# Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública

Jaime Espejel Mena
Misael Flores Vega
José Luis Rodríguez Mena

# Cambio Político y Nuevo Institucionalismo en la Administración Pública

Jaime Espejel Mena
Misael Flores Vega
José Luis Rodríguez Mena

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced,
Toluca, México
C.P. 50080
Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 978 - 968 - 6452 - 97 - 4

Toluca, México, mayo de 2010

Diseño Editorial y Portada: L.D.G. Monserrat Martínez López

Impreso en México

El contenido de este libro es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente los puntos de vista del IAPEM.

**CONSEJO DIRECTIVO**

Isidro Muñoz Rivera
**PRESIDENTE**

Apolinar Mena Vargas
**VICEPRESIDENTE**

José I. Rubí Salazar
José Martínez Vilchis
Edgar Hernández Muñoz
Eruviel Avila Villegas
Julio C. Rodríguez Albarrán
Marco A. Rodríguez Hurtado
Ramón Montalvo Hernández
María G. Monter Flores
Roberto Padilla Domínguez
Sara D. Pérez Olivares
**CONSEJEROS**

Luis Videgaray Caso
**TESORERO**

Rafael M. Navas Camacho
**SECRETARIO EJECUTIVO**

**DIRECTORIO**

Isidro Muñoz Rivera
**PRESIDENTE**

Rafael M. Navas Camacho
**SECRETARIO EJECUTIVO**

**DIRECTORES**

Adriana E. Bazán Trousselle
**EDITORIAL**

Juan Maccise Naime
**PROFESIONALIZACIÓN**

Omar Sánchez Lira
**ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS**

**DELEGADOS REGIONALES**

Miguel A. Villafuerte y Eudave
**TLALNEPANTLA**

Arturo Cruz Sanabria
**VALLE DE CHALCO**

Ivette Mondragón González
**IXTLAHUACA**

Oswaldo Gómez Tovar
**IXTAPAN DE LA SAL**

Victor M. Macedo Valdés
**TOLUCA**

**COMITÉ EDITORIAL**

Ricardo Uvalle Berrones
**PRESIDENTE**

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina
**VOCALES**

Adriana E. Bazán Trousselle
**SECRETARIO TÉCNICO**

**SEDES**

**OFICINAS CENTRALES EN TOLUCA**
Av. Morelos Pte. Num. 809, 2do piso, Col. La Merced, C.P. 50080. Toluca, México.
Tel. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

**DELEGACIÓN REGIONAL EN TOLUCA**
Av. Hidalgo y Costilla Pte. Núm. 503, Col. La Merced, C.P. 50080 Toluca, Estado de México.
Tel. 01 (722) 167 10 03, 167 10 05 y 167 10 06

**DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA**
Av. Mario Colin esq. Constitución de 1917 Col. La Comunidad, C.P. 54000, Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. 01 (55) 55 65 74 11 Fax. 01(55) 53 90 96 84

**DELEGACION EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD**
Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C.P. 56611, Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. 01 (55) 283 402 00 Fax. 01 (55) 283 403 10

**DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA**
Av. Saitama s/n Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. 01 (712) 283 16 00

**DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL**
Km. 4.5 Boulevard Turistico Ixtapan de la Sal - Tonatico, Estado de México.
Tel. 01 (721) 141 18 88

# Prólogo

Existe hoy día un amplio consenso en torno a la necesidad de reformar al Estado, no así, cuál ha de ser el cauce de dicha reforma. Sin embargo, el común denominador que prevalece, más por apuesta ideológica que por efectividad comprobada, hace de esta reforma un símil de aquella que habría de instrumentarse para lograr la efectividad y eficiencia deseadas en una empresa de naturaleza mercantil.

Tal confusión conceptual y de objetivos deriva de la sobreposición de lógicas de funcionamiento de los diversos sectores o sistemas que integran a todo conglomerado social, sin consideración alguna de lo que al respecto señala Alain Touraine (2000): "la modernidad implica la creciente diferenciación de los diversos sectores de la vida social: política, economía, vida familiar, religión, arte en particular, pues la racionalidad instrumental se ejerce dentro de un tipo de actividad y excluye la posibilidad de que alguno de esos tipos esté organizado desde el exterior". Entendida así, la modernidad representa el que cada uno de estos sectores, entre otros, se caracterice por un relativo grado de autonomía en su naturaleza y forma de proceder, es decir, en la lógica de su funcionamiento, así como por la presencia de valores propios como parámetros de evaluación de lo adecuado o no de la actividad desarrollada a su interior, de cuyo olvido deriva el riesgo de un tratamiento y proceder indiferenciado de cada uno, y al interior, de estos campos de actividad.



Sin embargo, una interpretación excesivamente racional de la sociedad ha derivado no sólo en estudios indiferenciados para el entendimiento de los procesos que se manifiestan a su interior, sino también en una práctica no diferenciada para su atención y funcionamiento, por la consideración de que "la razón rige no sólo la actividad científica y técnica sino también el gobierno de los hombres y la administración de las cosas" (Ibíd.).

Acompaña a esta nueva forma de interpretar la realidad una gran expectativa de manipulación racional de los diversos procesos de la realidad, al considerar que con ella se abren las puertas de la humanidad al reino del progreso, la prosperidad y la libertad, por contar, se dice, con los instrumentos indispensables para hacer de toda actividad el mejor medio, en tanto ejecución, para la consecución de los fines pretendidos, y por hacer de todo fin el resultado de un acto racionalmente voluntario, adquiriendo con ello su práctica un rasgo fundamentalmente instrumental y pragmático.

Con lo anterior, el acontecer explicativo y práctico de la administración pública, que es lo que nos ocupa, ha derivado en una serie de manifestaciones teórico-prácticas instrumentales que han convertido al cálculo, la cuantificación y la búsqueda del máximo beneficio, en elementos definitorios de la lectura y práctica que se realiza de ella, negando la relativa autonomía y la lógica funcional que en el quehacer administrativo del Estado existe, convirtiendo así los requerimientos y las necesidades cuantificables en parámetros de su funcionamiento y de proyección de toda forma de organización administrativa existente, por lo que la exigencia de adecuación de su funcionamiento ha sido determinada por una lógica del cálculo instrumental, pragmática y de exigida manifestación cuantitativa.

Ha sido al interior del sector económico en donde alcanzó mayor presencia esta forma de lectura de la realidad y práctica sobre la misma, por lo que se ha venido condicionando toda actividad dentro de otros sectores de la realidad social por una lógica instrumental-eficientista que ha hecho del interés y de la búsqueda de ventajas las más de las veces económicas el parámetro de toda acción posible.



Es así como, los recursos económicos se han manifestado como elemento determinante para ejercer actos de poder y como condición de manifestaciones teórico-prácticas instrumentales que han convertido al cálculo, la cuantificación y la búsqueda del máximo beneficio en elementos definitorios del éxito en la lectura y la práctica que se realiza del conjunto de los sectores de la vida social, pretendiendo negar con ello la relativa autonomía y la lógica funcional que en cada uno de ellos existe, convirtiendo así los requerimientos y las necesidades del mercado y de la empresa en los parámetros de funcionamiento y de proyección de toda otra forma de organización existente, provenga del campo político, social, cultural, religioso, por lo que la exigencia de adecuación de su funcionamiento ha sido determinada por una lógica del cálculo instrumental, pragmática y de exigida manifestación cuantitativa, característica del mundo de los negocios.

Un caso específico de esta lectura instrumental de la realidad lo presenta la caracterización que se ha realizado en torno a la crisis y al lugar que en ella se le ha asignado al Estado, particularmente para la atención y superación de la misma; tal es el caso de las interpretaciones deterministas, conservadoras y por demás optimistas, en donde la crisis “se presenta como el ‘negativo’ de un proceso que de otra manera se encuentra compuesto o resuelto en las relaciones entre sus componentes. Por ello,

la superación de la crisis se plantea en términos de una restauración del anterior compromiso, o de la necesaria instauración de una nueva y más eficaz 'armonía'" (Cacciari 1981), por lo que su superación será producto de instrumentar medidas racionales, por calculadas, encaminadas a lograr el equilibrio perdido por alteraciones externas, el Estado sería una de ellas, que posibiliten retomar la senda del progreso y del éxito económico; de tal forma que, como lo señala Máximo Cacciari (Ibíd.):

> "El sistema aparece construido sobre un 'proyecto' en sí formalmente resuelto –'leyes' de desarrollo, compatibilidad, vínculos, objetivos–' y la crisis se presenta o por errores 'aplicativos' del modelo (errores de cálculo), o bien porque se determinan resistencias a la transparencia productiva de su ratio, porque algo irracional negativo obstaculiza y bloquea su avance normal".

Como ya se ha mencionado, esta interpretación de la realidad se sustenta en la sobreposición de una lógica instrumental eficientista y voluntarista sobre el desarrollo de la totalidad de los procesos sociales, pertenezcan al campo de lo político, social o cultural, pretendiendo encauzar el devenir de dichos procesos en beneficio de los grupos económicamente hegemónicos identificados con el mercado y la empresa como sujetos preponderantes que marcan el curso de los acontecimientos a desarrollarse en todos los ámbitos del conglomerado social.



En consecuencia, el Estado ha pasado a ser concebido, como un factor de reequilibrio-composición de la crisis, con lo que su desarrollo habrá de quedar vinculado a las exigencias y necesidades del capital por adoptar un perfil instrumental y neutralizador de los efectos negativos de dicha crisis. Esta subordinación a los procesos derivados de la producción y de sus exigencias productivistas, pretenden hacer del Estado una instancia de mediación preconcebida, sólo explicable a partir del éxito neutralizador de los efectos perniciosos de la crisis y por su capacidad de instrumentar una serie de medidas encaminadas a lograr las condiciones de revalorización del capital, por lo que su actuación habrá de estar determinada por una lógica eficientista en la que el cálculo y su capacidad de control de las problemáticas sociales y políticas harían de él un coadyuvante por excelencia para los requerimientos del capital y de los grupos económicamente hegemónicos, de tal forma que toda estrategia encaminada a tal fin habrá de causar el beneplácito de los mismos.

En este terreno se ubica el desarrollo de la estrategia democratizadora formal para encauzar las demandas de participación de los diversos grupos sociales, particularmente organizados, haciendo de ella un instrumento neutralizador de toda inconformidad manifiesta, encauzada a su sola presencia mediante procedimientos formales identificados con la emisión del voto, o si acaso a la posibilidad de manifestación de los requerimientos de los grupos sociales organizados, pero difícilmente para la consideración de los contenidos de sus demandas como parte constitutiva de los diversos planes de gobierno, con lo que no sólo el Estado paso a ser concebido en el terreno instrumental, sino también gran parte de los procesos sociales.

Ante estos considerandos se deja de lado la importancia que dentro del proceso de reforma del Estado, por necesaria, han de desempeñar otros factores, condicionantes y alternativas de respuesta a la crisis, lo que ha sido producto de una visión exclusiva y excesivamente racional, lineal y determinista de la crisis del sistema y del Estado; sin consideración alguna de que "la resultante de la crisis son nuevas condiciones político-económicas, un nuevo 'compromiso' que pueda durar únicamente mientras el paradigma o los 'valores', sobre los cuales se funda, son reconocidos, consiguen convencer (en la acepción más completa del término). La decisión, por lo tanto, no es nunca carente de fundamento; se origina tanto en las condiciones que la precedente 'crisis' ha producido, cuanto en la posición que, en su interior, asumen los sujetos que son sus 'portadores' respecto a su determinado Inter-es." (Ibid. p. 238-239).



Diversas consideraciones merecen esta última caracterización; particularmente porque nos manifiesta las insuficiencias de una visión exclusivamente racionalista que subraya la tendencia del sistema hacia su equilibrio y a una plena transparencia racional de los valores y de los objetivos; pero más aun, porque resalta las limitantes de considerar los procesos políticos como una derivación lineal de los procesos económicos, como si éstos respondieran a la existencia de un plan en el que la política desempeñara una simple función neutralizadora de los factores exógenos del sistema que bloquean su avance normal.

Entre los factores por demás relevantes para la comprensión de las causas de la crisis y de las alternativas de atención a la misma, encontramos a las instituciones; de forma tal que ellas han de desempeñar un papel fundamental en ambos sentidos, es decir, como causas de la crisis y al-

ternativas de su solución; lo que habrá de remitirnos al papel que en este proceso desempeñan éstas como significados y prácticas compartidas (March y Olsen 1997); de lo que deriva que la atención a la crisis del sistema y del Estado ha de trascender el ámbito de la razón, de la buena voluntad y de las preferencias individuales para dar lugar a un marco de actividad regulado por normas y procesos de identidad socializados y socializantes, en consideración de lo señalado por March y Olsen (Ibid):

> "Las reglas constituyen los códigos de conducta, costumbres y convenciones formales (esto es, legales) e informales; y definen obligaciones, restricciones autoimpuestas, derechos, facultades, modelos e inmunidades. Los individuos adoptan la identidad de ciudadanos, así como las muchas otras identidades que pueblan el mundo político, y aprenden, siguen, adaptan e interpretan las reglas del comportamiento apropiado que constituyen la comprensión de sí mismos; son moldeados como actores significativos" (p. 43).

En consecuencia, han de ser los procesos institucionales, en tanto significados y prácticas compartidas, quienes posibiliten el procesar de forma civilizada las diferencias propias de todo conglomerado social. La relevancia de dichos procesos institucionales se manifiesta en campos diversos, como lo es el caso de la ciudadanía, que en modo alguno ha de darse por hecho su existencia, sino que ha de ser también derivada de un proceso de construcción como consecuencia de la práctica social y de la participación política circunscrita a valores tales como la democracia, la solidaridad, la igualdad política, el pluralismo, la deliberación, entre otros, que han de ser prácticas obligadas al interior de todo espacio de participación ciudadana. Estos valores nos refieren nuevamente a las identidades institucionales, por no ser derivados en automático de la participación social o de una voluntad racionalizadora, sino necesariamente les ha de anteceder la presencia de instituciones responsables de su generación y vigilancia, por indispensables, de toda práctica social civilizada.



La importancia de estos valores deriva de su significado al interior de las organizaciones sociales y de su participación política: la democracia, por representarles ser un mecanismo privilegiado de coordinación social a través del cual, por medio de la deliberación, puedan mediarse los intereses y las opiniones con el fin de decidir de manera colectiva el rumbo que se ha de seguir y los objetivos que han de pretenderse alcanzar, haciendo de ella un medio para desarrollar el conflicto institucionalmente. La

solidaridad, por remitir a la presencia de prácticas basadas en la cooperación para generar un trabajo conjunto de alcances colectivos. La igualdad política, en tanto que representa la institucionalización de un sistema que concede igual consideración a las preferencias de cada persona y que a todos concede, de un modo apropiado, iguales oportunidades para formular preferencias sobre las cuestiones bajo examen (Cunill 1997). El pluralismo, por ser la creencia en el valor de la diversidad; remarca, por tanto, la aceptación del disenso, la oposición, la política de adversarios y la discusión. Finalmente, la deliberación, porque a través de ella ha de permitirse la exposición pública de intereses particulares, teniendo como sustento la formación de una opinión libre, la expresión de ideas y su discusión.

