].

Others promoting universalism: National development and modernization of Mexico Agreement, the 3x3 Program of the Business Coordinating Council[18]; programmatic documents of PRD of the faction coordinated by Jesús Ortega[19]; the New Alternative National Project of Andres Manuel López Obrador's social movement[20] or proposals made by José Narro Robles,[21] dean of UNAM.

16 *Reforma*, February 9th de 2010

17 *La Jornada,* May 27th de 2010

18 2009

19 PRD (2009), *Documento de Discusión para la Reforma al Programa del Partido de la Revolución Democrática*, November

20 *La Jornada*, 23 de noviembre, 2009

21 "A reform of the Mexican health system is needed to guarantee universal access, reduce unequal access to services and improving the quality of them. It is necessary to strengthen the most vulnerable social groups. We need to have a national decentralized public health system, with universal coverage and adequate quality. One of the sector's main problems is the division into many institutions; this brings inefficiencies, excess staff, greater costs, bureaucratic procedures, absence of communication between beneficiaries' databases, little transparency in the use of public resources. We Mexicans have to be able to have a unique national health service, there is great fragmentation; on the one hand we have social security institutions such as IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena and the Naval Medical Center. He also recognized the advances in health financing, although he considers it necessary to invest more resources. Our public financing has grown importantly in the last six years, but it is clearly insufficient. I understand the situation is difficult, but I am also aware that health in an important area. I question inertial assignations where money is invested in states which have more infrastructures, making social gaps larger. In 2010, Mexico will spend 351 thousand 869 million pesos financing the health sector, 2.75% of the GDP. Nonetheless, most of these resources will be spent on operative expenses and not physical investment. It is also necessary to banish technological dependence and humanize medicine which has become a niche market. The health industry has become a niche market and health is seen as merchandise. This vision has grown considerably in our country and it highlights the tremendous inequalities suffered by the Mexican population.", *Reforma*, December 3rd , 2009.
"It is urgent to have a National Public Health System which includes universal coverage, based on decentralization and has an adequate quality; the current one is no longer efficient. In this sense, it is necessary to carry out great reforms. The current system has become complicated hindering its transformation. Our organizations and functions no longer work. If we study coverage, we see injustices, there are Mexicans who have double or triple coverage and the possibility of paying private medicine services and other do not have anything. This makes it impossible to say there is universal coverage; some do not even have basic services. Duplicity also affects medical attention and makes inefficiencies and high costs grow (it has become a niche market, patients are seen as clients and doctors as suppliers), other problems include technological dependence, excessive use of technology and its intrusion into doctor-patient relationships and unequal access. We need to design a National Health Service with all of the infrastructure and financial resources we have. A system of heterogeneous quality, it has extraordinary services and others that do not offer much.", *El Financiero*, December 3rd, 2009

These speeches could be endorsed by anyone; however, it would be important to know what each speaker means when he talks about universality.

Nonetheless, we run the risk like the Popular Insurance Scheme and the Medical Insurance for a New Generation to refer to a "universality" of essential basic packages: the Universal List of Essential Services (CAUSES) to a rationalized "universality"[22].

Both cases do not refer to universalism, but to packages which shrink the horizon of resources, services and benefits offered to address health damages, based on technocratic[23] cost-efficiency criteria.

It is also important to consider the promotion of self-are culture which could be potentially translated as tacitly blaming citizens, users, beneficiaries or patients.

In the face of this risk it is necessary to define the contents of comprehensive universalism[24] which demands the immediate future of our still enviable network. If what we intend is to take care resolutely, in a timely fashion, effectively and efficiently so that universality benefits its main target: people (patients) who are suffering and knock the network's' door.

Certainly, this comprehensive approach should broaden the catalog of benefits of the Insurance and Maternity IMSS Insurance and of the Health Insurance of the new ISSSTE Law, according to the situations that make us sick and die in this 21st century.

Speaking in favor of and promoting a universal system without defining it says a lot of things and nothing at the same time. Correcting health and social security policies to include the circumstances that

[22] "The first dimensión is universality, that is, how many people are 'insured' or 'have access to a basic guaranteed package', Nelly Aguilera Aburto (S/F), *El paradigma de emergente en los sistemas de salud: hacia la cobertura universal en los países del continente*, IIJ-UNAM, p.4

[23] "Without a package that guarantees universal access to "everything" established in the Constitution it will not become effective; health services do what they can with the resources they have. These insurance processes by establishing a guaranteed package of illnesses and interventions seek to give people the instruments to exercise their rights to demand these services.", Nelly Aguilera Aburto (S/F), *El paradigma emergente en los sistemas de salud: hacia la cobertura universal en los países del continente*, Cámara de Diputados, p.5

[24] ILO (2009) *Social Security for All: Investing in social justice and economic development*. Social Security Policy Briefings, Paper 7, Geneva

kill and make us ill nowadays can only be done by defining precisely the catalog of benefits in the universalism proposal[25].

2.- Sales Tax or Value added taxes (VAT) need not to be raised to decrease current benefits

Technocracy enjoys "improving" social security to help tax reforms[26]. This cannot be done.

According to the National Institute of Statistic and Geography (INEGI), on the third trimester of 2010 employment numbers were disappointing. 47.1 million people constitute the Economically Active Population: 44.4 were employed, 27.2 salaried employees and 2.1 were employers. 10 million worked independently. 15.7 million had social security and 28.4 did not. 18.4 micro-businesses were recorded, 6.7 small businesses, 4.2 medium businesses and 3.6 million big businesses.

Meanwhile, the Ministry of tax and public credit reported a universe of taxpayers of 33.4 million, 1.3 businesses and 32.1 individual taxpayers. 6.8 had businesses and 25.2 did not.

In the face of this situation, Santiago Levy –one of the main culprits of the situation of social security– formulated some proposals to reform social security, which could be financed by Sales Taxes (VAT) added to pharmaceuticals, food and "all kinds" of services[27].

This initiative completely destroys IMSS-ISSSTE's benefits comprehensiveness, substituting it with a universalism of minimum pension packages –retirement, medical, life and disability insurances and daycares– like the ones in the Popular Insurance Scheme. One of the Universal Social Rights Insurance includes work risk insurance –only for salaried employees– and another modest unemployment one which replaces severance payments.

This "minimum social floor" equals 5 GDP points. To implement it, it would be necessary to raise homogenized taxing, 15% sales tax for

[25] OIT (2009) *Bolsa Familia en Brasil: Contexto, Concepto e Impacto*, Ginebra, marzo, The Economist (2010) *"How to get children out of jobs and into school"*, July 31st, pp. 19-20

[26] "La discusión sobre subir o bajar impuestos, o exentar algunos productos de tales gravámenes, carece de sentido si no está vinculada a una reforma fiscal, la que, a su vez, debería estar atada al tema de la seguridad social", Santiago Levy, *La Jornada*, February 4th, 2011

[27] "Good intentions, poor results. Interview with S. Levy", *Nexos*, February, 2009.

all goods and services, no exception, those 5 GDP points. This tax would be named “contribution for universal social rights”.

The main problem is to guarantee retirement pensions (Managers of Retirement Funds), they would equal 37% of the last salary earned and medical insurance would be rationalized like UMAES or Popular Insurance Scheme.

Elites have grown tired, they repeat the same formulas from the old days, and their lack of imagination is palpable. They insist on using families’ meager income to tax food and pharmaceuticals –which would affect most families who spend most of their money on these– instead of implementing an alternative growth model to face informality and increase collection on traditionally protected groups.

All of this to return some rights that merely forecast a country of senior citizens without effective health services.

Suggestion: reform these “reforms”

After the unfortunate episode regarding labor reform; the new generations of reforms have to include social mobilizations that demand the government not to make changes in health and social security regulations.

This task will have to be fulfilled by the new Executive who wins the 2012 elections; a profound and inclusive debate has to take place in regards to this crucial and strategic social cohesion policy. This debate has already started, it is time to expand and democratize it.

It would be inconceivable to have the same people who destroyed the social security model in the 20th century to pretend to “rescue” it. Unless the strategy entails decreasing the wellbeing (pensions and health) of active workers and strip young workers who have just been hired of social protection; this is why it is essential to design great reforms and implement new policies.

Evidence shows that 14 years after IMSS was reformed, workers who have worked 40 years and have paid their contributions approximately 22 years, can receive pensions that equal 25% of their last paycheck.

Why? The answer is easy: the density rate of their contributions would be of 56%. Ernesto Zedillo ignored labor insecurities, low wa-

ges, informal employment and unemployment periods which prevent workers from paying their contributions to achieve decent pensions. This design did not adequately connect savings funds with employment reality: workers have low wages, can pay low contributions and are not able to have a decent pension.

The AFORE-model does not include the negative impact of contribution density, or its effect on lifetime earnings, it also gives its members inaccurate balances: in the medium and long-term they are unreal and impossible.

The system, including Section B and IMSS and CFE's new employees, does not even guarantee 20% of the last paycheck: four minimum salaries even if we consider the SAR92 contributions.

Why? This stems from the unreal hypothesis of this model: wage mobility, effect of commissions, interest rates and level of yields.

Let's not forget that Managers of Retirement Funds only benefit themselves: commissions are way too high and authorities benefit these companies and not workers by declaring their savings will not be affected.

Clearly, the problem is these assumptions as well as the nature of these individual accounts, commission structure and the unnecessary financial intermediation they represent.

To summarize: the problem is that Mexican "individual capitalization" which sometimes cannot provide a decent pension, unlike others like the Swedish one.

Adopted political decisions have clearly been a disaster; however, some legislators of the current public arena still say "this model is viable". Viable for whom?

It is a fact that there will not be a decent pension level because of the current level of job generation, the growing job insecurity and the effects of outsourcing.

We have to reform these reforms. But how?

Minimum agenda

Contemporary global economy is characterized by financial hegemony; this means that any serious health and social security reform

in Mexico would have to be based on the following idea: economic growth with distributive vocation for majorities, capable of generating formal employment, without the use of *outsourcing*.

Then we will be able to venture strategically in the "engine room" in which services are produced. This task has been abandoned since Zedillo's, Fox's and Calderon's governments.

This work has to begin with health teams of IMSS, ISSSTE and SSA which provide adequate attention[28]. Institutional proposals and intelligence will improve services without raising taxes.

As the Confederation of Mexican Workers (CTM) states: "the growth of institutional infrastructure has not been proportionate to the needs of a more demanding and growing population". Surveys show that up to "23%" of beneficiaries are not satisfied. "This 23% represents thousand that wait every day for hours, use saturated emergency services and live chaotic situations"[29].

This minimum agenda includes:

- *Pensions.* It is necessary to adjust the current Mexican individual capitalization scheme to an emergent model –with economic growth and the creation of formal employment– which guarantees a public redistributive sustainable pillar, fiscally protected by the State[30]. It can be accompanied by

[28] James Banks, Michael Marmot, Zoe Oldfield and James P. Smith (2008), *The SES Health Gradient on Both Sides of the Atlantic*, NBER, Washington. DC; José Manuel Freire, José Ramón Repullo, Luis Angel Oteo, Manuel Oñorbe (Editores) (2011) *Libro blanco de la sanidad de Madrid*, Madrid; Adamo-Jacochi (2008) *Factores que frenan el desarrollo de las ISES*, México, DF.

[29] José Luis Carazo, CTM's representative before the Technical IMSS Council, *Reforma,* November 4th, 2010

[30] Similar to Felipe Calderon's 2008 reforms of the Mexican Armed Forces Social Security Institute Law (ISSFAM). These reforms included the exact opposite of IMSS' and ISSSTE's reforms: the amount of annual contributions on assets, pension for members of the Armed Forces and their families made by the Government were increased (from 11% to 15%). They argued they were trying to "increase the quality of life of retired personnel because most of them cover their basic needs without having decent living standards". An increase of 70%-80% was approved to pensions and awarded people with 30 or more years of service a factor to calculate the amount of retirement considering that retired military personnel can rarely rejoin productive life.This initiative also included an increase (from 0.5% to 3%) in minimum pensions of Armed Forces' personnel to maintain financial viability of the Collective Retirement Insurance. In the Armed Forces, payments and pensions depend on rank, seniority, position or area where they work. These pensions can be up to 90% of their salaries. This initiative was approved in October 2008. Something similar occurred years before in Chile.

another pillar: optional, additional and voluntary that includes individual complementary savings. The third pillar guarantees, also fiscally, a minimum pension.

- *Regulation*. The emergent model should include a new regulatory device adapted to its triple structure.
- *Audits*. Before reforming the Retirement Savings System (SAR), the Congress of the Union must audit (through the Superior Audit of the Federation) retirement funds administered by IMSS until 1995 and by ISSSTE until 2007 so as to determine responsibilities.
- *AFORE and CONSAR*. Before the SAR is reformed, Congress has to analyze the performance of the Managers of Retirement Funds (AFORE) and National Commission for the Retirement Savings System (CONSAR) and their managing of Mexican workers' pension resources since July 1997.
- *Medical attention and health*. Besides adjusting the pension scheme, a new health policy is established, the latter takes into account morbidity and mortality profiles that sicken and kill Mexicans. This new policy substitutes basic packages for comprehensive updates of medical benefits' catalogs established in IMSS and ISSSTE laws. All of the resources of the National Social Health Protection System and its operation arm: the Popular Insurance Scheme and the Medical Insurance for a New Generation shall be integrated into the Illness and Maternity Insurance (SEM) of IMSS and the Health Insurance of ISSSTE.

  On the other hand, SSA and State Health Systems (SESAS) shall adjust their current catalogs to the changes of IMSS' Law.
- *IMSS-Opportunities*. All of the resources of the SSA Health Caravans shall be integrated into the federal IMSS-Opportunities Program.
- *Daycares.* All of SEDESO's resources of Child Daycare Systems shall be integrated into the social benefits' stocks of IMSS and ISSSTE which operate comprehensive daycare systems in compliance with NOM 167 (1997).

Revista de Administración Pública

INAP

Review of the International Congress of the International Institute of Administrative Sciences "Socioeconomic priorities and Public Administration" held in Mérida, Yucatán on June 18-22-2012.[1]

Héctor Zamitiz Gamboa[2]
Gloria Enríquez Marín[3]

Presentation

On June 18-22 the International Congress of the International Institute of Administrative Sciences (IIAS) took place in the City of Mérida, Yucatán; it was organized jointly by the National Institute of Public Administration (INAP).

Said Congress has been one of the greatest events for scholars in administration disciplines and public employees around the world. IIAS reported an attendance of 695 participants from 58 countries, although much more people surely attended.

The white city of Mérida was, for a week, a converge point of ideas, reflections, dialogs, debates and exchanges carried out by the scientific community of Public Administration. This is why José R. Castelazo, President of the National Institute of Public Administration, Coordinator of the Latin American Group for Public Administration (GLAP) and Chairman of the Local Organization Committee, stated: "The city of Mérida became the capital of Public Administration".

[1] The authors wrote this review in order to provide a brief account of this Congress, as well as to leave a historical account in the Journal of Public Administration of the INAP due to the importance and relevance of such an event. The entire document of this Congress will be considered institutional memory and is currently in the making.

[2] Professor of the Political and Social Sciences Faculty of the UNAM. Member of the INAP.

[3] Head of International Relations at the INAP.

This Congress was an important place to exchange academic experiences and practices among administrative scholars in three areas: international, regional and national. All of this thanks to the three events that took place concurrently: the Congress, the Second Plenary Meeting of the Latin American Group for Public Administration (GLAP) and the meeting of the INAP System (SINAP) of our country. It was the first time that the three events took place at the same time allowing the articulation of inclusive manifestation of administrative sciences in different levels of analysis.

International Institute of Administrative Sciences (IIAS)

IIAS is an international organization established in 1930 in Brussels; its goal is to be the main Public Administration organization in the world. This institute has become a world platform that allows the improvement of scientific knowledge and the practice of administrative sciences. Its members are not only researchers and undergraduates, but also public sector employees of all levels of government of all over the world. It is constituted as a non-government, nonprofit association and it has been around for over eighty years. Its story began at the beginning of the 20th century in the midst of great transformations in the world and the European context. In 1910, the First International Congress of Administrative Sciences was established as Permanent Commission for International Congresses of Administrative Sciences, which organized Congresses in 1923, 1927 and 1930. In the 1930 Congress held in Madrid, Spain, the General Assembly decided to transform the Association into the International Institute of Administrative Sciences based in Brussels, Belgium.

In a general sense, for over eighty years, IIAS has witnessed and helped the development of administration disciplines around the world. Public Administration is seen as an activity that brings together governments and individuals; the Institute's activities are based on respect for diversity, identity and the will of the citizens. This organization promotes the study of contemporary local and global Public Administration and serves as forum where comparative studies –including practical experiences and theoretical analyses– contribute to improve the operation and functioning of public administrations and improve administrative methods and techniques.