Resaltan en lo hasta aquí señalado dos condiciones indispensables para la transformación del Estado que lo coloquen en posibilidades de lograr con éxito su inclusión en los nuevos modos de hacer política para la superación de la crisis: su democratización y su responsabilidad pública. Correspondiéndole a la primera ser el eje de toda transformación, por la consideración de que la exigencia de la democratización abarca por lo menos dos dimensiones: la representatividad, es decir, el acceso de fuerzas políticas y sociales previamente excluidas del control del aparato estatal. Así como la responsabilidad (accountability) de ese Estado frente a la sociedad (Bejarano 1994).



Con lo anterior, la responsabilidad pública adquiere una mayor connotación, por estar referida no sólo a los asuntos de rendición de cuentas, sino a la responsabilidad del Estado para garantizar la presencia de condiciones de representación social en la que no se manifiesten las asimetrías propias de todo conglomerado social por las fortalezas derivadas de su poder económico, a la vez que comprometido con la transformación de sus instituciones para que se conviertan en instancias reguladoras, efectivas, accesibles y responsables de la vida pública (Cunill 1997).

Corresponde así también a la responsabilidad pública ser eje de la necesaria reforma del Estado, por lo que en cumplimiento de ella sus acciones han de estar encaminadas a la satisfacción del interés público, es decir, lo que es de todos y para todos, y no a dar respuesta a mecanismos de presión o a acuerdos pactados con intereses particulares derivados de una lógica voluntarista, evitando con ello la presencia de prácticas corporativistas que son reflejo de la debilidad del Estado por ser presa

de dichos intereses. En consecuencia, la reforma del Estado ha de ser encauzada no por el Estado mismo, de manera autorreferida, sino por la participación social ciudadana en demanda permanente de ser el referente exclusivo para la conformación de la agenda social y de gobierno.

En consecuencia de lo anterior, la reforma del Estado habrá de ser no sólo administrativa, sin que ella le resulte innecesaria. Sino una reforma que trascienda al terreno de lo institucional. Terreno en el que se dé cabida no sólo a las demandas y necesidades sociales, sino también al fortalecimiento del Estado y al resguardo de la participación ciudadana.

El riesgo de circunscribir la reforma del Estado a considerandos exclusivamente organizacionales, consiste en que las prescripciones gerencialistas deriven en un efecto radicalmente contrario, es decir: en un debilitamiento de la capacidad administrativa del Estado por la ausencia de los marcos institucionales adecuados para su implementación exitosa.

La reforma del Estado ha de ser de tal naturaleza que garantice la existencia de normas o reglas del juego que pauten las expectativas y comportamientos de los individuos y de las organizaciones. Considerando que las instituciones son fundamentales porque establecen el marco de constricciones y de incentivos de la acción individual y organizativa, hacen razonablemente previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas sensatas. Una sociedad con instituciones sanas procura seguridad, facilita los intercambios económicos y de todo tipo, disminuye los costos de transacción, incentiva la economía productiva y fomenta la participación política y la integración social (Prats 1998).



La reforma, en principio institucional, ha de propiciar el marco regulativo no sólo de la acción del Estado y de la participación ciudadana, sino también del proceder administrativo del Estado. De un proceder que dé cuenta del Estado como un sistema institucional y no sólo como un sistema de organizaciones. De lo contrario, le resultaría suficiente un perfeccionamiento de sus capacidades operativas e instrumentales, y no un cambio institucional que se manifiesta como “un cambio de actores, de poder, de conocimiento, de habilidades y competencias, y de modelos mentales, valorativos y de significación” (Ibid).

Por lo hasta aquí señalado, es que la reforma del Estado, por necesaria, no ha de limitarse a cambios en su dimensión organizativa, sino en su

matriz institucional que le permita cumplir con su función integradora de las dimensiones políticas, económicas y sociales, y no sólo administrativas. Caso contrario, ha de omitirse el hecho de que el contenido de la gestión pública no es el gerencialismo superficial que se finca en la sobrevaloración de lo decisional y en el mundo de la introspección, ni de las prácticas inerciales que destacan los procedimientos a seguir, sin aludir al contexto de los problemas y los actores sociales que demandan la eficacia de la gestión pública. El valor de la gestión pública exige la aptitud del profesional de los asuntos gubernamentales y administrativos como responsable de la operación efectiva de la administración pública (Uvalle 2003).

Consideramos que el modelo elaborado por Max Weber habrá de ser un referente fundamental para encauzar la reforma del Estado en su vertiente institucional-administrativa, particularmente por su naturaleza meritocrática que resulta ser una garantía de que las políticas públicas serían elaboradas e implementadas por personal más calificado y competente, lo cual favorece que los requerimientos, trámites, normas, bienes, decisiones, regulaciones y estímulos que necesitan los agentes económicos, serían atendidos con mayor sapiencia y pragmatismo, a través de un cuerpo de servidores públicos que están comprometidos con el entonces orden institucional vigente y con la cultura de la calidad y la competencia. Hay, una comunicación directa entre la calidad de las decisiones administrativas y las políticas públicas con el desempeño productivo de las empresas, las firmas comerciales y las demás organizaciones de la sociedad (Ibid).



Más que ser objeto de descalificación, el modelo burocrático ha de ser reinventado y reinterpretado para rescatar de él su contenido institucional y su capacidad para resolver los problemas fundamentales propios de toda administración moderna.

La vigencia de la racionalidad instrumental del modelo burocrático queda manifiesta por su capacidad de generar un ámbito de confianza en el cumplimiento y desarrollo de las funciones del Estado, pero necesariamente a condición de que su administración pública esté sujeta a la existencia de un sistema de mérito como marco regulador del desempeño del servidor público; que sea dotada de autonomía técnica bajo la dirección y supervisión política del gobierno; que esté invariablemente sujeta al imperio de la ley, y que sea transparente, accesible, receptiva y responsable.

Por tal motivo, la reforma institucional-administrativa del Estado ha de ser de tal naturaleza que garantice la presencia del sistema de mérito como marco institucional indispensable, antes de darse a la tarea de pensar cuáles son los rasgos necesarios que han de prevalecer en el terreno organizacional de la administración pública.

Es así que nunca se deberá partir de la consideración de que los cambios organizacionales han de derivar, necesariamente, en cambios institucionales. Dicho en otras palabras: pensar que a partir de la introducción de técnicas y procedimientos administrativos la conducta del servidor público ha de ser condicionada en automático para el ejercicio de su función acorde con valores como la honestidad, la imparcialidad, la equidad y la responsabilidad pública.

El carácter clientelar de la administración pública en mucho ha derivado de la falta de autonomía del Estado en el establecimiento de sus objetivos y en la formulación de las políticas públicas. En torno a ello se ha manifestado la presencia de intereses particulares que lo han condicionado para dar respuesta a los compromisos adquiridos en consecuencia de prácticas corporativas o de toma de decisiones autorreferidas, priorizando así la atención a grupos de interés venidos del terreno económico, social o de la propia burocracia administrativa, muy por encima de la atención a las demandas sociales, que han sido colocadas en un terreno residual en la agenda de gobierno.



Para la supresión del carácter clientelar del Estado y de su administración pública han de ser necesarios dos procesos interrelacionados: el fortalecimiento del Estado y la conducción de los asuntos públicos bajo un marco institucional que garantice que el comportamiento de los servidores públicos se determine por valores como la honestidad, la solidaridad, la equidad y la responsabilidad pública.

El fortalecimiento del Estado sólo será derivado de su autonomía en la formulación de sus objetivos, más nunca como instancia autorreferida, sino en plena interdependencia con la sociedad civil y con las demandas ciudadanas que, al encontrar eco como parte constitutiva de la agenda de gobierno, han de conferirle un carácter verdaderamente público a las políticas gubernamentales.

Es en este contexto de interpretación institucional de la necesaria reforma del Estado en donde se ubica la invalorable propuesta derivada del texto "Cambio político y nuevo institucionalismo en la administración pública", en donde los autores formulan su propio marco de interpretación del necesario cambio político en México desde una perspectiva institucional, como antecedente indispensable para impulsar desde esta plataforma la reforma a su administración pública, bajo el entendido que sin ello, todo proceso de reforma lejos se encuentra del éxito pretendido.

Para lograr su cometido, los autores, hacen uso de su formación en la Ciencia Política, enfoque de aproximación necesario para la comprensión de que una reforma administrativa, sin estar antecedida por la voluntad política de un cambio institucional ha de estar destinada al fracaso, pero no ha de ser cualquier cambio institucional, como bien dejan en claro los autores con la presentación de las diversas escuelas que hoy día integran el universo del llamado nuevo institucionalismo, sino necesariamente han de ser los enfoques Institucionalistas Histórico y Sociológico los que le han de permitir tal cometido, por la derivación que del enfoque del Institucionalismo de la Elección Racional se hace al proponer sólo una reforma administrativa, voluntarista y finalista, como compete a toda propuesta gerencialista, en consecuencia directa de un enfoque extremadamente racionalista, instrumental y pragmático.



Fueron precisamente los enfoques Institucionalistas Histórico y Sociológico los que hubieron de permitirle a los autores un acercamiento puntual a su objeto de estudio, transitando así de un análisis histórico del cambio político y de la administración pública en México, hasta la comprensión sociológica de las propuestas de cambio impulsadas en los estados de México y Guanajuato, que no obstante el discurso cercano a la voluntad de cambio institucional, la falta de fortalecimiento a las instituciones necesarias, en tanto reglas del juego pactadas bajo un esquema fundamentalmente democrático, han hecho del cambio pretendido un mayor acercamiento a las políticas neoliberales en curso.

Razón por la cual, a decir de los autores, la exitosa reforma institucional del Estado y de su administración pública, necesariamente ha de discutir y aproximar sus propuestas de cambio bajo los siguientes aspectos:

1) La necesaria democratización, modernización y participación interna de los partidos políticos;

2) La necesidad de transparencia en el cabildeo institucional entre los poderes públicos del ejecutivo y del legislativo, y
3) Los retos en la implementación de la política de profesionalización del servicio público.

Todo ello necesariamente, acotan los autores, debe partir de un diagnóstico apropiado de los problemas estructurales, que le permita al aparato público identificar los cursos de acción alternativos existentes y a la prognosis de sus posibles resultados; que permita mejorar la calidad de vida; que sea una mediación condicionante para el cumplimiento de las otras políticas públicas necesarias para institucionalizar el bienestar de la sociedad.

Es así que nos encontramos ante una propuesta que hace del estudio de la administración pública y de los derroteros que ésta ha de transitar para cumplir con sus cometidos de bienestar social, un objeto de estudio que en mucho ha de superar los enfoques superficiales que hacen del procedimiento y de la propuesta exclusivamente tecnológica la única opción deseable de toda reforma administrativa, para transitar hacia un enfoque que se nutre de la Ciencia Política para lograr su cometido: la explicación de la administración pública en un contexto de interacción permanente con el mundo de la política y de las instituciones que la conforman.



*Referencias bibliográficas*

Bejarano, Ana María (1994). “Recuperar al Estado para fortalecer la democracia” en Análisis Político, No. 22 may/ago/abr, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Cacciari, Massimo (1981). Transformación del Estado y proyecto político. En Marramao, Giacomo, et. al. Teoría marxista de la política. Siglo XXI editores, Cuadernos de Pasado y Presente No. 89.

Cunill Grau, Nuria (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Nueva Sociedad, Venezuela.

March, James G. y Olsen Johan P. (1997). “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional” en Gestión y Política Pública, vol. VI, núm 1, primer semestre, México.

Prats I Catalá, Joan (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista” publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11 (jun.), Caracas, Venezuela.

Touraine, Alain (2000). Crítica de la modernidad. FCE, México.

Uvalle Berrones, Ricardo (2003). “Servicio profesional y la nueva gerencia pública en México”, ponencia presentada en el Foro La Profesionalización del servicio público en México. Hacia la Innovación y la Democracia, México D.F. 24 y 25 de febrero. http://www.redservicioprofesional.org/summary/uvalle.doc

Miguel Guerrero Olvera

Doctor en Administración Pública, profesor de carrera de la Universidad Sierra Sur del Sistema de Universidades Estatales de Oaxaca.

# Contenido

**PRÓLOGO** 7

**INTRODUCCIÓN** 23

**CAPÍTULO UNO** 35
EL NUEVO INSTITUCIONALISMO Y SUS ESCUELAS
1.1 El nuevo institucionalismo 38
1.1.1 Racionalidad y decisión racional 47
1.1.2 Estabilidad y cambio institucional 49
1.1.3 Escuelas del nuevo institucionalismo 53
1.1.4 El institucionalismo histórico 57
1.1.5 El institucionalismo de la elección racional 61
1.1.6 El institucionalismo sociológico 64

**CAPÍTULO DOS** 69
EL NUEVO INSTITUCIONALISMO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
2.1 La administración pública 71
2.2 EL enfoque del nuevo institucionalismo 79
2.3 El nuevo institucionalismo y la administración pública 86
2.4 La administración pública en el contexto institucional 90

**CAPÍTULO TRES** 99
CAMBIO POLÍTICO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO
3.1 Reformas de la administración pública en México 105
3.2 La modernización de la administración pública 114
3.3 La institucionalidad autoritaria 118
3.4 La institucionalidad democrática en México y su régimen administrativo 123

**CAPÍTULO CUATRO** 133
EL SISTEMA POLÍTICO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO
4.1 Incertidumbre y cambio institucional 140
4.2 Administración pública y poder ciudadano 144
4.3 El sistema político mexicano y su gestión gubernamental 150
4.4 El sistema público-administrativo mexicano en transición 157

**CAPÍTULO CINCO** 161
ANTECEDENTES SOCIOPOLÍTICOS DE LOS CASOS DE ESTUDIO: GUANAJUATO Y ESTADO DE MÉXICO
5.1 Estado de Guanajuato 163
5.1.1 Población y pluralidad electoral en el Estado de Guanajuato 163
5.1.2 Las elecciones de julio de 2006 171

5.2 Estado de México 180
5.2.1 Población y pluralidad electoral en el Estado de México 180
5.2.2 Las elecciones de septiembre de 2005 196

**CAPÍTULO SEIS** 199
TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN LOS ESTADOS DE GUANAJUATO Y MÉXICO
6.1 Propuestas del cambio político e institucional en el Estado de Guanajuato 201
6.1.1 Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato 202
6.2 Acciones realizadas y comunicadas en los Informes de Gobierno 212
6.2.1 Corrupción y transparencia en la gestión gubernamental 213
6.2.2 Transformaciones en la estructura administrativa 216
6.2.3 Servicio Profesional de Carrera 219
6.3 Propuestas del cambio político e institucional en el Estado de México 220
6.3.1 Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 221
6.4 Acciones realizadas y comunicadas en los Informes de Gobierno 228
6.4.1 Corrupción y transparencia en la gestión gubernamental 228
6.4.2 Transformaciones en la estructura administrativa 229
6.4.3 Servicio Profesional de Carrera 234

**CAPÍTULO SIETE** 237
ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA EL CAMBIO INSTITUCIONAL
EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LOS ESTADOS DE
GUANAJUATO Y MÉXICO
7.1 Aspectos comunes en las transformaciones administrativas 239
7.1.1 Corrupción y transparencia en la gestión gubernamental 253
7.1.2 Transformaciones en la estructura administrativa 264
7.1.3 Servicio Profesional de Carrera 271
7.2 Consideraciones particulares de la reforma administrativa y del cambio institucional 278
7.3 Las acciones más exitosas en la reforma administrativa y el cambio institucional 282

CONCLUSIONES 287
BIBLIOGRAFÍA 301

# Introducción

El cambio político democrático abre la posibilidad de que el adormecimiento de la sociedad se transforme en un despertar que es una auténtica toma de conciencia, para evitar que el ejercicio vertical del poder no sea más un principio inmutable. La reacción colectiva ante el estatismo que inmoviliza demuestra que la base de los regímenes políticos no reside únicamente en la cúpula de las dirigencias, sino que también son importantes los movimientos que se organizan de manera horizontal, hasta conformar formas de reacción que se traducen en tipos de insurgencia que no tienen como destino final el derrumbamiento de sangre o la represión en serie.

De igual manera, la crisis fiscal del Estado contemporáneo, el auge de los mercados, la capacidad autogestionaria de grupos de la sociedad civil, el fortalecimiento del espacio público, el desarrollo de la vida privada y los procesos de corresponsabilidad modifican el contexto institucional que pertenece a los tiempos de la estabilidad prolongada y las políticas de previsión que fueron propias del periodo de la posguerra. Las denominadas reformas del Estado, de primera, segunda y tercera generación han pretendido disminuir las brechas de la desigualdad social, ampliando los espacios de lo público y lo estatal, empero, la institucionalidad de una agenda pública que condense y mitigue la maltrecha relación entre lo público y privado, entre el Estado y el mercado se aleja, cuando es entendida como fin en sí misma.

Los derroteros del Estado mexicano, dan cuenta de la necesidad de amalgamar los cambios políticos, la forma de gobierno y su régimen administrativo, con la certidumbre de sus instituciones. Acotar la discrecionalidad del poder, de la distribución de los recursos y del acceso a la función pública, reclama de la revisión de los alcances obtenidos. No es suficiente analizar al cambio político o la reforma de las organizaciones públicas por sí mismas. Ni el cambio político, como expresión de la alternancia política estable y duradera, ni la denominada reforma del Estado en México, de sus organizaciones o de su administración pública se justifican por sí mismas, sino porque sean necesarias para garantizar el desarrollo o certidumbre de las instituciones. La institucionalidad es un imperativo irrenunciable para todos los Estados. No sólo por los evidentes errores políticos, económicos y sociales observables, sino porque

en países de débil institucionalidad, un pacto político o nuevo arreglo institucional, orientado al desarrollo es el mejor sustituto para procurar la gobernabilidad.

Un nuevo arreglo institucional para nuestro tiempo debe ser capaz de convocar y movilizar el consenso de un amplio espectro de fuerzas de derecha-izquierda, centro-izquierda y de centro-derecha renovados, debe incluir las grandes transformaciones siguientes: 1) superar definitivamente el populismo político mediante la consolidación y avance de la democracia de calidad y el Estado de derecho. Esta afirmación implica una agenda de reformas políticas, que habrá de incluir: mejoras al sistema electoral y de partidos; incrementar la información y transparencia; diferenciar y especializar la función pública; facilitar la emergencia y la participación política como actores de todos los grupos de interés e ideológicos, con especial consideración de las comunidades indígenas y las mujeres; continuar y racionalizar el proceso de descentralización político-administrativa; erradicar el clientelismo y el patrimonialismo político de los aparatos administrativos, a través del desarrollo y consolidación de un servicio profesional de carrera; garantizar la efectiva división de funciones y la sumisión de todos ellos y de los ciudadanos a la ley; en particular, erradicar la arbitrariedad, reducir la discrecionalidad y someter a responsabilidad judicial el ejercicio de los poderes públicos; 2) superar el sistema económico mercantilista tradicional mediante su transformación en autentica economía institucional, única hoy capaz de garantizar el crecimiento económico, condición insuficiente pero necesaria del desarrollo.

Una vez que las perspectivas teóricas sobre el Estado de bienestar mostraron su inconsistencia, para explicar los desarrollos de algunas regiones o el reciente cuestionamiento, dadas las crisis financieras y económicas, de los Estados con una vanguardia en su economía de libre mercado; la mirada se dirige al institucionalismo económico. A la disminución de la incertidumbre a través de un conjunto de instituciones que le permitan al Estado garantizar ciertos márgenes de gobernabilidad a los ciudadanos. Esto implica una larga lista de transformaciones institucionales, que van más allá del ajuste estructural u organizacional, la estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la práctica de algunas privatizaciones. En particular, es necesario proceder a asignaciones más eficientes, a definiciones y garantías más seguras de los derechos de propiedad y un sistema legal fuerte y estable.

Finalmente, 3) salvaguardar la cohesión y avanzar en la equidad social mediante políticas y programas de lucha contra la marginación y la pobreza, de garantía de servicios sociales básicos como el abastecimiento de agua, salud, educación y la previsión social. Para todo ello hay que replantear la vieja institucionalidad de las burocracias centralizadas, que han sido incapaces de garantizar la universalidad de los servicios; y hay que hacerlo mediante la transferencia de recursos y responsabilidades a las administraciones descentralizadas, al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil, según los casos. La capacidad para diseñar los marcos reguladores y para construir y gerenciar redes interorganizacionales será quizás la competencia más relevante de los gerentes de lo social. Las tres transformaciones planteadas, exigen una visión integral, interdependiente entre todas. La matriz integradora de las transformaciones requeridas por los retos del desarrollo de nuestro tiempo es la reforma del Estado. Para comprender la profundidad de esta afirmación necesitamos partir de un concepto de Estado que supere su simple dimensión organizativa: necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo. Es necesario considerar al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades.

Cuando las instituciones interrumpen las restricciones al proceso de decisión, la vida política carece de estabilidad y certidumbre. Cuando las normas se han institucionalizado, es decir, cuando los individuos están convencidos de que las reglas, normas, valores y rutinas establecidas en una organización simplifican el proceso de toma de decisiones, son una estrategia para simplificar la realidad y llegar a resultados satisfactorios, se produce confianza y certidumbre en los procesos políticos.

Los cambios políticos se han realizado como respuesta a las demandas de mayor pluralidad y espacios de participación política. Tales transformaciones han pretendido la ampliación de la competencia electoral y el fortalecimiento de las instituciones que vigilan la transparencia de los procesos electorales. México tiene un perfil de instituciones que es significativo por su valor público y porque ha permitido la construcción y consolidación de instituciones que han permitido el abordaje de los conflictos, la solución de las demandas en competencia y la distribución de los beneficios. En lo fundamental, las instituciones han funcionado y funcionan con coherencia, lo cual ha permitido asegurar la combinación de la estabilidad política y los procesos de gobernabilidad.

No obstante, a la esperanza en los cambios electorales ha seguido la desilusión al no poder constatar en la práctica de relación cotidiana con el poder público transformaciones tangibles que reduzcan la corrupción, que ofrezcan un trato más igualitario a los ciudadanos y una mejor y más eficiente administración pública. Los cambios en el diseño institucional son los que podrían asegurar un cambio político efectivo y la continuidad de las transformaciones democráticas. Es decir, los cambios políticos per se, no generan transformaciones que disminuyan la corrupción, la discrecionalidad y la arbitrariedad, lo cual se debe a que el cambio político es condición necesaria pero no suficiente de un cambio institucional que contemple el sustituir las prácticas informales por reglas formales reconocidas, aceptadas y acatadas por todos. El cambio político o alternancia electoral, no propiciará un cambio político democrático sino es acompañado de un cambio en el contexto institucional.

La administración pública, que revitalice la maltrecha relación entre el Estado y la sociedad, que disminuya la asimetría de la información entre la autoridad y los ciudadanos, que establezca reglas claras y que se apegue a ellas, que promueva y regule el desarrollo estratégico de las fuerzas productivas, que se identifique con el ámbito de las políticas públicas, que promueva un orden político y una gobernabilidad democrática, que favorezca un ambiente de pluralidad, convivencia democrática y ética pública, que acredite y sancione la valoración de los ciudadanos. Es decir, la administración pública como institución pública, constituye una de las principales correlaciones con la democracia de mejor desempeño o de calidad; con un sistema de valores, reglas y procedimientos que orientan su objetivo y el cumplimiento de este, hacia la responsabilidad social. Con la administración se materializan las intencionalidades provenientes de otros espacios del poder público elegidos abierta y pluralmente.

En los últimos años el cambio político en México ha generado amplias expectativas sobre el devenir democrático del país. Con el triunfo en 1989 del Partido Acción Nacional (PAN) en la gubernatura de Baja California, se argumentó, que la transición política entró también en otra etapa. Desde ese año el PAN, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y otros partidos han logrado triunfos electorales en las gubernaturas de otros estados. En tiempos recientes, el cambio político se refleja en un marco de mayor pluralidad, ejemplo de ello es el escenario en los gobiernos locales: en el 2009 el PRI gobierna en 19 entidades federativas, el PAN en 7, mientras el PRD gobierna 6, incluyendo el Distrito Federal.

El texto pretende contribuir en la necesaria revaloración de la administración pública contemporánea, no como un instrumento (medios-fines) o como un procedimiento (derecho administrativo o gerencia pública), por el contrario dimensionarla como una institución con un fuerte compromiso con la vida organizada. La consolidación de la vida democrática o el advenimiento de una democracia de calidad reclaman también de certidumbre en la forma de la distribución de los bienes públicos por parte de la administración pública, de certidumbre en los procesos de gobierno. Y de la consolidación plena de una certidumbre institucional que garantice la equidad de los procesos políticos, económicos y sociales.

El propósito de la presente investigación es analizar y explicar la relación entre el cambio político o la alternancia de partido gobernante en el desarrollo complejo de los aspectos políticos e institucionales que presenta la administración pública cuando esta pretende caminar en la senda que la convierta en el detonador y palanca de institucionalidad democrática, es decir, en la herramienta que dirija la economía, la vida política, las políticas públicas hacia el fortalecimiento y la consolidación de la democracia de calidad.

Las administraciones públicas, de nuestro estudio, incorporan en el diseño de los planes de desarrollo aportes de enfoques teóricos, como lo son: políticas públicas, gerencia pública, gobernanza y gestión pública. En el documento proponemos la revisión de cómo se incorporan las propuestas del nuevo institucionalismo en el conjunto de acciones que emprenden los gobiernos. El proceso de evolución, según versiones oficiales, de las reformas o cambios institucionales permitiría eliminar paulatinamente los problemas de clientelismo, corrupción, en suma, de la ineficiencia de las instituciones, cediendo el camino a instituciones modernas que desarrollen lo político, lo social, lo económico y la consolidación de la vida democrática. La ineficiencia de las instituciones, en los hechos, parece que no ha disminuido.

El nuevo institucionalismo es un cuerpo de teorías que retoma ideas del conductismo y la elección racional, como el interés por la cultura, los valores, el comportamiento individual, así como la escasez, la competitividad, el individuo como unidad metodológica de análisis y los costos de

transacción de la información. Desde la óptica del institucionalismo de la elección racional y del institucionalismo sociológico, las prácticas de los arreglos informales han dirigido el constante cambio de normas, reglas y procedimientos formales, desgastando la eficiencia, eficacia y coherencia administrativa y más aun la confianza en el diseño institucional.

En este sentido, para la revisión de los casos de estudio, se retoman los planteamientos de Douglass North (2006) y James March y Johan Olsen (1984,1993,1997), se toman ideas del nuevo institucionalismo como racionalidad limitada en virtud de que los actores políticos, en este caso los gobernadores de las entidades federativas, son actores que aun intentando maximizar sus beneficios de acuerdo a sus intencionalidades e intereses se ven limitados por las condiciones del contexto, esto es, tiempo, recursos y cuadros capacitados para operar las decisiones, sin embargo se concretaran o tomaran decisiones eficaces en su momento. Para Douglass North las instituciones son reglas del jugo en una sociedad, su función principal es reducir la incertidumbre permitiendo una estructura estable, no la deseable por los actores políticos, pero si los arreglos institucionales más eficaces. El mayor poder de negociación, de ciertos actores sobre otros, explicara el diseño institucional.

Una vertiente más que tomamos en consideración es el denominado nuevo institucionalismo sociológico, se recuperan las premisas del cambio incremental de las instituciones, los cambios institucionales son producto de cambios pacíficos en las condicionantes socioculturales y a su vez son incrementales. Las instituciones no sólo tienen incidencia sobre la sociedad, sino también la sociedad influye en las instituciones, en este sentido las instituciones son el escenario para la lucha de las fuerzas sociales y proporcionan un marco regulatorio para la acción, la asimetría del poder posibilita el ajuste racional de una institución para beneficiar ciertos intereses. Desde esta perspectiva, las acciones de los gobiernos que se realizan fuera de las reglas y normas formales y las reglas y valores informales que las refuercen, generan incertidumbre e inestabilidad en las interacciones políticas de los actores, es decir, el predominio de las reglas informales sobre las formales desgasta la institucionalidad de las organizaciones gubernamentales y la credibilidad hacia los ciudadanos. Las reformas son emprendidas por los actores políticos, no por que piensen que políticamente les retribuyan un beneficio, sino porque serían peor juzgados, por los ciudadanos si no las emprenden; el reformador

piensa en proponer, aun que dicha propuesta no se cumpla, siempre será mejor proponer aun que no se cumpla que no proponer una deseable o posible reforma.

Dos casos han sido seleccionados para este análisis comparado, los gobiernos estatales de Guanajuato y México. Guanajuato se eligió por ser un gobierno local, de cierta consolidación panista, el cual como toda nueva representación ha intentado modificar el marco anterior e implantar transformaciones para distinguirse de sus gobiernos precedentes de extracción priísta y sentar las bases de una nueva forma de gobernar. El segundo se eligió por constituir un gobierno de extracción priísta y uno de los bastiones de ese partido en el ámbito nacional (el gobierno nunca ha sido de extracción partidista distinta) lo cual es de gran utilidad como referencia para contrastar los cambios de un gobierno de oposición.

Los dos casos serán analizados y comparados en términos de transformaciones en la administración pública, tanto en la estructura, en el manejo de la gestión como en la función pública. Se analiza la manera en que los cambios administrativos con cierto grado de profundidad afectan las relaciones y el intercambio de los actores con el gobierno y sientan las bases para administraciones más imparciales y eficientes.

El periodo que abarca el estudio comparado, es en ambos casos, la última administración, desde su inicio. Consideramos que es al inicio de la administración cuando con más vigor los gobernantes intentan introducir reformas apoyados en el margen de legitimidad del cual los dotó la elección. En el caso del Estado de Guanajuato se tomó el año de 2006, cuando el gobernador Juan Manuel Oliva Ramírez resultó electo. En el caso del Estado de México, el inicio de la administración de Enrique Peña Nieto fue en septiembre del 2005. En ambos casos la recopilación de la información se terminó en diciembre del 2008, salvo la estructura orgánica de los estados que ha sido actualizada.