The fulfillment of the International Institute's goals is achieved through the articulation of an international network represented by

four organizations: European Group of Public Administration (EGPA), International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA), The Latin American Group for Public Administration (GLAP) and the Asian Group for Public Administration (AGPA). The Annual Congress, conferences and specific reunions are organized jointly with these organizations; this is an important part of IIAS dynamics, a reflection of the diversity of its members. The Coordination of projects and study groups and their publications on specialized subjects allows IIAS to become a knowledge center and benchmark in terms of the administrative.

Mexico's participation in IIAS has been permanent since its founding. On the other hand, the National Institute of Public Administration has been a member of IIAS since 1955 as National Section. National Sections are in charge of promoting the Institute as a platform of exchange of knowledge and strengthening ties between academics and public employees in their own sphere of action.

Cooperation between INAP and IICA promotes the state's progress in Public Administration from the Mexican perspective. In this sense, it has enriched the International Institute's knowledge with comparative reference terms that help the understanding of Mexico's specific problems as a country that inserts itself in regional and global exchange dynamics.

Two prominent Mexicans and members of INAP have been Chairman of IIAS, Gustavo Martínez Cabañas (1974-1977) and Ignacio Pichardo Pagaza (1998-2001). On the other hand, a great number of meetings and conferences have been organized jointly. Five of these events have been important because of their topics, number of assistants and impact:

1974 XIV International Congress, held in Mexico City.

1993 Roundtable discussion held in the city of Toluca, State of Mexico.

2006 Third Regional International Conference in the City of Monterrey, Nuevo León.

2010 The Latin American Group for Public Administration Founding Meeting in Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.

2012 International Congress of Administrative Sciences in Mérida, Yucatán.

This is why INAP has established as key priority the construction of an intergenerational, innovative and global platform of administrators and public employees jointly with IIAS. These forums have made it possible to discuss topics connected to local practical events which have global relevance. The substantive and operative planning of the 2012 International Congress of Administrative Sciences was a joint effort between INAP, IIAS and State Government of Yucatán, which started in 2010.

Latin American Group for Public Administration

Within the activities of the IIAS' International Congress, the Second Plenary Meeting of the Latin American Group for Public Administration (GLAP) took place. Public Administration experiences in this region were discussed and exchanged based on the following topic: *Development and Trends in Public Administration in Latin America*, divided into three aspects: a) national analysis, b) debate and c) regional proposals.

The Latin American Group for Public Administration is a regional expression of IIAS. Its goal is to strengthen ties between specialists –academics and professionals– in Public Administration in Latin America and to promote innovative ideas, methods and techniques to develop public policies' theory and management.

The members of the Group participate in an annual exercise, so as to gather their ideas, statements and proposals. Ever since it was established in 2010 two Subregional Meetings have been held in different countries of this region.

The goals of GLAP are:

- Exchange information on the evolution of theory and practice in Public Administration;
- Develop and promote the use of theories and methods in Public Administration within a regional perspective;
- Evaluate current education strategies to create a dynamic, flexible and innovative Public Administration;
- Guide Latin American public administrations to global changes; and
- Organize conferences and publications to spread the development and trends of Public Administration.

GLAP established a discussion matrix where three premises were defined from a situational analysis that answered several questions.[4] The premises were: 1. social state based on the rule of law; 2. Public institutions and; 3. Public space.

The situational diagnosis was broken down to four aspects: 1. Government coordination and communication; 2. Globalization; 3. ICT and 4. Foresight derived from situational diagnosis.

About the National System of Public Administration in Mexico

The INAP System[5] is a series of democratically established civil associations which include the National Institute of Public Administration and Institutes of Public Administration of the states that decide to join voluntarily and pledge to follow the rules of INAP.

Under the promotion and coordination of the National Institute of Public Administration, the characteristics of the System are aimed at sharing principles and values which regulate Mexican Public Administration, promote research activities which help the generation of improvement of knowledge, methods and techniques in this field.

Nowadays, the INAP System has 22 institutes of Administration of States.

Congress' topics and structure

The main topic in Merida 2012 was: "Socioeconomic Priorities and Public Administration"[6], the subtopics were: a) Democratic governan-

[4] For example, in the social state based on the rule of law premise in the situational diagnosis aspect, the following questions were asked: is the legal framework updated to the demands, needs and expectations of society?; in government coordination and communication: do regulations make coordination among different government levels, public powers and within themselves easier?, Which are the mechanisms that have been established to communicate government bodies and agencies and to communicate these with society?; in globalization: how has globalization affected the rule of law?; in ICT: Do normative instruments allow the efficient and effective use of ICT? Some questions were also derived from two other premises: public institutions and public area.

[5] See: INAP, *Normativa 2012*, Mexico, INAP. Page. 17: Capítulo II de los Estatutos del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

[6] PRAC (Programme and Research Advisory Committee) is an IIAS body in charge of defining the academic contents of the Congress. It chose "Socioeconomic Priorities and Public Administration" this time.

ce for socioeconomic development; b) E-Government, instrument to strengthen trust and c) Tourism as public value.

In the context of a State whose goal is human development, it is important to consider the dimensions of the country's institutional life, its history, dynamics, trends and strategies to find a congruent connection between public sector modernization and fulfillment of civil society's demands.

This process must incorporate the human component within institutional infrastructure into foresight and national development plans. Socioeconomic priorities are different in each country; however, some principles such as effectiveness, efficiency and quality of public institutions are considered practices that promote governance and have a quantitative impact on socioeconomic indicators.

The definition of national development goals should consider the creation, improvement and maintenance of an advanced and well-designed institutional infrastructure. In many countries, the priority of the State is to guarantee a competitive and dynamic economy, based on knowledge, capable of sustainable economic growth, with better and greater employment and greater social cohesion. The role played by Public Administration in the development and construction perspectives of state capacity is very important.

In this sense, why have democratic governance to achieve socioeconomic development? This Congress discussed the spheres in which democracy and government are profoundly involved in the development of activities ranging from political reforms to development of capacities to implement national socioeconomic policies.

Why use e-government as an instrument to strengthen trust? Because the use of ICT nowadays in the public sector is a great core instrument to modernize its administration; and even though e-government is a technical topic, it is also a theoretical and practical problem directly linked to Public Administration.

Undoubtedly, governments are changing their face-to-face and paper-based provision of services models to ICT models that impact trust and accountability in so many ways. Social communication means and concepts such as open government will improve transparency and increase trust. On the other hand, e-government will re-

duce citizens' trust if data security cannot be guaranteed by it; or as one of the Congress' topic states, if citizens associate e-government with the Vigilant State.

Tourism as public value shows the interest in clearly establishing that the government is increasingly a public value generator, in charge of establishing mechanisms through which to deliver that value to citizens. Tourism as an economic activity is one of the main public policies in most countries and regions of IIAS.

The role of Public Administration is important because of the monitoring of policies that promote sustained economic growth from tourism. Tourism is a multidimensional activity that includes a lot of spheres and actors involved in socioeconomic growth. Government leadership has always guided the development of tourism through the improvement of infrastructure and legislative, fiscal, social an environmental frameworks.

Concurrent Sessions of Congress

The Congress's inaugural ceremony was held on Tuesday June 19th. The inaugural act included speeches from José R. Castelazo, President of INAP and the Local Organizing Committee; Pan Suk Kim, President of IICA; Rolet Loretan, General Director of IICA and Geert Bouckaert, Congress's General Rapporteur. A video message from José Ángel Gurría, Secretary General of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) was played. The last welcome speech and the formal inaugural declaration was given by Ivonne Ortega Pacheco, constitutional governor of the State of Yucatán.

After formal events of the opening ceremony; the Master Panel "Socioeconomic Priorities and Public Administration" was presented and moderated by the General Rapporteur of the Congress. This discussion had three experts in operation: the Italian academic Gianfranco Pasquino –who also presented a lecture which was introduced by Javier Barros–, Ecuador's former president Rodrigo Borja and Mexican entrepreneur Alejandro Valenzuela.

The inaugural ceremony and master panel were the first events for all three forums of the Congress: international, regional and national; establishing a starting point for each level of analysis.

The third day, at eleven o'clock, the third concurrent act for the three platforms started: the *Braibant Conference.* Considering that the IIAS' 2012 International Congress took place in Latin America, the Doctor of Economics, special UN advisor and author of 52 works, Bernardo Kliksberg was designated and was accompanied by Francisco Gaetani from Brazil. The introductory speech was given by Ignacio Pichardo Pagaza from Mexico.