La argumentación de estas ideas, estructuran al presente documento en siete capítulos, el ánimo es desde conocer hasta reconstruir los supuestos que el nuevo institucionalismo plantea para la administración pública: en el capítulo uno se integra una revisión conceptual de las categorías y conceptos que el nuevo institucionalismo establece, como las líneas fundacionales para construir un esquema de institucionalidad, a través de la administración pública. Se plantea, que el enfoque del nuevo insti-

tucionalismo dota de herramientas sustantivas para interpretar el cambio con estabilidad y partir de la reestructuración de las arenas de poder y de negociación. Los programas centrales de cualquier análisis institucional se basan en los siguientes factores: 1) cómo dilucidar la relación entre instituciones y comportamiento organizacional y 2) cómo expresar el proceso mediante el cual las instituciones surgen o cambian.

En el capítulo dos se analiza la utilidad metodológica y conceptual del redescubrimiento de las instituciones, se trazan de ese modo líneas de reflexión, orientación y propuestas que contribuyan a revisar el sentido, fundamento y eficacia de las instituciones presentes y al mismo tiempo, a diseñar la importancia de aquellas que se vinculan con el desarrollo progresivo de la sociedad y las tareas del gobierno, estableciéndose la relación entre el nuevo institucionalismo y la administración pública.

El capítulo tres describe el largo y sinuoso camino de los cambios institucionales, organizacionales y políticos. Se refieren a las modificaciones que el gobierno mexicano inició, sólo en su régimen político, con la intención de trastocar todo un arreglo institucional fincado en el beneficio de algunos grupos.

En el capítulo cuatro se examina la relación entre el sistema político mexicano y la administración pública. Sin desconocer que la administración pública es una estructura de poder y que cumple objetivos relacionados con el orden establecido, esa no es la única función a la cual se debe, ni tampoco la caracteriza por su valor sustantivo que consiste en crear y fortalecer la franja de las relaciones de la sociabilidad en las cuales concurren el interés privado y el interés público. En la lógica de la institucionalidad democrática, que es la lógica de la sociedad moderna y el Estado de derecho, la administración pública es el gobierno de lo accesible, lo común, lo compartido y lo visible, es decir, es el hogar de la sociedad y los ciudadanos y en esa medida su responsabilidad es con la vida pública, sin desconocer la importancia de la vida privada y social en la atención de los problemas compartidos.

El capítulo cinco, por su conformación descriptiva es el más extenso en evidencias empíricas de índole local, proporciona los antecedentes sociopolíticos de nuestro objeto de estudio: los estados de Guanajuato y México, el primero con una alternancia política que se remonta desde hace cuatro periodos de gobierno por el Partido Acción Nacional (PAN), mientras que el segundo no ha presenciado un relevó en el gobierno

estatal, la dirección se ha mantenido históricamente por el Partido de la Revolución Institucional (PRI).

En el capítulo seis se describen, el Plan Estatal de Desarrollo, los alcances logrados y anunciados por los gobernadores, de ambos estados en sus informes de gobierno, sobre la transparencia, corrupción y rendición de cuentas y las condiciones del servicio profesional de carrera. Se revisan las transformaciones de la administración pública, en ambos estados, se parte de las propuestas de reforma administrativa que se incluyen en los programas de trabajo al inicio del último periodo de gobierno, en suma, la revisión de las formas en como entran las expectativas de los ciudadanos, como se procesan y los resultados de la administración pública.

El capítulo siete establece una serie de propuestas para el cambio institucional de la administración pública, como producto de la revisión de los casos de estudio. La ambigüedad que se genera en los contextos institucionales se reduce cuando existe un diseño institucional claro, conocido y practicado por todos. Pero para que las reglas de funcionamiento o comportamiento organizacional se acaten es necesario tener confianza en las instituciones. El no entender las reformas administrativas como procesos de adaptación a los cambios del contexto institucional y querer generar cambios radicales es otro de los problemas que impiden poner en práctica la reforma, es decir, no considerar tanto los cambios como la estructura anterior o los senderos trazados tratando de aprovecharlos y readecuarlos para continuar las reformas.

En las conclusiones, se plantean los obstáculos para la puesta en marcha de la reforma administrativa y el cambio institucional. Existe un consenso, en ambos estados, sobre la necesidad de dichas reformas y cambios institucionales; la particularidad, los obstáculos, el destino y el ritmo se establece en el interior del grupo que gobierna y esencialmente la agenda del gobernador en turno. Las limitaciones del estudio, se encuentran marcadas porque en los gobiernos locales la dinámica de sus administraciones públicas, es decir, la coherencia y pertinencia de las acciones que establece el gobierno para con sus gobernados se explica, en gran medida, por el tipo de vínculo entre la política federal y la local; el grado de gobernabilidad, que está dado por la capacidad de enfrentar los conflictos post electorales en el marco de la democratización. La recomendación para las futuras investigaciones es incluir las características de las élites gobernantes y dirigentes y sus repertorios político-técnicos y el grado de institucionalización de los derechos políticos, civiles y sociales.

Los resultados sugieren que los gobernantes promueven reformas administrativas por que expresan una voluntad transformadora pero que con el transcurso del tiempo se van abandonando. Los cambios que ambos gobiernos estatales se han propuesto han quedado por debajo de lo previsto. Si bien, en los gobiernos se han emprendido importantes reformas, en ninguno de los dos casos de estudio se realizaron acciones que implicaran transformaciones profundas como la implantación de un servicio profesional de carrera.

Zumpango, México, primavera de 2010.

# Capítulo uno

## El Nuevo Institucionalismo y sus Escuelas

El análisis de la estabilidad y el cambio institucional, es uno de los elementos centrales de la vertiente del nuevo institucionalismo, sobre todo, con el enfoque de la teoría organizacional y el papel de las instituciones en un contexto político, a partir de la modificación en las reglas, normas, tradiciones y en los ambientes de estructuras públicas.[1]

El cambio institucional es el producto del ajuste de reglas, complementado con unos análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, mismos que se pueden manifestar a partir de dos procesos diferentes: el primero de orden agregativo y el segundo de orden integrativo.[2] Se parte de la base de que el enfoque del nuevo institucionalismo dota de herramientas sustantivas para interpretar el cambio con estabilidad y partir de la reestructuración de las arenas de poder y de negociación. Los asuntos centrales de cualquier análisis institucional se basan en los siguientes factores: 1) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento organizacional y 2) cómo explicar el proceso mediante el cual las instituciones surgen o cambian.[3] Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, el propósito de los estudios políticos y administrativos se refiere a analizar los mecanismos de formación de consensos y la generación de propósitos colectivos. Desde esta óptica, los actores no siempre son cooperativos o actúan con intercambios de información, sino ciudadanos que comparten concepciones específicas de la realidad e interactúan dentro de espacios institucionalizados de la actividad po-



[1] Al respecto, se puede consultar a March, James y Olsen, Jahan. El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1997, pp. 75-76.

[2] Conforme a March y Olsen, "los procesos agregativos consisten en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras necesidades […] los procesos integrativos son aquellos en los que los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos". Véase Ibid; pp. 199-211.

[3] Véase, Hall, Peter y Taylor, Rosemary. "La Ciencia Política y los Tres Nuevos Institucionalismos" en Alarcón, Víctor y Zamitiz, Héctor (Coords.), La Revista Conmemorativa del Colegio, "Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, pp. 15-51.

lítica. Por ello, la unidad de análisis de la vertiente institucional no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que se representan en las distintas organizaciones que conforman el sistema político-administrativo.

### *1.1 El nuevo institucionalismo*

Las ciencias publiadministrativas tienen sus raíces en el estudio de las instituciones. Durante gran parte del periodo inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, la ciencia política de corte empírico, rechazó esas raíces a favor de dos enfoques teóricos más, basados en supuestos individualistas: el conductismo y la elección racional. "En ambas teorías los individuos no se ven constreñidos por las instituciones formales o informales, sino que hacen sus propias elecciones: y en ambas perspectivas las preferencias son exógenas al proceso político".[4] Mientras que en la economía, los antecedentes del nuevo institucionalismo son señalados: el historicismo alemán, la escuela austriaca y el marxismo.[5]



Los primeros filósofos políticos empezaron a identificar y analizar el éxito de las instituciones en la acción del gobierno y luego hicieron recomendaciones para que se diseñaran otras instituciones basadas en aquellas observaciones, tal como lo sostenía Aristóteles.[6] Thomas Hobbes[7] asistió al colapso de la vida política durante la guerra civil inglesa y por ello defendió la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos. John Locke[8] desarrolló una concepción más contractual de las instituciones públicas e inició el camino hacia estructuras más democráticas. Montesquieu[9] identificó la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas y estableció las bases que tendían a

[4] Peters, Guy B. El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política, España, Gedisa, 2003, p. 13.
[5] Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico, México, FCE, 2000, pp. 29-31.
[6] Aristóteles. Ética Nicomaquea, México, Porrúa, 1994. Tratados de Lógica, México, Porrúa, 1993.
[7] Hobbes, Thomas. Leviatán, México, Eum, 2000.
[8] Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil, México, Gernika, 1996.
[9] Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes, México, Porrúa, 1992.

debilitar los gobiernos potencialmente autocráticos. La lista de pensadores políticos podría ampliarse, pero la cuestión fundamental sigue siendo la misma: el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y el diseño de las instituciones.

La tradición política angloamericana asignaba un papel menos significativo al Estado que la tradición europea continental, pero aun así los institucionalistas estadounidenses se preocuparon por estudiar las instituciones formales de gobierno. Por ejemplo en Estados Unidos, Woodrow Wilson en 1887 señalaba lo que el gobierno norteamericano podía aprender del gobierno europeo. Congressional Government fue un intento de lograr que los estudiosos de la ciencia política consideraran los problemas del gobierno dividido.[10] Durante su vida política Wilson fue un líder intelectual del movimiento progresista. Tanto los intelectuales como los políticos vinculados al movimiento pretendían reformar las instituciones del gobierno estadounidense, principalmente para eliminar todo lo que consideraban un efecto perjudicial del partidismo. Esta tradición progresiva se reflejó más tarde en organizaciones tales como el Centro de Informaciones de la Administración Pública de la Universidad de Chicago.



Desde el supuesto de la teoría organizacional, el nuevo institucionalismo tiene sus raíces en el viejo institucionalismo de Philip Selznick y sus asociados, no obstante, que existen diferencias. Tanto el viejo como el nuevo institucionalismo comparten un escepticismo con respecto a los modelos de organización basados en el acto racional y cada uno considera la institucionalización un proceso dependiente del Estado que hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar las opciones que pueden seguir.[11]

[10] Woodrow, Wilson. Congressional Government, Boston, Hoghton Mifflin, 1900 (1884).
[11] Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (Comps.), El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-FCE, 1991, p. 46.

El viejo institucionalismo era directamente político en su análisis del conflicto de grupo y la estrategia organizacional.[12] En contraste, el nuevo institucionalismo por lo común ha dado menos importancia a los conflictos de interés dentro y entre las organizaciones, o bien ha observado la forma en que las organizaciones responden a esos conflictos desarrollando estructuras administrativas muy elaboradas. Según Peters,[13] el viejo institucionalismo muestra cinco características propias que son las siguientes: 1) el legalismo: se ocupa de la ley y del papel central de esta, en la actividad gubernamental. La ley constituye tanto la estructura del sector público como una herramienta fundamental del gobierno para influir sobre el comportamiento de los ciudadanos. Por tanto, ocuparse de las instituciones era igual a ocuparse de la legislación; 2) el estructuralismo: la estructura cuenta y determina el comportamiento. El enfoque estructuralista dejó poco espacio para la idea de que la influencia de los individuos modifica el curso de los acontecimientos dentro del gobierno; 3) el holismo: muchos viejos institucionalistas fueron comparativistas, debido a que su énfasis en el análisis formal-legal les exigía otros sistemas para poder obtener alguna variación; 4) el historicismo: tenían una fuerte fundamentación histórica. Los viejos institucionalistas veían una pauta de influencia mutua y de largo plazo. Las acciones del Estado influían sobre la sociedad en la misma medida en que la sociedad moldeaba la política y 5) análisis normativo: la preocupación de los institucionalistas por las normas y los valores significaba que su trabajo no podía ser científico, al menos no en el sentido positivista del término.



Los viejos institucionalistas elaboraron un rico e importante cuerpo de conocimiento. Aunque carecieron de incorporar factores que actualmente impulsan el análisis institucionalista contemporáneo. El institucionalismo

[12] Selznick, Philip. “El Mecanismo de Cooptación” en Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. Clásicos de la Administración Pública, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Universidad Autónoma de Campeche-FCE, 1999, pp. 308-320.
[13] Peters, Guy B. El Nuevo Institucionalismo… Op. Cit; pp. 13-39.

presagió los elementos estructurales del gobierno, como también sus elementos históricos y normativos. Durante la década de 1950, la teoría de las organizaciones sufre cambios fundamentales.[14] En una primera etapa, el paradigma racional que dominaba hasta entonces la disciplina, es cuestionado seriamente en los trabajos de Herbert Simon.[15] Simon argumenta que los seres humanos no optimizan en sus decisiones organizacionales, debido a dos razones: primero, su capacidad cognoscitiva es limitada, por lo que no son capaces de procesar toda la información del problema; segundo, las decisiones organizacionales normalmente se toman bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto. Por tanto, concluye Simon, el modelo racional de toma de decisiones como objetivo de optimización de los recursos organizacionales es irreal. Simon propone un modelo de racionalidad limitada, que deja de lado el propósito de encontrar la alternativa óptima, no tiene la necesidad de examinar exhaustivamente todo el abanico de alternativas posibles. El modelo de racionalidad limitada es la base sobre la que Simon y March constituyen su análisis organizacional.[16] El modelo introduce nuevos elementos en el estudio de toma de decisiones. La más importante es reconocer que las organizaciones operan con escasos recursos al tomar una decisión: el tiempo, la información y la capacidad para procesar son limitados. Las organizaciones tienen una capacidad limitada de atención organizacional.



En una segunda etapa, a principios de 1970, March, Olsen y Cohen propusieron un modelo alternativo al de racionalidad limitada para describir el proceso de toma de decisiones en las organizaciones.[17] El modelo de botes de basura incluye el elemento temporal en el estudio de las decisio-

[14] Vergara, Rodolfo. "El Redescubrimiento de las Instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política", Estudio Introductorio del Libro: March, James G. y Olsen Johan P. El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa-FCE, 1997, pp. 11-16.

[15] Simon, Herbert A. "A Behavioral Model of Rational Choice", Quarterly Journal of Economics, 69, 1995, pp. 99-118; Models of Man, Nueva York, Jhon Wiley, 1957; El Comportamiento Administrativo, Madrid, Aguilar, 1970 (1947).

[16] March, James y Simon, Herbert. Teoría de la Organización, Barcelona, Ariel, 1969.

[17] March, James y Olsen, Joan. "Garbage can Models of Decision Making in Organizations", March, James y Weissinger-Batlon, R. (Coords.), Ambiguity and Command: Organizational Perspectives on Military Decision Macking, Cambridge, Ballinger, 1986.

nes organizacionales. En este modelo las soluciones no son diseñadas para resolver un problema en particular; por el contrario, toda organización tiene permanentemente disponible un abanico de soluciones posibles que flotan en sus instancias decisorias. Cuando un problema aparece en la agenda de la organización, se asigna una solución ya existente, situación que se presenta de manera fortuita.