Firstly, Doctor Kliksberg presented seven rights he thinks should be inviolable and guaranteed, but are not always considered:

1. *Right to Food:* problem focused on access and distribution, not production.
2. *Right to social determinants of health:* social and economic conditions that mold circumstances in which people are born, raised, live, work and age[7]. 80% of all diseases can be prevented; thus, health determinants define standards and risks indicators and measures that must be adopted to stop the population from getting sick. The population's health is top priority.
3. *Right to education*: event though there have been great advances like universal elementary education, this level of studies cannot meet the needs of current society.
4. *Right to work*: according to the International Labour Organization (ILO) in 2012 there were two-hundred million unemployed people and juvenile unemployment is growing at alarming rates. It is a multidimensional problem which affects more than the economic sphere, it becomes an existential discussion; having a job entails more than earning a salary and participating in the country's economy. It is an opportunity to learn and develop skills and a way to insert oneself in the dynamics of socialization.
5. *Right to effective gender equality*: including women into the workspace has created advances in access and equality topics; however efforts are not enough, there are still some disturbing inequalities. It is a complex topic that goes hand in hand with the existence of patriarchal structures.
6. *Right to live in harmony with nature.*
7. *Right to equity*: the distribution of wealth around the world causes *hurtful disparities.*

[7] See the Commission on Social Determinants of Health's final report; August 2008. World Health Organization, WHO.

The State's responsibility regarding these rights is undeniable. States must be aware of the realities of different groups that make up their national societies. State actions can be classified as *intelligent* when they understand that public policies are a way to crystallize goals, objectives and needs of the population; coordination and cooperation amongst all other relevant actors such as companies and organized civil society is essential.

In regard to the State's role, four myths were mentioned in the relationship austerity-reactivation: 1. Public policies are not necessary; 2. The State is condemned to inefficiency; 3. Crises are due to the welfare state and 4. Public employees are the enemy.

The aforementioned statements are arguments devoid of empirical evidence and result in proposals that reduce the State's and Public Administration's role to almost zero.

It is true that the current context of generalized crisis needs a State reform; however, public policies are strong instruments to achieve social goals. Therefore, technical reflection –in regards to the inclusion of ICTs– should not replace strategic reflection to achieve the articulation of an *intelligent State*[8].

Taking up again one of the final reflections of the Braibant Conference, it is necessary to highlight that the social component is not a "collateral" one; social aspects are the key to sustainable development. The quest for this development should be guided by ethics to reduce the difficult relationships between individual actions and solidarity ones.

Sessions of the International Congress

The traditional Annual Congress of IIAS in its international phase developed the general topic of "Socioeconomic Priorities and Public Administration". The planning and execution phases were monitored by a general rapporteur and a team of six rapporteurs (three public employees and three academics). The topic was divided into six subtopics: a) Democratic governance for socioeconomic develop-

[8] The strategic sense of intelligent State actions is related to responsibility, transparency, accountability, decentralization principles in contact with real needs and demands.

ment; b) E-Government, instrument to strengthen trust and c) Public value: Tourism.

It is important to mention that the conditions to present a speech in the Congress was posted online, some months in advance; thus, the rapporteur of each team was appointed according to the selection and classification of received papers. Each subtopic had the academic and practical experience of each of the rapporteurs in charge, an academic one and another one with practical experience.

To approach the subtopics this was done: from previously selected presentations, work sessions were organized as workshops, participants presented their study cases and experiences. A collegial reflection was promoted and a dialog to emphasize points of convergence between theory and practice. In this sense, the platforms of each subtopic lasted two hours and were presented in a concurrent manner; each of these were attended by one moderator, two rapporteurs and two speakers.

IIAS Congress continued with the Intercontinental Administrative Forum (IAF) and the following topic: "Crisis and challenges for the public sector", with the participation of Nick Manning (USA), Luis Solari (Peru) and Jeannine Evehe (Cameroun). IAF is a contrast mechanism between the institute's participants of different regions. This year's discussion focused on the crisis phenomenon, its different expressions and effects around the world. A dynamic and constantly changing context must make sure robust institutional structures can adapt their interactions.

The result of said Forum allowed the establishment of some main arguments that can be understood all around the world, even of some presentations dealt with specific cases. Public institutions' spheres of action were highlighted, as well as control and updating mechanisms to develop leadership and public employees' administrative abilities. The importance of human and ethical factors in governance to achieve public institutions that help the construction of a *general interest culture* were emphasized

In the presence of the current crisis, a possible methodology to study and face challenges and opportunities of the current system was presented. Specific challenges, concerns and needs have to be defined based on evidences and indicators so as to determine prospectively

actions and strategies; in other words it is a relationship between *evidence, politics and "best fit"*[9].

Afterwards, IAF simultaneously launched workshops for the three subtopics. The first one, "Democratic governance for socioeconomic development", sought to establish generalized trend lines regarding the search of socioeconomic development based on democracy and governance concepts.

The academic rapporteur Ghazi Gherairi (Tunisia) and the practical rapporteur James L. Nkata (Uganda) coordinated, during the sessions, thirty-six works from participants of ten countries: México, Germany, Morocco, Brazil, South Africa, Egypt, China, USA, United Kingdom and Qatar. Due to the nature of the works, the following themes were discussed: "Economic development and local governance"; "Democratic governance, citizens' participation and transparency"; "Socioeconomic development and sectorial policies: health"; "Democratic transition, socioeconomic development and implementation and evaluation policies"; "Socioeconomic development, taxes and market policies" and "Good government and administration, road to reform".

The second subtopic was based on seventeen presentations with papers form ten countries: Germany, Canada, China, Ghana, India, Iran, Japan, Mexico, Nigeria and Czech Republic; coordinated by academic rapporteur Koichiro Agata (Japan) and practical rapporteur Tino Shuppan (Germany) and divided into four sessions. The sessions' themes were: "Data protection and transparency"; "Improving the Provision of Public Services"; "Building Institutional Abilities" and "E-government for Development".

The last subtopic "Public value: tourism" was coordinated by René Rivera (México) from the academic perspective and Roberto Gallardo (Costa Rica) from the practical one. Ten papers of six countries were presented in two sessions.

Some general considerations include the importance of public sector modernization and what it entails. Democracy and governance topics are closely related to efficiency and effectiveness principles of Pu-

[9] As stated by Nick Manning, World Bank advisor.

blic Administration and are very important to study public employees' performance.

This can be done thanks to a State vision which promotes institutionalization of good government practices. The need and desire for a participative, transparent and responsible government that meets society's demands stand out. Creation and maintenance of a country's institutional infrastructure means going through its economic and social indicators; thus, socioeconomic priorities of each country are defined and strategies and lines of action to achieve development are fulfilled.

An increase of economic indicators must include social and human dimensions. Economic growth should be equal and parallel to the improvement of institutions who watch over common interests, as well as promotion mechanisms of civil society's dynamics.

A context that includes globalization and technological convergence is a transversal process which affects a State's operation framework. The computerization of governments includes the use of ICTs to make government practices more efficient.

ICTs are the new way of connecting governments, companies and organized society based on values such as transparency and accountability.

Sessions of the Latin American Group of Public Administration

On Monday June 18th the inaugural ceremony of the third edition of the Latin American Award of Public Administration was celebrated. The first place was awarded to Doctor William Guillermo Jiménez Benítez for his research "Public Management and Internationalization as strategy to the development of sub-national governments in Colombia". Second place was awarded to Doctors Daniela Arias Torres and Hugo Amador Herrera Torres for their work "Governmental policies and public policies. Cycle analysis of development policies of the Government of Michoacán, Mexico, 2003-2010". This marked the beginning of the Latin American Group for Public Administration events.

As we mentioned earlier, this regional exercise's specific topic was *"Development and Trends in Public Administration in Latin America"*.

The dynamics of work was the exchange of experiences and theoretical approaches from a national perspective. Gregorio Montero was the General Rapporteur for the Group.

Sixty panelists from twenty different Latin American countries were organized into panels. Each panel had an employee, an academic and a politician, so as to cover a wide range of topics and make the identification of equivalent elements for a comparative approach easier. The first day of GLAP's work included roundtable discussions of Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador and El Salvador.

The GLAP platform had a specialized panel which dealt entirely with topics from the Latin American Treasury Forum (FOTEGAL)[10] with representatives from Colombia, Ecuador, Guatemala, Mexico and Uruguay. Panels from Guatemala, Haiti, Honduras and Nicaragua were also presented.

The importance of analyzing the role played by Public Administration in the definition of national strategies was emphasized, since a conciliatory view of effectiveness and efficiency principles in the public sector and different society actors' co-responsibility relationship as a whole can be used to face challenges presented by some countries' contextual conditions.