En los años subsiguientes, March y Olsen radicalizan aún más su crítica al concepto de racionalidad. Insisten en que el concepto de racionalidad deforma de manera fundamental la comprensión de los procesos de toma de decisiones en las organizaciones.[18] Su argumento principal es que el concepto de preferencia no es compatible con la evidencia del comportamiento organizacional: las preferencias cambian a menudo, son ambiguas y en ocasiones los agentes pueden incluso tener preferencias inconsistentes. [19]

El conductismo y la elección racional, son dos transformaciones que constituyen el telón de fondo contra el cual nació el nuevo institucionalismo en el contexto de las ciencias sociales. Los conductistas argumentaban que, para entender la política y explicar los resultados, los análisis no se deberían enfocar en los atributos formales de las instituciones gubernamentales, sino en la distribución informal del poder, en las actitudes y en el comportamiento político.[20] Por lo que corresponde a la elección racional con respecto a la administración pública, representa una faceta del trabajo en la economía neoclásica que tiene las implicaciones más radicales para la teoría de la disciplina. En esta vertiente, se considera al individuo



[18] March, James. “Bounded Rationality, Ambiguity and the Engeneering of Choice”, The Bell Journal of Economics, vol. 9, Núm. 2, 1978; March, James y Olsen, Joan. “The Uncertanty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity”, European Journal of Political Research, 3, 1975.

[19] Los trabajos organizacionales de March y Olsen, no logran proponer un modelo alternativo que explique claramente el comportamiento y la toma de decisiones en la vida organizacional.

[20] Romero, Jorge Javier. “Estudio Introductorio. Los Nuevos Institucionalismos: sus Diferencias, sus Cercanías” en Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (Comps.), El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-FCE, 1991, p. 9.

como la unidad básica de su análisis, de modo que el tradicional hombre económico es reemplazado por el hombre que toma decisiones.

El estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales. En algunos sectores, este desarrollo es una reacción contra la revolución conductual de décadas anteriores, la cual interpretó la conducta económica y política colectiva como la consecuencia agregada de la elección individual. Los conductistas consideraban a las instituciones epifenoménicas, la simple suma de las propiedades al nivel individual. Pero su omisión del contexto social y de la permanencia de las instituciones sociales trajo un costo muy alto, especialmente en un mundo en que "las instituciones sociales, políticas y económicas se han expandido, se han vuelto considerablemente más complejas y cuentan con más recursos, y prima facie son más importantes para la vida colectiva".[21]

Los primeros defensores del nuevo institucionalismo, especialmente James March y Johan Olsen, quienes dieron nombre al movimiento, hicieron declaraciones positivas acerca de lo que creían que la teoría política empírica debía ser. Afirmaban, que los enfoques conductista y de elección racional, visiones que habían caracterizado las teorías de la política desde 1950, se caracterizaban por ser contextualistas, reduccionistas, utilitaristas, instrumentalistas y funcionalistas.[22]



A partir de estas críticas de la ciencia política de la época, March y Olsen propusieron crear un nuevo institucionalismo, el cual remplazaría las cinco principales características de la ciencia política, por una concepción que colocara la acción colectiva en el centro del análisis en las ciencias sociales.

[21] March, James G. y Olsen, Johan P. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", American Political Science Review, 78, 1984, pp. 734.
[22] March, James G. y Olsen, Johan P. El Redescubrimiento… Op. Cit; p. 33.

Desde la perspectiva institucional, el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y la creación de metas colectivas en la sociedad. En consecuencia, la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político y es conocido como marco institucional.[23] El nuevo institucionalismo es un enfoque teórico que ha aparecido en las ciencias sociales anglosajonas durante los últimos veinte años como una reacción en contra del éxito del enfoque racional. Típicamente, los modelos racionales prestan poca atención e importancia al contexto en que se desenvuelven los agentes. En estos modelos, la interacción entre agentes está libre de toda "fricción", por lo cual es suficiente con conocer las preferencias de los individuos y asumir las premisas del modelo racional para reducir su comportamiento. Por el contrario, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales -políticos, sociales, económicos, culturales- dentro de los que actúan los individuos influyen de manera determinante sobre su comportamiento.[24]



> "Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionaron a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico".[25]

Para el nuevo institucionalismo, las organizaciones desarrollan características institucionales que las diferencian unas de otras. Estas características son el factor más importante por considerar para entender el comportamiento de los agentes. En consecuencia, el objetivo de este movimiento es analizar los procesos por los cuales las instituciones desarrollan sus características particulares y describir las formas en que

[23] Vergara, Rodolfo. "El Redescubrimiento de las Instituciones… Op. Cit; pp. 9-10.
[24] Ibid; pp. 16-17.
[25] North, Douglass C. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, México, FCE, 1995, p. 13.

estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la institución. Aunque tiene un origen común, el nuevo institucionalismo no es una corriente de pensamiento homogénea; por el contrario, bajo este nombre se agrupa trabajo académico realizado en diversas disciplinas de las ciencias sociales y desde enfoques teóricos relativamente diferentes.[26] March y Olsen afirman que: "Es probable que fuese más exacto describir el pensamiento reciente como la mezcla de elementos de un viejo institucionalismo con estilos no institucionales de las teorías políticas recientes".[27] Peters señala que "[...] el nuevo institucionalismo no es, por así decir, un ejemplar, sino un género y contiene diversas especies".[28]

Dimaggio y Powell afirman que en el nuevo institucionalismo "[...] frecuentemente es más fácil ponerse de acuerdo sobre lo que no es que sobre lo que es. Hay varias razones para esta ambigüedad: los estudiosos que han escrito sobre las instituciones a menudo las han definido de manera casual; el institucionalismo tiene distintos significados en diferentes disciplinas; incluso dentro de la teoría de la organización, los 'institucionalistas' difieren en el relativo énfasis que dan a las características micro y macro, en sus ponderaciones de los aspectos cognoscitivo y normativo de las instituciones, y en la importancia que atribuyen a los intereses y a las redes de relaciones en la creación y difusión de las instituciones".[29] De hecho, hay muchos institucionalismos nuevos -en la economía, teoría de la organización, ciencia política y elección pública, historia y sociología- casi desvinculados, excepto por la convicción común de que los arreglos institucionales y los procesos sociales son más importantes.

Las tipologías del nuevo institucionalismo son variadas y diferentes. Vergara propone tres corrientes: nuevo institucionalismo en la economía, la sociología y la ciencia política.[30] Hall y Taylor proponen cuatro subdivisiones: el nuevo institucionalismo en la historia comparada; el nuevo



[26] Ibid; p. 17.
[27] March, James G. y Olsen, Johan P. El Redescubrimiento… Op. Cit; p. 43.
[28] Peters, Guy B. El Nuevo Institucionalismo… Op. Cit; p. 14.
[29] Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (Comps.), El Nuevo Institucionalismo… Op. Cit; p. 33.
[30] Vergara, Rodolfo. "El Redescubrimiento de las Instituciones… Op. Cit; pp. 17-24.

institucionalismo racionalista; el nuevo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo sociológico. [31] Por su parte, Scott divide el nuevo institucionalismo en tres corrientes: regulatorio (económico), normativo (ciencia política) y cognitivo (sociológico).[32] Peters divide al nuevo institucionalismo en seis géneros: Institucionalismo normativo; Institucionalismo de la elección pública; Institucionalismo histórico; Institucionalismo empírico; Institucionalismo internacional; Institucionalismo social.[33]

Como ya se mencionó, uno de los elementos centrales de la vertiente del nuevo institucionalismo es, sobre todo, el análisis de la estabilización y del cambio institucional, con el enfoque de la teoría organizacional y el papel de las instituciones en un contexto político, a partir de las modificaciones en las reglas, en las normas, en las tradiciones y en los ambientes de estructuras públicas.[34]

El cambio institucional es producto del ajuste de reglas, complementado con un análisis de las transformaciones en la estructura jurídica y funcional, mismo que se puede manifestar a partir de dos procesos diferenciados: el primero de orden agregativo, y el segundo de orden integrativo. De acuerdo con March y Olsen, "los procesos agregativos consisten en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras necesidades [...] los procesos integrativos son aquellos en los que los ciudadanos participan en una dinámica de preferencias compartidas por todos". [35]



El nuevo institucionalismo dota de herramientas sustantivas para interpretar y analizar a las organizaciones en coyunturas de cambio con estabilidad y a partir de la reestructuración de las arenas de poder y de ne-

[31] Hall, P. y Taylor, R. "Political Science and the Four new Institutionalisms" texto presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association, New York, septiembre de 1994.
[32] Scott, R. Institutions and Organizations, Thousand Oaks, Sage, 1995.
[33] Guy B. El Nuevo Institucionalismo… Op. Cit; p. 37-39.
[34] March, James G. y Olsen, Johan P. El Redescubrimiento… Op. Cit; pp. 75-76.
[35] Ibid; pp. 199-200.

gociación. Para ello, se requiere tomar en cuenta dos asuntos centrales: 1) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento institucional y 2) cómo explicar el proceso mediante el cual las instituciones surgen o cambian.[36] El nuevo institucionalismo es una teoría que explica la estabilidad en los procesos sociales, a partir del conocimiento de las reglas y de su contexto organizacional; y también deriva del hecho de que no considera a los agentes como personas autónomas e independientes, ya que siempre están sujetos a una serie de transacciones en las que se manifiestan relaciones de poder, no por atributo sencillamente sino por elementos de transacción.[37]

### *1.1.1 Racionalidad y decisión racional*

En este apartado se tratan los términos de racionalidad y decisión racional, ya que son imprescindibles dentro del marco teórico del nuevo institucionalismo. Al respecto los apuntes se realizan a la luz de los trabajos de Herbert Simon, James March y Johan Olsen.[38] El trabajo de March y Olsen sobre teoría organizacional está orientado a poner en juicio el concepto de racionalidad como explicación unívoca del comportamiento organizacional desde dos etapas evolutivas: la primera a partir del concepto de satisfacción y racionalidad limitada, y la segunda a partir de las nociones de temporalidad, preferencias y ambigüedad organizacional.



La primera etapa cuestiona el paradigma racional que dominaba en los años cincuenta en la disciplina de la administración pública.[39] Herbert Simon argumenta que los seres humanos no buscan optimizar sus decisio-

[36] Véase, Hall, Peter y Taylor, Rosemary. “La Ciencia Política… Op. Cit; pp. 15-51.
[37] Crozier, Michel y Friedber, Erhard. El Actor y el Sistema. Las Restricciones de la Acción Colectiva, México, Alianza, 1990, pp. 70-73.
[38] March, James y Olsen, Jahan. El Redescubrimiento… Op. Cit; p. 10.
[39] Recordemos que el paradigma racional centra su atención en el hecho de que en las instituciones el individuo juega un papel fundamental en la toma de decisiones. Éstas se basan en una suma de intercambios en los que las condiciones son ideales, donde siempre se decide con base en la actitud racional de los individuos, en un ambiente de certidumbre, ya que el enfoque del modelo racional considera que el hombre siempre maximiza beneficios y reduce costos.

nes organizacionales debido a dos razones: la primera, porque la capacidad cognoscitiva de los individuos es limitada, ya que no son capaces de captar y procesar la información derivada del problema que enfrentan; y la segunda, porque las decisiones organizacionales generalmente se toman bajo restricciones presupuestales y de tiempo, lo que también hace imposible la optimización o la racionalidad total en el momento de decidir. En consecuencia, concluye Simon, el modelo racional de toma de decisiones que tiene como propósito la optimización de los recursos es irreal, por la insuficiencia de los recursos y de información que se presenta en las instituciones.[40]

Simon propone un modelo alternativo en la toma de decisiones organizacionales, denominado modelo de racionalidad limitada. Este modelo se basa en la percepción de que los que toman las decisiones no pretenden optimizar al máximo los recursos organizacionales, por el contrario, se encuentran cursos de acción que les proporcionan resultados aceptables y mediante los cuales cubren los propósitos institucionales. Así, el modelo de racionalidad limitada no pretende decidir con información completa, sino asume que las preferencias son estables y que el tomador de decisiones las conoce.[41] De ahí el matiz de percepciones entre racionalismo y racionalismo limitado, siendo el último en donde encuentra expresión el nuevo institucionalismo.[42]



Una aportación adicional de March, Olsen y Simon consiste en identificar el mecanismo mediante el que se distribuye la atención organizacional entre las distintas subunidades administrativas de parte de la

[40] Simon, Herbert. El Comportamiento Administrativo, Buenos Aires, Aguilar, 1982, pp. 55-57.

[41] Cabe señalar que el modelo de racionalidad limitada es la base sobre la que Simon y Olsen diseñan su análisis organizacional, pues aunque ese modelo no signifique totalmente un paradigma diferente del modelo racional clásico, sí introduce elementos novedosos en el estudio de la toma de decisiones. Para esos autores la escasez de recursos organizacionales incorpora el concepto de atención organizacional, como la habilidad que tienen las instancias inteligentes para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales.

[42] Una discusión filosófica sobre la imposibilidad lógica de predecir el curso futuro de la historia, por la justificación de una racionalidad limitada, la podemos encontrar en Popper, Karl R. La Miseria del Historicismo, Madrid, Alianza, 1999.

oficina central que es en donde se toman las decisiones. Se argumenta que las organizaciones realizan una distinción radical entre desempeño satisfactorio y no satisfactorio, ya que es un asunto que está fuera de toda ambigüedad. Por ello, la atención de las organizaciones se concentra en aquellas subunidades cuyo desempeño es calificado como no adecuado, es decir, que no cumple con los propósitos sustantivos de la organización.

La segunda etapa se refiere a la propuesta planteada en la década de los setenta, misma que alienta un modelo alternativo para analizar el proceso de toma de decisiones en las instituciones. Ello se refiere a considerar el contexto de los problemas y soluciones en las instancias decisoras de la organización como factor más importante. Por ello se afirma que cuando un problema aparece en la agenda de la organización, le es asignada una respuesta ya existente, o bien, una solución de la que los decisores ya tienen experiencia. Así, algunos problemas son resueltos, otros parcialmente y algunos más no son resueltos, por lo que están en espera de que vuelvan a la agenda de decisiones desde otro contexto.

El concepto de racionalidad en el ámbito del comportamiento organizacional deforma, de manera fundamental, la comprensión de los procesos de toma de decisiones en las organizaciones, en virtud de que en muchas ocasiones el concepto de preferencia no es compatible con la evidencia sobre el comportamiento organizacional, ya que las preferencias muestran claros rasgos de ambigüedad. Además de que es poco factible aceptar el modelo racional, teórica y empíricamente, por el hecho de que las preferencias no son estables, consistentes y precisas, el proceso de decisión de los individuos es, en la mayoría de los casos subjetivo. De ahí la importancia del concepto de racionalidad limitada. Se puede afirmar que los estudios del modelo racional explican deficientemente la vida organizacional porque no atienden con claridad el amplio margen de ambigüedad que existe en las preferencias de individuos y organizaciones.



### *1.1.2 Estabilidad y cambio institucional*

Para el nuevo institucionalismo económico, la estabilidad es resultado de la obediencia al conglomerado de normas que regulan la actividad

económica.[43] Estas reglas pueden ser de dos tipos: formales o informales, su obediencia está garantizada debido a la amenaza de sanciones para quienes las transgredan. Al mismo tiempo porque son producto del acuerdo, del arreglo organizacional.