The topic of participation and mechanisms held by citizens to access information forces us to think about a governance system which includes the necessary technical and technological tools to build a sensitive government capable of meeting the needs of its society in a state based on the rule of law. All of this without forgetting that Latin America is not only a geographical reference, it is also a place that shares a history and has close social, political, economic and commercial ties.

[10] FOTEGAL is an Exchange mechanism created in 2010 in Lima, Peru that includes the participation of sixteen countries: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Dominican Republic and Uruguay. Its goal is to promote cooperation amongst its members through the updating of theoretical, empirical and technical knowledge related to the analysis of governments' Treasury systems.

Sessions held by the National Public Administration System

Sessions held by the National Public Administration System (SINAP) included eight important roundtable discussions on the following subjects: e-Government; Better Municipal and State Public Administration Practices; Management of Public Space as Shared Responsibility; Intergovernmental Coordination of the Federal Pact; Better National and International Public Administration Practices; Accountability and Governmental Co-responsibility.

Thirty notable speakers participated. In each discussion, people that have joined their academic interests and government exercise were in charge of presenting the context for each of the eight topics. These events also included a technical secretary, a moderator and a rapporteur whose task was to provide information on the relevance of these topics to be synthesized by the general rapporteur.

A conference by Juan María Alponte titled "The transition from private to public; the Law above the Prince" was also included.

The presentation of countries participating in GLAP, conclusion of the works of this group, and a panel on Mexico under the responsibility of Luis F. Aguilar Villanueva, Rafael Morgan Ríos (head of the Ministry of Public Function) and Carlos Reta Martínez took place at the same time.

Assessment

This Congress established that contemporary governments need to generate innovative skills for themselves and society; harmonize social interests; favor employment and productivity so as to design, implement and achieve the great tasks of democracy and progress. It also mentioned that countries' competitiveness lies in an informed participation of citizens, respecting human, political, economic and social rights and an articulate, honest, effective and democratic governance.[11]

The three forums had grand lectures, workshops and ample discussions. The International Report was in charge of Geert Bouckaert;

[11] See Carta Mérida.

the Latin American Report, of Gregorio Montero, and the Mexican Report was prepared by Fernando Pérez Correa.

The Congress achieved the goals set by the organizers; consequently, the expectations of the people who participate and assisted were also fulfilled.

We think it was a wonderful comparative exercise which allowed the evaluation of policies and Public Administration by promoting better administration practices based on ethical values.

One of the achieved goals was the offering of a platform of research and Public Administration topics which evaluated the latter's performance in context of global financial crisis.

Lectures and worktables allowed us to understand that public legal frameworks are in constant need of adapting themselves to great changes generated by ICTs, interaction of commercial blocs, migrations, cultural changes and climatic change which have become great imperatives and trends faced by governments.

These processes need administration measures that affect national laws and country's constitutions due to the dynamic changes in rules that seek to make them flexible at various levels.

In this context, democratic governments are required to have better services and greater resources. Citizens interact with governments through new technologies.

This use of networks and associations is very relevant. Governments cannot be successful if they do everything. Governance requires collaborative efforts, especially for medium-term projects.

Creation of public value is necessary to in turn create trust among institutions and their administrations to satisfy citizens. What is the meaning of public value? How is this value created? How are public employees connected to this value?

It is important to take up again General Rapporteur Geert Bouckaert's question: under what circumstances are public employees, public

policies and Public Administration part of the solution to the performance of government in times of crisis?

One of the answers is to mention that it does not depend entirely on political solutions and respect for the law given that trust is a strange and complex capital for society.

Another answer is found in performance measurements; Public Administration quality is a strategic factor to regain trust, this is why the Congress' agenda and its research agenda developed a central topic: share the best government practices as José Ángel Gurría Secretary General of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) says: "The role of public employees is essential, unfortunately, resources do not increase at the rate problems do".

Carta Mérida

Major agreements or resolutions of the Congress of Merida are summarized in the "Carta Mérida" signed by the President of IIAS and of the International Committee, Pan Suk Kim, and the President of INAP Mexico, Local Committee and GLAP coordinator, José R. Castelazo. The "Carta Mérida" is intended for the international community, heads of state and government and public opinion; it identifies global, Latin American and national contexts of the three forums of Congress. Said statement also has a series of proposals that establish goals and means to achieve them.[12]

[12] See: www.iias-iisa.org and www.inap.org.mx

Revista de Administración Pública

INAP

Quijano, M. Los gabinetes en México: 1821-2012. Tomo III, Colección "200 años de Administración Pública en México". Carrillo, A. (2012). (Coord.). Mexico: Instituto Nacional de Administración Pública.

Carlos Hernández Alcántara*

Volume III entitled: "The cabinets in Mexico: 1821-2012" is part of the "*Two-hundred years of Public Administration in Mexico*" books which was coordinated by Alejandro Carrillo Castro to commemorate the Bicentennial of Independence and Centennial of the Mexican Revolution.

"The cabinets in Mexico: 1821-2012" written by Manuel Quijano Torres has seven chapters. Each one of them is the result of an arduous and detailed documentary research on the presidential power circle, -identified as cabinet- of a 200 year period of our country's history.

In chapter 1, *Cabinets' raison d'être*, the author mentions that a cabinet exists and has a raison d'être because in every regime or political system the head of the government requires an effective team of collaborators to help him fulfill his tasks. The complexity of government actions determine the head's political needs to select his closest collaborators, based on three criteria: 1) trust, 2) loyalty and 3) ability. After a brief but precise description of cabinets of courts of absolute monarchy and of modern democracies, there is a description of the importance and transcendence of this elite group which can determine the course of a government.

In Chapter 2, *the Formalization of the Organization*, deals with the need to institutionalize the cabinet, as an organization of power which

* Doctor of Political and Social Sciences and Professor of the Faculty of Political and Social Sciences at UNAM.

addresses several strategic government tasks. The development of the cabinet is directly related to the emergence of basic areas of government, it can expand or contract; the first case is the expanded cabinet which complements public administration tasks: "Federal Public Administration, central and public-sector, is the universe which houses, addresses and monitors basic and complementary functions, and sometimes circumstantial ones which society needs to work adequately". Page 41

According to this idea, the strategic action areas of the government machinery in which the cabinet contributes:

Basic areas. Of substantive character which directly affect the State's goals: alleviate economic distress and social conflict –police, finances, public security, justice, internal and international relationships and safeguard of sovereignty-. This section mentions the difference between a State Ministry and Ministerial Office, the first one has to do with legitimacy and function's legality and the second one with consensus and the use of function; both are complementary.

Complementary areas. These are areas parallel to the cabinet, auxiliary and autonomous which work as comptrollers and monitor the cabinet's tasks. They are fund in democratic regimes which institutionalize them.

Circumstantial areas. Unlike areas which are considered essential for the cabinet's job, circumstantial events affect the agenda of the government in a temporary way and require quick and adequate answers under an institutional figure, depending on the duration of said event this figure can prevail or disappear from administrative organization.

Once the main categories of analysis of this research have been developed, Manuel Quijano examines in chapter three "*Typology for the Designation of Cabinet Members*" the reasons why rulers appoint members of their cabinet, concisely:

- Political benefit: the ruler achieves two main political aspects: legality and legitimacy, preserves social-political organization, gives power to the group with greatest political hegemony and keeps a good relationship with its political party, power sphere and the elite.

- Ideological reasons: the ruler answers according to an ideological framework which determines him; the members of the cabinet need t share values and ideas on government and its action.

- Entrenched powers: the ruler is influenced by entrenched powers' political and economic powers to impose members of the cabinet to maintain their power through opinions, persuasion and pressure.

- Economic reasons: the ruler's main concern is the economy, which also decides the election of a cabinet member who must come from an economically powerful group, benefiting each other.

- For being a member of the elite: the ruler chooses the members of its cabinet from a select group that has held economic and political power, and have influenced government issues, for generations

- Professional achievements: the ruler elects the members of its cabinet because of their government activity, capable of implementing necessary strategies to fulfill the goals of the government.

- Affectionate and friendly reasons: the ruler chooses some of the members of its cabinet because of their friendship which is an important aspect in the formation of governments and its cabinets.

- Family ties (nepotism): the ruler follows a very ancient practice, hereditary power, which is not always rational, based on the first authority: family.

- Religious reasons: the ruler includes in his cabinet people who share the same spiritual or mystical inclinations which will help him justify political actions under a divine investiture.

In chapter 4 "*The Cabinet in Mexico*", Manuel Quijano deals with the theoretical conception and the legal nature of the cabinet in our country since the establishment of the first presidential regime as an independent nation. The President, as chief of State, needs select

and close collaborators -cabinet- to help him with multiple tasks and responsibilities imposed by his position:

"The highest figure of the government and society is the President of the Republic. His unquestionable superiority, observed over time, derived from the very ample powers, constitutional and metaconstitutional, which have been reserved for his investiture… Within the intricate tangle of officials who populate the entire government structure, only a few stand out, usually the heads of the most important ministries which hold greater privileges and influence. It is a small circle of collaborators which surround the ruler; the latter is advised on the country's problems in an atmosphere of trust and privacy. Said group is colloquially known as the cabinet." page 57

The Cabinet is not a synonym for government or public administration, even though their tasks affect these spheres; their scope is based on the ruler's political force. Thus, the author establishes an important difference between the cabinet, the political class and the ruling class.

By conducting an analysis of legal basis which upholds the existence of cabinets we find that it lacks legal basis and it is also not an administrative authority; this is paradoxical, because in practice the following figures are mentioned: "legal cabinet", "expanded cabinet", "presidential cabinet", "sectorial cabinet" and "specialized cabinet". All of them under presidential power and its particular form of government, as can be seen throughout the history of our country.

Chapter 5 "*Correlation between curricular review of the members of the cabinet and typologies for their appointment": (matrix 1*), poses the most important question of this work: how do we build political effectiveness in cabinets in Mexico? The answer can be found in two dimensions: 1) values and political rationality which define political promotion profiles of the responsible ones to elite positions; that is, the heads of Cabinets and 2) political function played by the Cabinet in the institutional process of presidential power.

Values and political rationality are the premises which allow members of the cabinet enter and stay close to the closest circle of presidential power. The important value of friendship, professional experience in the management of public affairs and results in political negotiation are important factors in political advancement.

Entering the circle of presidential power can be seen as political recruitment, the ruler carries out a series of objective and subjective evaluations to elect those who will accompany him as the elite body of their government actions.

> "A set of characters, some of them objective ones like studies and experience and some of them subjective ones like affection and trust which define the sense of selection. Evaluations which rulers and their closest advisors carry out when they appoint someone. And even though there are unexpected effects, nothing is left to chance… Recruitment is a practice which cannot be separated from any political system without running the risk of having a headless government. Its exercises establishes the guidelines to appoint the leadership positions of various offices, legislative bodies, jurisdictional authorities, political party leaders, and all of the political universe" page 93.

In this sense, the reader can amply read about the way the Mexican President recruits the main members of his cabinet, based on a political scheme of selection of leaders according to a series of variables: place of birth, academic training, being member of an elite group and results of their professional performance, etc. Thus, institutionalization of the cabinet has followed a political logic of balance of powers and gradually it has acquired an authority which has been delegated to the presidential regime as can be seen in the long list of cabinets between 1821 and 2012, included in this chapter.

The complementary analysis of the aforementioned facts can be found in chapter 6 "*Members of the cabinet's ministry and period of functions (matrix 2)*" which carries out a chronological review of the transformation the cabinets have continually undergone during that period. An ample and general description of ministries which had greater importance during certain transcendental episodes of the history of Mexico, in independent, porfirian, post revolutionary and neo liberal times, explaining the political, economic and social trends of the regime in turn through the functioning of this ministries and the cabinet. It is worth mentioning that the author establishes that based on the functions carried out by the members of the presidential cabinets between 2000 and 2012 it can be inferred that their inexperience and deficits in political agreements between the President and political parties and the Congress of the Union was

due to the ineffective implementation of Government Program by the presidential power.

Finally, to top it off, chapter 7 "Alphabetical List and Members of the Cabinet's Government (matrix 30)" completes the analysis of the continuous transformation of the cabinet in Mexico through the reading of the charts of the members of the cabinet in different presidential periods which stresses the importance of the political function this figure has had in the institutionalization of presidential power.

Without a doubt, *The cabinets in Mexico: 1821-2012*, gives us new elements of analysis and explains the raison d'être of cabinets, formal and informal rules to control the power of the members of the cabinet and the construction of a special democratic structure of the presidential government.

Thus, this work analyzes the political function of the cabinet through the theory of the elite's perspective. And even though the cabinets of democratic presidencies have a political nature, their operation is based on the articulation and balance of interests which guide public affairs. This is why the negotiation and fulfilling of political agreements are tasks which should be guaranteed by the members of the Cabinet.

In Mexico, this perspective is innovative because it explains how power, responsibility regarding decision making processes of the cabinet and the monitoring and fulfillment of political agreements between actors and the presidential government in turn are shared processes. The author states that the integration and organization of its Cabinet is based on the presidential power's ability to govern respectfully and in accordance with the commitments made with political parties, private sector mass media, and professional groups of political, economic and religious elites.

This work also offers a theoretical perspective and substantial historical empirical heritage to be incorporated into the political debate on the integration of the coalition of government in Mexico nowadays:

> "Government coalitions are pending issues in the discussion of the national political agenda, where cabinets can perform a role of the highest order. […]., an electoral spectrum with highly competitive actors is a viable option to transcend the signs of lawlessness and improve the

> effectiveness of government's proposals; the President along with his natural political force could receive the support of other political parties that participate in government issues." page 86

This is a highly recommended book for all scholars and people interested in the analysis of cabinets which result from power networks and political commitments to be included in the exercise of presidential power in our country's government's tasks.

Revista de Administración Pública

INAP

César Calderón y Sebastián Lorenzo (Coord.), Open Government, Gobierno abierto. Argentina, Capital Intelectual-Algón Editores, 2010.

Juan Alberto García Rodríguez

To speak of *Open Government* entails duality in its connotation that is not easy to identify and is followed by different conceptualizations; the latter do not necessarily clarify or explain with precision this trend, innovation or proposal that wants to be explained. It involves openness, transparency, accountability and new informations and communications technology (ICT) in government and public administrations; it also entails consultation, deliberation and representation and above all citizens' and population's participation in public affairs of their locality and the political community in general.

> "Open Government is a series of practices that allows democratic governments to interact with citizens by permanently using conversational principles which go both ways; that is talking and listening and answering to know opinions and reacting to these, thus improving the provision of services and promulgation of rules" (Tierno Galván, 2010).

This is the ideal that inaugurated President Barack Obama's administration in the US: "We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government." [1] It represents a turning point and a new way to understand the relationship among State, those in charge of public issues and inhabitants and their territory;

[1] Obama, B. *Transparency and Open Government.* http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

this is why its definition is permanently being expanded and resignified, it forced government and public administration processes to be rethought and redesigned.

The book offers a brief introduction that includes the history, elements and movements that gave birth to *Open Government*; similarities between its development and expressions of technological improvement such as the *free software movement* (in its different moments and stages) and the appearance and development of *Web 2.0* or *social Web* through the global internet information network is briefly reviewed. *Open Government* is not e-government because it not only digitalizes administration, services and activities but also organizes a series of changes and redefines (or adopts) values (cultural, organizational and procedural) and achieves new forms of expression and connection with citizens.

In this sense, the compilation of these articles includes a brief **Introduction** by César Calderón and Sebastián Lorenzo; these coordinators have set the guidelines to exhaustively study the topics presented in this book.

Subsequently, Alberto Ortiz de Zárate outlines, through a unique allegory of "public", the virtues of openness and its potential to help develop individuals and societies; later on, the first chapter discusses the "obsession" modern democracies have with citizen participation, governments that have sprung from these and public administrations through which they exercise their functions.

Later on, the "*Las 10 claves para entender la colaboración en el modelo de Open Government*" (*10 keys to understanding collaboration in the Open Government Model*) written by Javier Linares deals with the new conditions of the relationship between authorities and citizens, as well as the role public administration will play by being a contributor and facilitator and not sole provider and regulator through citizens' involvement and participation in addressing public affairs.

In *Transparency?*, Carlos Guardián Orta addresses the delimitation of one of the pillars of *Open Governments*: "transparency" in every act, data and information held by public authorities, as well as the importance of establishing a permanent and synchronic connection with citizens through ICT tools such as Web 2.0.

Osvaldo Nemirovsci tries to answer the questions brought on by the government-citizens duo under the new conditions and potentialities

that ICTs bring about, so as to know if we are really facing a cultural change or paradigm shift

Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado (Open Government, the State's approach) by Antonio Machado is without a doubt the book's main attraction, the backbone of all of the other essays, the do's and don'ts for Open Government due to his current state vision, reflection and projection.

Una historia con dos finales (A tale with two endings) by Pablo Díaz Cruz is the diagnostic part of the compilation. It specifically addresses the obstacles and challenges that Open Government will have to face; although it also analyzes the achievements, areas of opportunity and courses to follow.