El cambio institucional consiste en ajustes marginales a conjuntos de reglas y a sus mecanismos de sanción.[44] Los agentes del cambio son los individuos y la organización que intentan maximizar sus preferencias a partir del conjunto de incentivos que existen en los arreglos institucionales. Para North, el principal motor del cambio son las variaciones en los precios relativos, en virtud de que un cambio en esos indicadores crea un nuevo conjunto de incentivos para individuos y organizaciones, los cuales reaccionan intentando manipular las reglas institucionales de acuerdo con sus intereses en las nuevas circunstancias.[45] Es por ello que el cambio siempre es incremental. Las distintas organizaciones negocian sucesivos ajustes a las reglas, de acuerdo con sus intereses; no obstante que ninguno de esos ajustes modifique radicalmente la naturaleza del arreglo institucional.[46]



[43] "Las instituciones son las reglas, normas y costumbres de operación del sistema. Las instituciones constituyen el cemento que organiza y unifica al sistema económico; son las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema", Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado, Límites del Estado, México, INAP, 1992, pp. 50-93.
[44] El cambio institucional es un elemento central para transitar hacia un modelo de desarrollo económico que identifica las potencialidades y limitaciones de los diferentes niveles organizacionales. Véase, Verdusco, Basilio y Sánchez, Antonio. "Cambio Institucional, Coordinación Económica y Desarrollo Local" en Gestión y Política Pública, México, CIDE, 2000, pp. 78-96.
[45] North, Douglass C. Instituciones, Cambio… Op. Cit; pp. 44-53.
[46] La teoría de las instituciones de Douglass North está "edificada partiendo de una teoría de la conducta humana combinada con una teoría de los costos de negociación. Cuando se combinan esas teorías podemos entender por qué existen las instituciones y qué papel desempeñan en el funcionamiento de las sociedades, y si se agrega una teoría de la producción podemos analizar las funciones de las instituciones en el desempeño de las economías". Ibid.

De conformidad con el argumento de North, el cambio en las instituciones obedece a patrones racionales relativamente convencionales: actores racionales que intentan maximizar sus preferencias, respetando ciertas reglas del juego y que son capaces de calcular sus beneficios potenciales si se modificasen algunos de los acuerdos. Estos actores son, además, capaces de movilizar recursos para luchar por las modificaciones que a ello les resultan más convenientes.[47]

Esta concepción del cambio institucional sugiere una evolución hacia arreglos institucionales eficientes; sin embargo, North señala que los mercados son imperfectos, la información incompleta y los costos de transacción elevados, lo que ocasiona una situación de relativa incertidumbre para el ejercicio del cálculo racional. En estas circunstancias, los actores recurren a ideologías, teorías y modelos determinados históricamente para tratar de interpretar la realidad. De tal forma que al final tenemos actores racionales atrapados en circunstancias definidas históricamente, con construcciones mentales subjetivas, quienes al actuar modifican de manera paulatina su contexto institucional.[48]

El nuevo institucionalismo sociológico se distingue por su énfasis en la trascendencia de los procesos cognoscitivos de los individuos. El comportamiento de los miembros de una institución se explica con base en los procesos de adquisición de conocimientos de organizaciones e individuos. Las reglas y tradiciones institucionales son resultado de un proceso histórico, de fenómenos culturales y constituyen el marco de referencia con el que los agentes interpretan y explican el mundo que los rodea. De ahí que la percepción del mundo que tienen los individuos está determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan. El nuevo institucionalismo sociológico no acepta la existencia de individuos u orga-



[47] "Las reformas y cambios en los aparatos administrativos deben incluir como tarea prioritaria la consideración de la ciudadanía, de los usuarios de los servicios públicos. Esto quiere decir que al ciudadano no debe entendérsele como administrado ni tampoco como cliente. La referencia en el primer caso esconde un tono paternalista y en el segundo, mercantilista". Pardo, María del Carmen. "La Administración Pública en Tiempos de Cambio Político" en Revista de Administración Pública, México, INAP, 1997, pp. 103-118.
[48] North, Douglass C. Instituciones, Cambio… Op. Cit; pp. 51-53.

nizaciones que deliberadamente manipulen con cierto éxito las prácticas institucionales; por el contrario, esta escuela concibe a organizaciones e individuos como actores relativamente pasivos, mismos que son capaces de adaptarse de manera eficaz a cambios en el contexto organizacional, aunque, con poca capacidad para influir en éste.

Si es verdad que el nuevo institucionalismo sociológico concibe al cambio institucional como respuesta de la interacción entre organización y medio ambiente, también es cierto que para esa escuela el cambio es un proceso evolutivo pausado, ya que se parte del supuesto de que un medio ambiente organizacional se va transformando con cierta lentitud. Bajo esas condiciones, el cambio institucional es una lenta evolución de las tradiciones y valores que nadie puede pronosticar ni controlar.

El nuevo institucionalismo histórico-político, por otro lado, está concebido a partir de los conceptos organizacionales, explicando los mecanismos con los cuales los hombres y las organizaciones toman decisiones, en el marco de una serie de incentivos, zonas de incertidumbre y de relaciones de poder. En otras palabras, la vertiente del nuevo institucionalismo histórico-político parte de contextos organizacionales con relaciones intensas de los agentes, de la maximización de beneficios y del entendimiento de que zonas de intercambio son también arenas en las que se llevan a cabo las relaciones de poder, intercambio de intereses enmarcados en reglas y tradiciones.



Las tres versiones del nuevo institucionalismo se diferencian según el nivel de racionalidad que atribuyen a sus actores. La vertiente económica del nuevo institucionalismo presupone la existencia de elementos culturales en la construcción del marco institucional, pero deja de lado la concepción de que el comportamiento de individuos y organizaciones está totalmente determinado por la cultura y las relaciones intrasociales.

El nuevo institucionalismo sociológico rechaza la posibilidad de que existan actores racionales y concibe a las organizaciones como construcciones culturales, concentrando su argumentación en los procesos de adaptación y promoción de las instituciones y sus contextos organizacionales.

El nuevo institucionalismo histórico-político, como elemento intermedio de las tres vertientes, supone a las instituciones como conglomerado de

reglas y tradiciones que tienen su punto de partida en las rutinas organizacionales; de ahí que los actores las asuman porque representan mecanismos eficaces para modelar la realidad y coadyuvar en los procesos de elecciones que lleven a resultados óptimos.[49]

### *1.1.3 Escuelas del nuevo institucionalismo*

El rasgo distintivo del nuevo institucionalismo es que no constituye un cuerpo unificado de pensamiento, se debe a que en los últimos veinte años han aparecido al menos tres enfoques analíticos disciplinarios diferentes, cada uno de ellos autodeterminado como nuevo institucionalismo.

Con todo, las propuestas han logrado madurar la estructura de esta línea de pensamiento institucionalista. Es común identificar que esas tres escuelas del pensamiento -el histórico, el de la elección racional y el nuevo institucionalismo sociológico-[50] se desarrollaron contra la reacción a las perspectivas conductistas organizacionales que tuvieron predominio en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, mismas que han buscado hacer nítido el papel que las instituciones juegan en la determinación de los resultados políticos y sociales.



Hablar sobre el nuevo institucionalismo[51] significa considerar, de entrada, que las instituciones reducen la incertidumbre porque inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional co-

[49] Giddens, Anthony. La Construcción de la Sociedad, España, Amorrortu, 1995, pp. 78-82.
[50] En este apartado se tratara la propuesta de clasificación de escuelas del nuevo institucionalismo a la luz del trabajo de Hall, Peter y Taylor, Rosemary. “La Ciencia Política… Op. Cit; pp. 15-42. Para fines prácticos, al abordar estas escuelas se aludirá invariablemente el neoistitucionalismo como institucionalismo.
[51] El estudio del nuevo institucionalismo presenta tres contextos institucionales, los cuales serían políticos, sociales y económicos, véase March, James y Olsen, Johan. El Redescubrimiento… Op. Cit; p. 10.

tidiana. También forman lineamientos para la interacción humana a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional. De ahí que el estudio de esta vertiente administrativa y en consecuencia, la propuesta de March y Olsen sobre esta rama, sean recogidas con ánimo por los estudiosos en la materia:

> En momentos en que la ciencia política anglosajona se encuentra dominada por el paradigma racional y sus exitosas teorías sobre el comportamiento político inspiradas en el pensamiento macroeconómico como la elección racional y la elección pública, los trabajos de March y Olsen deben entenderse como una exploración de la utilidad del concepto de racionalidad para explicar la política […] La ciencia política contemporánea se ha concentrado en analizar y explicar cierto tipo de fenómenos políticos: aquellos relacionados con negociaciones, intercambios y enfrentamientos entre actores políticos. Sin embargo, ha descuidado otra dimensión de la política que no cabe dentro de los modelos racionales: la dimensión institucional. [Pues] desde la perspectiva institucional el objetivo de los estudios políticos no es analizar el enfrentamiento, sino los mecanismos de formación del consenso y creación de metas colectivas en sociedad. En esta concepción de la política, los actores no son permanentemente enemigos o aliados, sino, más bien, ciudadanos que comparten concepciones específicas del mundo, crean identidades colectivas e interactúan dentro de espacios institucionalizados de actividad política. [52]



Para March y Olsen la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político, ya que el modelo racional explica deficientemente la conducta organizacional porque no reconoce el amplio margen de ambigüedad que existen en las

[52] Se puede observar que March y Olsen cuestionan la falta de utilidad del paradigma racional para explicar el fenómeno organizacional; por ello se explica su propuesta de cuestionar el concepto de racionalidad como referencia única del comportamiento organizacional, ya que no se debe de considerar al individuo como un ser aislado y sin fricciones en los contextos laborales. Vergara, Rodolfo. “Estudio introductorio” en March, James y Olsen, Johan. El Redescubrimiento… Op. Cit; p. 9.

preferencias del individuo y las organizaciones.[53] Este conglomerado interdependiente de normas, reglas, prácticas informales y formales, usos y tradiciones en las organizaciones es conocido como marco institucional.[54]

Este enfoque teórico ha surgido en el debate académico y en su aplicación a las organizaciones durante los últimos veinte años propiamente como una reacción en contra del éxito del enfoque racional, básicamente los modelos racionales presentan poca atención al contexto en el que se mueven los agentes gubernamentales. En cambio, el nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales -políticos, sociales y económicos- dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones.

Para el nuevo institucionalismo, cada organización desarrolla características propias que la diferencian de otras, siendo estas diferencias el factor más importante a considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. El propósito del nuevo institucionalismo es analizar los procesos mediante los que las instituciones desarrollan sus rasgos típicos, así como describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la organización. Con todo, el enfoque del nuevo institucionalismo no se constituye como un cuerpo unificado de categorías y herramientas teóricas, más bien se concibe como un cuerpo de tres enfoques analíticos diferenciados y con diverso origen, cada uno de ellos autodenominado como nuevo institucionalismo. Esas tres escuelas de pensamiento son: el institucionalismo



[53] En otras palabras, se está hablando de la racionalidad limitada, término acuñado por Herbert Simon en sus estudios sobre el papel y comportamiento de los agentes en las organizaciones y en los referentes al estudio de la elección racional, partiendo de la propuesta de que el agente de manera común no opta por lo más racional, sino por aquella decisión que le ofrece satisfacción.
[54] March, James y Olsen, Johan. El Redescubrimiento… Op. Cit; pp. 41-91.

histórico-político, el institucionalismo de la elección y la escuela del institucionalismo sociológico.[55]

No obstante existen tipologías para clasificar los estudios del nuevo institucionalismo. Se puede considerar que la diferencia más importante entre las corrientes consiste en una distinta concepción de la utilidad y los alcances del concepto de racionalidad para explicar el comportamiento de los individuos en el marco de las organizaciones. Estos enfoques se han desarrollado como reacción a las perspectivas conductistas que tuvieron gran influencia durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, mismas que buscaron explicar el papel que las instituciones juegan en la determinación de resultados de las políticas gubernamentales.

Al respecto, más adelante se presenta un panorama de la génesis de cada una de esas escuelas y las características que las hacen diferentes, en atención a los problemas políticos y sociales. Se muestran las fortalezas y las debilidades analíticas de cada una, estudiando la postura de cada escuela en relación con dos aspectos fundamentales que conlleva el análisis institucional: a) cómo interpretar la relación entre instituciones y comportamiento institucional y b) cómo explicar el proceso mediante el que las instituciones surgen o cambian.



El nuevo institucionalismo es una teoría que explica la estabilidad en los procesos sociales a partir del conocimiento de las reglas y de su contexto organizacional; también deriva del hecho de que no considera a los agentes como personas autónomas e independientes, ya que siempre están sujetos a una serie de transacciones en las que se manifiestan relaciones de poder, no por atributo sencillamente sino por elementos de transacción.[56] El nuevo institucionalismo explica la estabilidad en los pro-

[55] Rodolfo Vergara plantea que en la concepción disciplinaria tradicional, existen tres nuevos institucionalismos: en la economía, en la sociología y en la ciencia política. Hall y Taylor proponen cuatro subdivisiones: el nuevo institucionalismo en la historia comparada, el nuevo institucionalismo racionalista, el nuevo institucionalismo económico y el nuevo institucionalismo sociológico. Scout utiliza una clasificación diseñada a partir de los diferentes mecanismos por medio de los cuales las instituciones influyen sobre la conducta de los individuos; en esta clasificación el nuevo institucionalismo se divide en tres corrientes: regulativo, normativo y cognitivo. Ibid; p.17.

[56] Crozier, Michel y Friedber, Erhard. El Actor y el Sistema. Las Restricciones de la Acción Colectiva, México, Alianza, 1990, pp.70-73.

cesos sociales a partir de dos ideas: a) las organizaciones sólo cambian de manera incremental y concatenada y b) las normas y reglas en las instituciones influyen de forma determinante sobre el comportamiento de los individuos. Aunque reconoce la posibilidad de la conversión y el control como una vía de cambio institucional por actores que pueden llegar a ser protagónicos en momentos claves del desarrollo institucional.

Como las instituciones cambian de manera incremental, también es convencional que los actores puedan cambiar su comportamiento en el mismo contexto organizacional de manera incremental, es decir, poco a poco sobre plazos de tiempo relativamente largos y concatenados.[57]

El nuevo institucionalismo -en cualquiera de sus tres campos de estudio: el económico, el histórico-político y el sociológico-, identifica la relación entre institución y ambiente como origen de todo cambio organizacional. El ambiente está formado por organizaciones diversas, internas y externas, de hombres con intereses y en interdependencia en el mismo contexto organizacional y en el que se consideran como elementos rectores las tradiciones y las reglas. A continuación se presenta un repaso breve de la génesis de cada una de esas escuelas y las características que las hacen distintivas, en sus propuestas sobre los problemas sociales y políticos de las organizaciones. También se comparan las fortalezas y debilidades analíticas, con base en la manera en que interpretan la relación entre instituciones, comportamiento y cómo explican el proceso mediante el que las instituciones se crean o cambian.