Diplomacia abierta-Nueva diplomacia (Open diplomacy-New diplomacy) by *Rafael Estrella* is an example of specialization, where *Open Government* can ensure greater transparency and better conceptualization (definition) and comprehension of vague and complex areas such as diplomacy and international relationships from a legal point of view and public administration for citizens.

César Ramos Esteban writes an interesting and important essay, especially for Mexico; in *La apertura a la sociedad: una necesidad (Openness and society: a necessity)* he puts forward important reflections and questions regarding the implications of open governments and how these can affect political parties and politicians from the moment electoral campaigns start, when they are candidates and up until the moment they are elected. With all of the obligations and responsibilities this entails.

On the other hand, Nagore de los Ríos in *Los nuevos liderazgos* (The new leaderships) proposes a deficit and a need in the context of current societies: the emergence of social leaderships that can become more than political drivers and representatives, social managers that encourage permanent communication between citizens and authorities, promoting available means and technologies and simultaneously promoting accountability like it has never been.

In this sense, the bidirectioanlity of the new ruler-citizens relationship is addressed by Daniela Vilar in *Estrategias de OGoV para un desarrollo sostenible* (Open Government Strategies for sustainable development); she voices the need for a new co-responsibility archetype

that promotes citizen empowerment, and at the same time makes governance common through *Open Government* principles.

Meanwhile, *Gobierno Abierto para fortalecer la democracia (Open Government to strengthen democracy)* by Juan Manuel Alba Medina describes another Networked Government trend. He emphasizes the importance of communication tools that Social Web provides for this assimilation and participation processes by citizens such as forums, wikis and collaboration platforms in general, as well as their impact in social and political relationships of the community; but above all public management.

Moreover, Martín Olvera addresses social and technological development expression, which is essential for this model in *Del software libre al Gobierno Abierto. Procesos de construcción colaborativa (From free software to Open Government. Collaborative construction processes)* where he explains in evolutionary terms the history, specifications, applications and potentials of "free software" for public affairs, general interest and other state activities.

Juan Ignacio Belbis writes *Gobernanza Abierta en espacios legislativos (Open Governance in legislative spaces)* and states the implications (on innovation and improvement terms) in every area but especially in legislative processes, implementation of new ICT so as to achieve "Legislative Governance".

Datos, informaciones, obras y gobiernos abiertos a los ciudadanos (Data, information, works and opern governments for citizens) by Ariel Vercelli refelcts upon the nature of data, public information and intellectual works owned by the State, legal regime and rights they are subject to so as to favor the participation, collaboration and contribution of citizens with public administrations, but above all collectivity.

Lastly, *Herramientas para la gestión participativa de las diversidades (Tools for participatory management of diversity)* by Jorge Cabezas is the culmination of all the proposals and ideas poured throughout the book; it invites us to conclude that once we have convinced ourselves of the viability of open governments; stating that arguments that claim technological, political, social and economic deficits are completely false; the teleological basis is totally and absolutely framed within Public Administration principles.

All of the essays of this work agree on the fact that contemporary public administration needs to include citizens in the design, implementation and evaluation of public policies, so as to achieve the social co-responsibility ideal that governance entails. Nowadays, communication and public management tools are within the reach of anyone, their synchronic communication and mobilization in regards to events to express positions in accordance with common objectives will be common practice.

This text presents a general overview of Open Government, a current trend in Public Administration and Political Sciences and it also constitutes a first approach to different sources and perspectives of the ideas and proposal of this model.

Most of the essays can be easily read and understood by undergraduate public administration, law and other social sciences students. It will be a very important resource for teachers, researchers and public employees, they will find in these pages ideas to reflect on and debate the current state of this discipline.

Before concluding this paper, I would like to state –and surely you will agree once you have read this book-:

The future of democracy is in direct proportion to the exercise of citizenry; the openness of public administrations includes that every level can be publicly monitored and scrutinized; this is Open Government and its main goal is to strengthen citizens' trust in their representatives, rulers and state institutions so as to deepen democracy and make the actions of Public Administrations more efficient and effective.

Revista de Administración Pública

INAP

RESÚMENES

Gobierno electrónico e innovación en los gobiernos locales de México. María de Lourdes Marquina Sánchez.

El gobierno electrónico es considerado como una innovación de las administraciones públicas para acoplarse al cambio de paradigma provocado por la emergencia de la sociedad de la información y los procesos de democratización vividos en las últimas décadas. Esta innovación gubernamental ha generado cambios al interior de las administraciones públicas, pero también en su relación con la ciudadanía, pues a través del e-gobierno se busca una gestión pública más ciudadanizada, que facilite el acceso a la información pública y el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, para contribuir al fortalecimiento de la democracia. Se enfatiza que lo importante de las plataformas de e-gobierno no es el uso de la tecnología en sí, sino la posibilidad de generar información relevante y abrir verdaderos canales de comunicación para acercar a los gobiernos locales con los ciudadanos, presentando algunas experiencias de gobiernos digitales en ciudades mexicanas.

Palabras clave: gobierno electrónico, innovación, gobiernos locales, sociedad de la información, cambio tecnológico.

Antecedentes, desarrollo y democratización de la rendición de cuentas. Mónica Diana Vicher García.

Este trabajo contiene una exploración dirigida a rastrear los orígenes y el desarrollo de la noción rendición de cuentas. Para este propósito el trabajo se divide en tres apartados, en el primero se abor-

dan los antecedentes de la rendición de cuentas que rastreamos en antiguos documentos gubernamentales en los que son perceptibles instituciones que atendían sólo a sus necesidades y se basaban en derechos emanados de sí mismas. En el segundo se aborda la institucionalización de la rendición de cuentas que se elevó a derecho universal con la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, marcando el inicio de lo que en términos modernos conocemos como la rendición de cuentas y la transparencia. Finalmente, nos abocamos a la revisión de la concepción actual de rendición de cuentas, a la que se ha agregado el calificativo de democrática, pues hace coparticipe a la sociedad.

Palabras clave: rendición de cuentas, gobierno, administración pública, servidor público.

Fortalecimiento del federalismo y la conducción de las relaciones intergubernamentales en los linderos del Distrito Federal y el Estado de México. Una reflexión. Gloria Luz Alejandre Ramírez.

Este artículo busca dar al lector algunos elementos teóricos sobre el tema del federalismo y el cumplimiento de su compromiso como enunciado constitucional y democratizador, así como la conducción de las relaciones intergubernamentales (RIG's) en ese ámbito, que le permitan reflexionar sobre el particular y que le detonen inquietudes concretas sobre la problemática centrada en los zonas limítrofe del Distrito Federal y el Estado de México.

Palabras clave: Federalismo, descentralización, democratización, relaciones intergubernamentales.

Corrupción y rendición de cuentas en la administración pública municipal. Jaime Espejel Mena.

El presente documento describe las circunstancias que permiten la corrupción en el ámbito municipal en México, dada la debilidad de las instituciones, así como los problemas que se presentan para instaurar las bases de un sistema de rendición de cuentas. Los arreglos institucionales del municipio en México tienen el reto de adaptarse a

la ola democratizadora de los procesos políticos, así como insertarse en el contexto de las innovaciones administrativas.

Palabras clave: corrupción, rendición de cuentas, política, legitimidad, municipio.

La responsabilidad de la gestión del espacio público en la democracia, situación de México. Leobardo Ruiz Alanís.

El espacio público puede ser entendido como la dimensión abierta a todos, un ámbito de paso franco, incluye todo lo que es de acceso libre, de todos y para todos. Identificamos espacios sociales, económicos, políticos, virtuales y físicos. Las sociedades se han venido haciendo cada vez más complejas, lo cual deriva en una responsabilidad cada vez más imperiosa de la administración y gestión de los espacios públicos en aras de fortalecer el desarrollo de la vida democrática de las naciones, actuando corresponsablemente Estado y ciudadanos. Este artículo tiene como objetivo analizar algunas circunstancias de los espacios públicos, así como su gestión en el caso mexicano, donde las autoridades, principales responsables de dicha gestión, han dejado de lado su deber y, al mismo tiempo, la sociedad ha renunciado a su legítimo derecho de exigir al gobierno que cumpla con su tarea.

Palabras clave: Espacio Público, Gestión, Democracia, Libertad.

Libros Blancos y Memorias Documentales. Instrumentos para la transparencia y rendición de cuentas. Francisco José Díaz Casillas.

El artículo es una pequeña guía sobre la importancia de dar cumplimiento a la normatividad vigente en el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal sobre la elaboración de Libros Blancos y Memorias Administrativas, como una práctica sana de rendición de cuentas a través de auditorías e informes de gobierno de las administraciones salientes para las nuevas autoridades gubernamentales.

Palabras Claves: Elaboración de Libros Blancos, Memorias Administrativas.

Las instituciones de la seguridad social en México: Limitaciones y desafíos. Gustavo Leal F.

Después de tres lustros de reformas en materia de salud y seguridad social, es claro que se requiere una reforma de esas reformas para garantizar prestaciones a toda la población. Con esta clave, en el trabajo se examinan los casos de la reforma Ernesto Zedillo a la Ley del IMSS de 1995-97, las reformas de Vicente Fox a la Ley General de Salud para implantar el Seguro Popular en 2004 y la reforma Felipe Calderón al ISSSTE del año 2007. En todos ellos se revisan los avances y se establecen también las grandes fallas publicitadas en el diseño original de esas reformas. El trabajo culmina ordenando una suerte de agenda mínima, donde se destaca que el gobierno entrante en el año 2012 tiene una gran oportunidad para abrir un debate nacional dirigido a configurar un esquema de salud y seguridad social a la altura de la ciudadanía del siglo XXI.

Palabras clave: Seguridad social, salud, prestaciones, reformas, ciudadanía

ABSTRACTS

E-government and innovation in local governments of Mexico. María de Lourdes Marquina Sánchez.

E-government is regarded as an innovation of public administrations to adapt to the new paradigm caused by the emergence of the information society and democratization process experienced in recent decades. This innovation has led to changes within government, but also in their relationship with citizens as through e-government, public administrations are looking for a more open management that facilitates the access to public information and the involvement of citizens in public affairs, contributing to the strengthening of democracy. It is emphasized that the importance of e-government platforms is not the use of the technology itself, but the ability to generate relevant information for citizens and open true channels of communication between local governments and citizens, presenting some experiences of digital government in Mexican cities.

Key words: e-government, innovation, local government, information society, technological change.

Background, development and democratization of accountability. Mónica Diana Vicher García.

This paper presents an exploration aimed at tracing the origins and development of the concept of accountability. For this purpose the paper is divided into three sections, the first deals with the history of accountability that we can crawl in old documents in which government institutions are perceptible only attending to their needs and based on rights arising out of themselves. In the second focuses on the institutionalization of accountability which rose to universal law with the Declaration of the Rights of Man and the Citizen, marking the beginning of what in modern terms we know as accountability and transparency. Finally, we focus on the review of the current conception of accountability, to which has been added the adjective democratic because society makes full partnership

Key words: accountability, government, public administration, public servant

Strengthening of federalism and management of intergovernmental relationships on the border between the Federal District and the State of Mexico. A reflection. Gloria Luz Alejandre Ramírez.

This article seeks to give the reader some theoretical elements on the issue of federalism and the fulfillment of its constitutional commitment as a statement and democratization, as well as the conduct of intergovernmental relations (IGR's) in that area, that will allow them to reflect on the particular, and that you so triggering specific concerns on the problematic focused in the areas bordering on the Federal District and the State of Mexico.

Key words: Federalism, decentralization, democratization, intergovernmental relations.

Corruption and accountability in municipal public administration. Jaime Espejel Mena.

This document describes the circumstances that allow corruption at the municipal level in Mexico, given the weakness of the institutions as well as the problems that are presented to establish the foundations of a system of accountability. The institutional arrangements of the municipality in Mexico are challenged to adapt to the wave of democratization of the political process and into the realm of administrative innovations.

Key words: corruption, accountability, policy, legitimacy, municipality

The responsibility of public space management in democracy, Mexico's situation. Leobardo Ruiz Alanís.

The public space can be understood as the dimension open to all, a free passage area, includes all that is free of all and for all. Spaces identified social, economic, political, physical and virtual. The societies have been making increasingly complex, which results in an ever more pressing responsibility of the administration and management of public spaces in order to strengthen the development of the democratic life of the nation, state and citizens acting in co-responsibility. This article aims to analyze some circumstances of public spaces and their management in the case of Mexico, where authorities are mainly responsible for such management, have neglected their duty and at the same time, society has given up his legitimate right to demand the government to fulfill its task.

Key words: Public space. Management. Democracy. Freedom.

White papers and documentary reports. Transparency and accountability Instruments. Francisco José Díaz Casillas.

The article is a small guide on the importance of giving to fulfillment to the effective normatively in the Federal government and the Federal District of México on the elaboration of White Book and Administrative Memories as a healthy practice of surrender of accounts through

audit and information of government of the salient administrations for the new governmental authorities.

Key words: Elaboration of White Book, Administrative Memories

Social Security Institutions in Mexico: Limitations and challenges. Gustavo Leal F.

After years of several reforms in the field of health and the social security system, now is very clear that Mexico needs the reform of this reforms if the scope of the public policy is the real guarantee of entitlements and services for all the population in order to preserve a citizenship of the XX1 Century. This paper works on the fails and gains of three singular cases: the big Ernesto Zedillo reform in 1995-1997 over the Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); the Vicente Fox reform over the General Health Law to establish the Seguro Popular in 2004 and, lastly, the Felipe Calderón reform in 2007 over the main social security system for the state workers Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). The paper ends with the seminal picture of a sort of alternative agenda.

Key words: social security, health, entitlements, reforms, citizenship

Revista de Administración Pública

INAP

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
- 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

INAP

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 o 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
- 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

129

Instrumentos y capacidades para el fortalecimiento de la confianza en el ejercicio gubernamental

Se terminó de imprimir en marzo de 2013
por Navegantes de la Comunicación
Gráfica S.A. de C.V.

La edición consta de 1000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP

Instrumentos y capacidades para el fortalecimiento de la confianza en el ejercicio gubernamental

Presentación
José R. Castelazo

Análisis

Gobierno electrónico e innovación en los gobiernos locales de México
María de Lourdes Marquina Sánchez

Antecedentes, desarrollo y democratización de la rendición de cuentas
Mónica Diana Vicher García

Fortalecimiento del federalismo y la conducción de las relaciones intergubernamentales en los linderos del Distrito Federal y el Estado de México
Gloria Luz Alejandre Ramírez

Corrupción y rendición de cuentas en la administración pública municipal
Jaime Espejel Mena

La responsabilidad de la gestión del espacio público en la democracia, situación de México
Leobardo Ruiz Alanís

Libros Blancos y Memorias Documentales, instrumentos para la transparencia y rendición de cuentas
Francisco José Díaz Casillas

En torno a las políticas de seguridad social en México

Las instituciones de la seguridad social en México: Limitaciones y desafíos.
Gustavo Leal F.

Reseñas

Reseña del Congreso Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Mérida Yucatán, 18-22 de junio de 2012
Héctor Zamitiz Gamboa
Gloria Enríquez Marín

Manuel Quijano Torres. Los gabinetes en México: 1821-2012. Tomo III, Colección "200 años de Administración Pública en México". Alejandro Carrillo Castro (Coord.). México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
Carlos Hernández Alcántara

César Calderón y Sebastián Lorenzo (Coord.), Open Government, Gobierno abierto. Argentina, Capital Intelectual-Algón Editores, 2010.
Juan Alberto García Rodríguez

Instruments and capacities to strengthen trust in government exercise

Presentation
José R. Castelazo

E-government and innovation in Mexico's local governments
María de Lourdes Marquina Sánchez

Background, development and democratization of accountability
Mónica Diana Vicher García

Strengthening of federalism and management of intergovernmental relationships on the border between the Federal District and the State of Mexico. A reflection
Gloria Luz Alejandre Ramírez

Corruption and accountability in municipal public administration
Jaime Espejel Mena

The responsibility of public space management in democracy, Mexico's situation
Leobardo Ruiz Alanís

White papers and documentary reports. Transparency and accountability Instruments
Francisco José Díaz Casillas

Regarding social security policies in Mexico

Social Security Institutions in Mexico: Limitations and challenges
Gustavo Leal F.

Reviews

Review of the International Congress of the International Institute of Administrative Sciences "Socioeconomic priorities and Public Administration" held in Mérida, Yucatán on June 18-22-2012
Héctor Zamitiz Gamboa
Gloria Enríquez Marín

Manuel Quijano Torres. Los gabinetes en México: 1821-2012. Tomo III, Colección "200 años de Administración Pública en México". Alejandro Carrillo Castro (Coord.). México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
Carlos Hernández Alcántara

César Calderón y Sebastián Lorenzo (Coord.), Open Government, Gobierno abierto. Argentina, Capital Intelectual-Algón Editores, 2010.
Juan Alberto García Rodríguez

Resúmenes/Abstracts

Instrucciones para los Colaboradores

Instructions for Collaborators

rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

www.inap.org.mx