### *1.1.4 El institucionalismo histórico*[58]

Los neoinstitucionalistas históricos fueron influenciados de los estructural-funcionalistas cuando entendieron a la política como un sistema de partes en interacción, pero rechazaron la tendencia a observar las formas

[57] North, Douglass C. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, México, FCE, 2006, pp. 13-15.
[58] Esta escuela y la del nuevo institucionalismo político son escuelas complementarias o en todo caso, se condicionan significativamente. Por ello, para fines de estas notas se toman como enfoques unificados, ya que uno no se explica sin el otro por la afinidad de las categorías analizadas.

sociales o culturales de los individuos como los parámetros que manipulan la operación del sistema. Entienden a la organización institucional de la política como el principal factor que delinea el comportamiento colectivo y que genera respuestas definitivas. Así, se pugna por un estructuralismo implícito en las instituciones de gobierno, en lugar del funcionalismo sustentado en añejas propuestas que observan los resultados políticos como respuestas a las necesidades del sistema. Este tipo de neoinstitucionalistas acepta el argumento de que el conflicto entre camarillas, producido por la escasez de recursos, se centra en la política; pero a la vez, busca indagaciones para distinguir los resultados políticos y las desigualdades que señalan los resultados.

Esta escuela encontró tales explicaciones en la manera en que se intercambian conflictos entre las estructuras de las organizaciones políticas y económicas, al privilegiar ciertos intereses y descuidar otros. Estos nuevos institucionalistas asignan un alto significado a las instituciones políticas formales, así como al desarrollo de conceptos más amplios de cómo y cuáles son las instituciones que trascienden.



> El estructural-funcionalismo y las teorías del conflicto grupal tuvieron exponentes pluralistas y neo-marxistas. Durante los años setenta, mucho se debatió sobre el papel y, especialmente, en la influencia de estas corrientes en el desarrollo del institucionalismo histórico. En particular, el desarrollo de esta escuela permitió a muchos institucionalistas históricos mirar más cercanamente al Estado, y no verlo más como un agente neutral entre intereses en competencia, pero sí como un complejo de instituciones capaz de estructurar el carácter y los resultados de un conflicto grupal. Poco después, los analistas de esta escuela comenzaron a explorar cómo otras instituciones políticas y sociales, o del tipo de ellas asociado con el trabajo y el capital, podrían estructurar interacciones entre sí y generar trayectorias nacionales distintivas. Mucho de este trabajo consiste en un cruce comparativo de políticas públicas nacionales, resaltando típicamente el impacto de las instituciones políticas nacionales en las relaciones de estructura entre los legisladores, los intereses creados, el electorado y el poder judicial. [59]

[59] Hall, Peter y Taylor, Rosemary. "La Ciencia Política…Op. Cit; p. 17.

> La mayor parte de los neoinstitucionalistas de esta corriente entienden a las instituciones como los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política. Para ellos, las instituciones oscilan entre las reglas de un orden constitucional o de los procesos operativos promedio de una burocracia y los acuerdos que predominan en el comportamiento entre las asociaciones formales.

Son cuatro las características que distinguen a esta escuela. Por un lado, tienden a conceptuar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento individual en segmentos amplios; segundo, enfatizan las asimetrías del poder relacionado con la operación y desarrollo de las instituciones; tercero, se inclinan por una perspectiva del desarrollo institucional que se caracteriza por la dependencia; finalmente, se preocupan por integrar el análisis institucional con la contribución de otros factores que pueden ser revelados en resultados políticos.[60]

En cuanto a la percepción sobre cómo las instituciones impactan el cumplimiento de los individuos, como asunto central de cualquier análisis neoinstitucional, se presentan dos propuestas: el enfoque del cálculo y el enfoque cultural. Ambos muestran las diferencias sobre cómo se comportan los actores, qué hacen las instituciones y porqué las instituciones persisten en el transcurso del tiempo.



> En respuesta a preguntas sobre cómo se comportan los actores, aquellos que adoptan el enfoque de cálculo se centraron en los aspectos del comportamiento humano que son instrumentales y que están basados en el cálculo estratégico. Suponen que los individuos buscan maximizar el cumplimiento de un conjunto de objetivos determinados por una función de preferencia específica, lo que lleva a comportarse estratégicamente; es decir, implica pulsar todas las opciones posibles para seleccionar aquellas que confieran el máximo beneficio. En general, los objetivos o preferencias del actor son dados exógenamente al análisis institucional.[61]

[60] Ibid; p. 18.
[61] Ibid; p. 18.

Conforme a este enfoque, las instituciones afectan, sobre todo, el comportamiento, a partir de que los actores dan un mayor o menor grado de certidumbre a las organizaciones, éstas dan información relevante para el cumplimiento de mecanismos para los acuerdos y también para las penalidades. El punto central se refiere a que las instituciones impactan la acción individual al modificar las expectativas que un actor tiene sobre los cursos de acción que otros adoptan: por ello la interacción estratégica juega un papel trascendente en el análisis.

El enfoque cultural, por otro lado, pone énfasis en el grado en que el comportamiento no es un asunto completamente estratégico, pero sí es parte de una visión más global y universal del individuo. Esta escuela, sin negar que el comportamiento humano es racional o tiene un propósito, observa hasta dónde los individuos cambian las rutinas establecidas o los patrones de comportamiento para lograr sus objetivos. El enfoque tiende a ver a los individuos como satisfactores, en lugar de maximizantes de utilidad, además de señalar hasta qué grado la elección de un curso de acción depende de la interpretación de una situación, en vez de un puro cálculo instrumental.



Los neoinstitucionalistas históricos son eclécticos en el sentido de que adecuan a otros enfoques con el propósito de especificar la relación entre la institución y la acción. Por ello, se explican que las instituciones son resistentes al rediseño institucional, ya que estructuran las propias elecciones sobre la reforma que el individuo pretenda promover. [62]

Una segunda característica del análisis en el institucionalismo histórico se refiere al papel preponderante concedido al poder y a sus relaciones; de ahí que todos los estudios neoinstitucionalistas tienen un tratamiento central sobre ese tema, sobre todo, en la manera en que las instituciones distribuyen el poder entre los grupos sociales. Por ello, en vez de considerar escenarios predeterminados para reclutar a los individuos, los institucionalistas históricos son proclives a suponer que hay un mundo en el cual las organizaciones dan incentivos a los grupos para su acceso al proceso de toma de decisiones.

[62] Grafstein, Robert. Institucional Realism: Social and Political in Racional Actors, New Haven, Yale University Press, 1992, p. 185.

Esta corriente, por otro lado, está relacionada con una perspectiva del desarrollo histórico a partir del concepto de casualidad social, en el sentido de que deja de lado el principio en que las fuerzas operativas generan resultados similares en las fuentes organizacionales. En cambio, favorecen la perspectiva de que el efecto de esas fuerzas será medido por los signos contextuales de una situación específica, naturalmente institucional. Por ello, las organizaciones son tomadas como elementos relativamente persistentes del panorama histórico y como uno de los factores centrales que llevan al desarrollo histórico mediante un conjunto de rutas incrementales, en periodos de continuidad, pero puntualizados por coyunturas criticas cuando un cambio institucional se realiza. Los institucionalistas históricos otorgan una importante atención al papel de las instituciones en la vida política, pocas veces insisten en que las organizaciones son la única fuerza causal en la política. Pretenden centrar a las organizaciones en una cadena causal que incorpora un papel relativo a otros factores, especialmente en términos de desarrollo político y de difusión de ideas. Como eje central, estos institucionalistas dan por sentado que el mundo es más complejo que el mundo de preferencias e instituciones, a menudo postulado por los institucionalistas de la elección racional.



### *1.1.5 El institucionalismo de la elección racional* [63]

Esta escuela en su desarrollo tomó herramientas analíticas de la economía de la organización, que destaca la trascendencia de los derechos de propiedad, la solicitud de arrendamiento y los costos de transacción a la operación y desarrollo de las instituciones. Lo anterior, aparejado a la idea de que en el desarrollo de una forma particular de organización, este

[63] Esta escuela y la del nuevo institucionalismo en la economía son escuelas complementarias o en todo caso, se condicionan significativamente. Por ello, para fines de este capítulo se toman como enfoques unificados, con la salvedad de que la escuela de la elección racional pone más atención en la interacción estratégica; mientras que la economía presta mayor interés en los derechos de propiedad, las rentas y la selección de mecanismos comparativos. Para Gabriel Almond, "La teoría de la elección racional es puramente deductiva […] Parte de postulados o axiomas acerca de los motivos y comportamientos humanos, y formula las implicaciones institucionales y de gobierno que lógicamente se desprenden de dichos axiomas." Almon, Gabriel. Una Disciplina Segmentada. Escuelas y Corrientes en las Ciencias Políticas, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 178.

institucionalismo puede ser explicado como resultado de un esfuerzo por reducir los costos de transacción en el cumplimiento de una actividad, sin respaldo preponderante de la institución.[64]

El institucionalismo de la elección racional, al igual que las otras escuelas, posee un debate interno en sus categorías. Con todo, son cuatro las características más relevantes de este enfoque. En la primera, se comenta que los institucionalistas de la elección racional usan un conjunto de suposiciones de comportamiento. Tal y como para los economistas clásicos, sus modelos se centran en grandes postulados con números limitados de variables; de ahí que la sentencia de las suposiciones son su fundamento central. Parten del hecho de que los actores predominantes han fijado sus preferencias -adaptadas a condiciones precisas bajo el principio de transitividad- y que con su comportamiento buscan maximizar el cumplimiento de las preferencias. De manera estratégica suponen la aplicación de un cálculo dimensional. Para esos institucionalistas el asunto central es minimizar incertidumbre y maximizar resultados.



El segundo rasgo se refiere a que esta escuela tiene una imagen muy particular de la política: la percibe como una serie de dilemas de la acción colectiva. Así, lo que previene a los actores de tomar un curso de acción a nivel colectivo es la ausencia de arreglos institucionales que garanticen el comportamiento complementario de los otros actores. Parten del supuesto de que algunos individuos, en el contexto institucional, generan resultados nada óptimos para la colectividad y sí en beneficio de un grupo reducido de actores.

La tercera característica se refiere a una de las grandes contribuciones del institucionalismo de la elección racional: el énfasis en el papel de la interacción estratégica de los actores en la determinación de los resultados políticos.

> Los teóricos de la elección han postulado, en principio, que el comportamiento de un actor no debe ser probablemente conducido por las fuerzas históricas impersonales, sino por el cálculo estratégico y, segundo, que este cálculo será profundamente afectado por

[64] Alarcón, Víctor y Zamitiz, Héctor. Op. Cit; pp. 26-28.

> las expectativas del actor sobre cómo otros actores probablemente lleguen a comportarse. Las instituciones estructuran tales interacciones al afectar el alcance y la secuencia de las alternativas en una agenda electoral o al dar la información y los mecanismos de fortalecimiento que reduzcan la incertidumbre en el correspondiente comportamiento de otros actores, y que a la vez permitan ganancias del intercambio; de este modo, los actores conducirían a cálculos particulares, que potencialmente se traducirían en mejores resultados sociales. Así podemos observar que los teóricos de la elección racional se apoyan en el enfoque clásico de cálculo para explicar cómo las instituciones afectan la acción individual.[65]

El cuarto rasgo se refiere al desarrollo de una propuesta para explicar el origen de las instituciones. Parten del método deductivo para llegar a razonamientos de las tareas y funciones que realiza una institución. Los miembros de esta escuela se ubican en el análisis de la existencia de una organización, al referirse al valor que aquellas funciones poseen para los actores afectados por la institución. Lo anterior supone que los actores crean a las organizaciones para consolidar el valor de intercambio, en términos de ganancias optimizadas en el marco de actores cooperativos. El proceso de creación institucional normalmente gira en torno a acuerdos voluntarios de los actores relevantes; quedando así la institución sujeta a un proceso de selección competitiva. La institución en todo caso sobrevive siguiendo la argumentación de estos institucionalistas, debido a que brinda más beneficios a los actores relevantes que a las formas institucionales alternas. De esta manera, la estructura organizacional se explica con base en la manera en que se minimiza la transacción, la producción o afluencia de costos, inversamente proporcional a la maximización de resultados. En todo caso, se reduce la incertidumbre y se maximizan las ganancias: punto central del institucionalismo de la elección racional.



[65] Hall, Peter y Taylor, Rosemary. “La Ciencia Política...Op. Cit; p. 26.

### *1.1.6 El institucionalismo sociológico*

Esta escuela surgió como parte de la teoría organizacional a mediados de los años setenta del siglo pasado. En ese entonces una corriente de sociólogos comenzó a debatir la tradicional distinción entre las partes integrantes de un mundo social que reflejaban los signos del pensamiento racional formal de los medios y los fines institucionales de un tipo de racionalidad, asociada con formas modernas de organización y democracia, respecto a las partes de un mundo social que muestran un conjunto diverso de acciones relacionadas con la cultura. Se revisaron las estructuras democráticas como resultado de un esfuerzo intensivo por generar estructuras más eficientes para llevar a cabo las tareas en sociedades complejas. Por ello, antes de ese debate había francas similitudes en la forma adoptada por diversas organizaciones, basadas en el sentido de racionalidad y de estructuras rígidas institucionales.

La propuesta de los nuevos institucionalistas se enfocó en el hecho del papel que reviste la cultura en los marcos organizacionales. Estos institucionalistas empezaron debatiendo que los mecanismos y procedimientos organizacionales no fueran simplemente adoptados porque suponían a priori eficiencia, racionalidad y formas administrativas experimentadas por décadas. Esta nueva corriente sostiene que muchas de esas formas y procedimientos deberían ser vistos a la luz de prácticas culturalmente específicas y asimiladas dentro de las organizaciones para incrementar no sólo la eficiencia y los propósitos administrativos, también se rebelaban como un resultado de los tipos de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales más generales.



De esa manera, los institucionalistas sociológicos sostienen que incluso las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales.

> Dada esta perspectiva, los institucionalistas sociológicos buscan explicaciones al porqué las organizaciones adoptan un conjunto específico de formas institucionales, procedimientos o símbolos, además de ahondar en cómo tales prácticas son difundidas a través de los campos organizacionales y entre las naciones. Por ejemplo, los institucionalistas sociólogos se interesan en explicar las asombrosas similitudes en la práctica y la forma organizacional que los ministerios de educación manifiestan alrededor del mundo,

> sin importar las diferencias en las condiciones locales, o aquellas similitudes que las empresas muestran entre los sectores industriales, sin importar qué producto manufacturan. [66]

Lo anterior significa que muchas de las concepciones del Estado, el mercado y de las burocracias, entre otras, generalmente se construyen a partir de las percepciones culturales de las sociedades; por lo que es relevante la propuesta de estos sociólogos de considerar en el marco organizacional ese tipo de factores. Son tres los rasgos distintivos de esta escuela: el primero es que tiende a definir a las instituciones más en general que los estudios de la elección racional, incluyendo no sólo las reglas, los procedimientos o normas formales, también los sistemas de simbología y los patrones morales que proporcionan los significados de los códigos que orientan la acción humana. Por ello, en esta escuela no existe distinción o división entre las instituciones y la cultura, ambas son complementarias. Ello supone dos aspectos: por un lado, se rechaza la distinción entre las argumentaciones institucionales, basadas en las estructuras, así como las argumentaciones culturales centradas en la comprensión de la cultura, las actitudes o valores. Por el otro, esta escuela tiende a redefinir a la cultura misma y a las instituciones.



En este sentido se revela un cambio de enfoques en el marco de la sociología, misma que deja a un lado las construcciones teóricas que asocian únicamente la cultura con los valores; el enfoque va más allá: se percibe la cultura como una red de rutinas de trabajo, de símbolos y de pautas para el comportamiento.[67]

La segunda característica es su comprensión sobre la relación entre las instituciones y la acción individual, la cual contiene algunos aspectos que se derivan del enfoque cultural. Los individuos en un marco institucional han sido socializados en roles organizacionales específicos, interiorizando las normas identificadas con los roles, llegando, de esa manera, a que las instituciones afecten el comportamiento individual, pero a partir de la acción recíproca; roles organizacionales y acción cultural son formas

[66] Ibid; p. 28.
[67] Véase, March, James y Olsen, Johan. El Redescubrimiento… Op. Cit; p. 78.

complementarias. Así, la dimensión normativa tiene impacto institucional y a la vez, cultural. Por ello, las instituciones influyen en la conducta al dar pautas normativas y de conocimiento, así como categorías y modelos necesarios para la acción. No sólo las instituciones influyen en el comportamiento al señalar al individuo lo que se debe hacer en un marco organizacional, también lo hacen al determinar lo que uno puede imaginarse en un contexto específico. Las instituciones no solamente afectan los cálculos estratégicos y racionales de los individuos -como lo afirman los institucionalistas de la elección racional-, también afectan sus preferencias y su identidad. De ahí que se afirme que las imágenes e identidades de los actores sociales están vertebradas por las formas institucionales y de las imágenes generadas por el rol social.

Por eso muchos institucionalistas señalan el carácter recíproco, constitutivo e interactivo, de la interdependencia entre las organizaciones y la acción individual. Cuando estos dos elementos actúan por regla o práctica social, los individuos en el contexto organizacional se erigen de manera simultánea en actores sociales que refuerzan la actividad que han adoptado.



Otra noción central de los institucionalistas sociológicos se refiere a que la acción individual surge con la interpretación. De ahí que se insista en que un individuo que enfrenta una situación dada debe encontrar las maneras de reconocerla y responder a ella con base en su experiencia organizacional. Además, considera que los patrones implícitos en la vida institucional brindan los medios para cumplir con ambas tareas; ello supone la memoria profesional para resolver los problemas. La relación entre el individuo y la institución se construye sobre la base del razonamiento práctico, también normativo, por lo que el individuo trabaja en los soportes institucionales disponibles para idear un curso de acción. Desde esta escuela, los individuos son racionales sólo en el conjunto de las tareas cotidianas, en su colectividad y no como entes individuales que pretenden satisfacer sus beneficios y maximizar sus ganancias. Por eso los sociólogos recurrentemente plantean un mundo de organizaciones o individuos que buscan definir y expresar su identidad en formas socialmente convenidas y no mediante actos puramente individuales.

Los institucionalistas en la sociología asumen una postura específica para explicar cómo se originan y cambian las prácticas institucionales, en contraste con los institucionalistas de la elección racional que establecen

el desarrollo de una organización a través de la eficiencia y de los fines materiales que los actores promueven. En cambio, los institucionalistas sociológicos sostienen que las organizaciones:

> A menudo adoptan una nueva práctica institucional, no sólo porque se progrese en la eficacia de los medios y fines de una organización, sino porque también incrementa la legitimidad social de la organización o de sus participantes. En otros términos, las organizaciones abarcan formas o prácticas institucionales específicas debido a que son muy valoradas dentro de un medio ambiente cultural mucho más amplio. En algunos casos, estas formas o prácticas pueden ser realmente disfuncionales con relación al logro de objetivos de la organización.[68]

Los institucionalistas sociológicos le dan un lugar central al asunto de la legitimidad o convivencia social, en el sentido de los acuerdos institucionales que se generan entre individuos y organizaciones. Por ello le dan significado al Estado contemporáneo de amplia competencia regulatoria, puesto que impone prácticas públicas en organizaciones sociales, mediante el consenso y la legitimidad. De ahí la importancia de la profesionalización en las esferas del servicio público, ya que derivan en mejores estándares de atención a los agentes externos de las instituciones, lo que conlleva márgenes de mayor eficiencia y acentuada legitimidad.



Finalmente, para los miembros de esta escuela las prácticas institucionales comunes emergen de un proceso de discusión interactivo entre los actores que se encuentran en un ámbito laboral determinado. Ese intercambio de roles y preferencias significa que los actores construyen mapas de conocimiento compartidos, que con frecuencia se revelan en prácticas institucionales convenidas y que son ampliamente desplegadas en el ambiente organizacional. En otras palabras, se trata de individuos cooperativos en un contexto organizacional que pretende maximizar beneficios colectivos.

[68] Ibid; p. 97.

A manera de acotación se puede evidenciar que si bien la administración pública es confrontada y cruzada no sólo con uno, sino con tres enfoques del nuevo institucionalismo, es conveniente resaltar que las tres escuelas han hecho grandes aportaciones a las instituciones.

# Capítulo dos

## El Nuevo Institucionalismo y la Administración Pública

La huella del nuevo institucionalismo en el plano académico no deja lugar a dudas, porque ha sido retomado en diferentes momentos que se relacionan con la revaloración de las ciencias sociales, incluida la Administración Pública, debido a la multiplicación y magnitud de los cambios que se han dado en el renglón de las instituciones. Su utilidad metodológica y conceptual invita al redescubrimiento de las instituciones y a trazar de ese modo líneas de reflexión, orientación y propuestas que contribuyan a revisar el sentido, fundamento y eficacia de las instituciones presentes y al mismo tiempo, a diseñar la importancia de aquellas que se vinculan con el desarrollo progresivo de la sociedad y las tareas del gobierno.

La reflexión sobre la vida institucional se empata con las propuestas que formula el neoinstitucionalismo, sobre todo porque algunas de ellas tienen el perfil para explicar los cambios que se dan en el sistema económico, político, social y administrativo, en particular en las últimas tres décadas. En estos años ha cambiado el mapa político en la sociedad, dando como resultado la apertura y consolidación de espacios públicos que otrora estaban ocupados por organismos gubernamentales y administrativos. El cambio institucional no se relaciona mecánicamente con las tesis del neoinstitucionalismo, pero es coincidente con algunas de sus premisas fundamentales para la adopción de las acciones de gobierno, como son: la calidad de instituciones reguladoras de los procesos electorales, los derechos de propiedad, la certidumbre jurídica, los costos de transacción, la identidad de las instituciones, la esencia de las organizaciones, la economía de la información, los contratos, los incentivos y las negociaciones institucionalizadas. Dichas premisas son consideradas centrales para el diseño y funcionamiento de las instituciones que corresponden a la economía de mercado y a la existencia de un Estado constitucional, democrático y con márgenes de gobernabilidad.



### *2.1 La administración pública*

La administración pública, entendida como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y disciplina académica, presenta hoy

en día una directriz que propone revalorar lo público: governance.[69] Éste surge como un enfoque que busca la revisión y renovación de los conceptos de la administración y gestión públicas en el marco de sociedades modernas, en las que el ejercicio de las democracias liberales es una constante. La administración pública, en todo caso, encontró su máxima expansión y legitimación durante el apogeo del Estado de bienestar.[70] En ese entonces, la administración pública todo lo abarcaba, los productos, las empresas estatales, las decisiones de política económica, la regulación del mercado, las decisiones sobre apertura democrática; regulaba prácticamente toda la actividad de la sociedad y al mercado mismo.

Governance como tendencia para la reactivación de lo público, de la administración pública, es una consecuencia directa de la lucha por democratizar el régimen político y es resultado del despertar de los ciudadanos y la sociedad civil, que ahora toma partido sobre la actuación de las funciones públicas y se pronuncian en los asuntos públicos. A partir de la era de un mundo globalizado y sin fronteras comerciales, el viejo paradigma de la soberanía estatal se ha visto fragmentado y en el mejor



[69] Por governance se entiende un proceso o método de gobierno desarrollado como respuesta a la crisis de gobernabilidad. Definimos governance "como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por y de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales". Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobatón, Pablo. "La Gobernabilidad es Fundamental. Del Análisis a la Acción" en Finanzas y Desarrollo, Washington DC, FMI, 2000, p. 10. La governance como paradigma teórico conceptual, tiene como propósito demostrar que el fortalecer la capacidad política del Estado, resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública, ya que en ésta se fortalece la capacidad administrariva. En el castellano, la voz gobernanza es el término, con mayores consensos, que refiere al governance, ambos refieren al proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. Aguilar Villanueva, Luis F. Gobernanza y Gestión Pública, México, FCE, 2006.

[70] Diversos trabajos sobre el proyecto de la nueva administración pública se encuentran en "Ensayos sobre la Nueva Administración Pública" en Revista de Administración Pública, Núm. 91, México, INAP, 1996.

de los casos, esa administración pública que ya no respondía eficientemente en los nuevos esquemas pensó necesaria la búsqueda de nuevos referentes, soluciones y conceptos para continuar su marcha como un instrumento decisivo de gobernabilidad y eficacia administrativa y no sólo de búsqueda del bienestar público, a costa de los déficits gubernamentales.[71]

Esa administración pública en crisis se centró en la manera de establecer la constitucionalidad del ejercicio gubernamental; es decir, en cómo administrar a las organizaciones públicas eficaz y honestamente en el marco de la legalidad y presumiblemente, sirviendo al interés público. Ese punto de partida era, en consecuencia fundamentalmente institucional, normativo y estático: básicamente era una conceptualización de la responsabilidad moral y política, pensada en términos jerárquicos y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas, respecto a la autoridad que ejercía el control gubernamental.[72]

Por ello es que la discrecionalidad administrativa del Estado significaba un papel central, ya que la administración pública se ejercía con el poder y control político, y por otro lado, con las medidas de gobierno a través de la administración pública. Ello significó que la participación de la sociedad y de otros organismos eran menores, ya que el Estado lo abarcaba todo. La omnipresencia de los valores descriptivos ponía en evidencia la construcción de sistemas políticos democráticos: el Estado, el poder político y público eran los protagonistas y hacedores de políticas. Con la nueva participación de otros actores en el espectro político y administrativo, surgido de nuevas relaciones de poder y de intercambios cooperativos entre



[71] El enfoque de governance aporta a la administración pública, patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes políticos. Mayntz, Renate. “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna” en Reforma y Democracia, Caracas,Venezuela CLAD, Núm. 21, 2001.

[72] Como orígenes y pilares centrales de la administración pública, tenemos: por un lado, la parte normativa y legalista del derecho, así como del poder atribuido a las ciencias políticas y por el otro, las ciencias de gestión empresarial. Véase, Lynn, Naomi y Wildavsky, Aaron (Comps.), Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1999.

instituciones viejas y nuevas -aún más en procesos de transición-, se ha buscado rediseñar el gobierno y por ello la búsqueda de nuevos enfoques que permitirán hacer vigente a la administración pública, a la luz de una nueva revisión y conceptualización. De ahí que emerge desde el trabajo académico y de la investigación (lo que en países desarrollados ya ha sido consolidado) la propuesta de governance.[73]

Governance por definición, se centra en la revisión de los otrora esquemas de la administración pública, pero desde el contexto de sociedades modernas, en las que el dinamismo público, la participación ascendente de organizaciones no gubernamentales y la nueva coyuntura del ejercicio democrático -en el marco de transiciones políticas-, es una constante antes no estudiada. Governance analiza categorías antes impensadas por los teóricos de la administración pública, ya que simplemente no existían las condiciones históricas y el trabajo administrativo que ahora se demanda desde la misma sociedad, más politizada y organizada.

Es evidente que en la historia, los diversos enfoques de aproximación a la administración pública han respondido a la necesidad de resaltar una faceta del objeto de estudio, ya que en cada momento de la historia del pensamiento y en la acumulación incremental de saberes disciplinarios, se arman nuevas propuestas de aproximación a la realidad, lo cual es la esencia de las ciencias sociales.



La administración pública no es novedosa en el sentido de que desaprovecha los viejos esquemas, sino porque se apoya en ellos para explicar y enriquecer las nuevas realidades. Se debe recordar que lo nuevo no significa, en la mayoría de los casos, que se deja atrás el pasado por ser un lastre, sino simplemente porque es un afán del investigador usar otros miradores para interpretar las nuevas relaciones entre la sociedad y el poder público.

De ahí que se explique que en el momento de la instauración del Estado-nación y su prolongación al Estado social de derecho, la administración pública se entendió materialmente en forma con la personalidad ju-

[73] Colomer, Josep y Negretto, Gabriel. “Gobernanza con Poderes Divididos en América Latina” en Política y Gobierno, México, CIDE, Vol. X, Núm. 1, septiembre de 2003.

rídica. Después, con las transformaciones y ampliación de las funciones del Estado, la administración pública se definió por su existencia material, pero también por las misiones que tenía encomendadas. En la actualidad, con el redimensionamiento del Estado, con la instauración de democracias liberales, los estudios de la administración pública se enriquecen con enfoques diversos, como las perspectivas de gestión pública desde los miradores de las ciencias económicas, sociológicas y también desde el derecho y la ciencia política, atendiendo contenidos de las ciencias administrativas.[74]

En las condiciones actuales es necesario que se manifieste en los servidores gubernamentales la vocación para interpretar los nuevos procesos sociales desde la lógica público-administrativa y política, puesto que es menester que las organizaciones públicas se fundamenten en la importancia de la dimensión política. Esto es, precisamente el campo de estudio de la administración pública: mayor eficiencia, flexibilidad en las estructuras burocráticas y mejor y mayor atención al gobierno, en términos de gestión y de agenda pública institucional; al público ciudadano: al cliente -siempre con derechos políticos- que es el soberano en un Estado democrático. La gobernanza, como tendencia actual de la administración pública entonces, es el resultado de la revisión de los enfoques pasados, la discusión de su vigencia y en su caso, la actualización, así como el ensayo de formas administrativas que permitan eficientar el trabajo gubernamental en sociedades dinámicas y en coyunturas de cambio. Hoy en día, la capacidad institucional de la administración pública tiene que revisarse en razón de los cambios que se desarrollan en la sociedad, la economía y la vida pública porque son el centro que justifica la intervención de los gobiernos en las áreas de interés público. Una alternativa para rehabilitar la vida de las instituciones es utilizar las reformas para depurar inercias, conductas, procesos, estructuras y órganos que dieron de sí y que por lo mismo, no tienen oportunidad de sobrevivir con eficacia creciente, motivo por el cual han de ingresar a zona de valoración, revisión y mejoramiento. Las reformas responden a las instituciones que favorecen la incorporación de mejoras relacionadas con la transformación de las condiciones que han de



[74] Mayntz, Renate. “Los Estados Nacionales y la Gobernanza Global” en Reforma y Democracia, Caracas,Venezuela, CLAD, Núm. 24, 2002.

permitir el mejor cumplimiento de los objetivos y las metas. Las reformas se inscriben en la lógica de alternar, modificar y fortalecer lo que existe; en este caso, el orden administrativo que es crucial para los gobiernos.

La reforma de la administración pública es la opción pragmática para adaptarla a las exigencias de un mundo globalizado que aumenta la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con velocidad inédita. La administración pública moderna no puede anclarse en patrones de desempeño que han llegado al tope de su eficiencia, el cual es equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas. El desempeño acreditado es condición para que las instituciones merezcan la confianza de la sociedad y los agentes económicos, de otro modo se pueden constituir no en un medio que permite solucionar problemas, sino como el origen mismo de los problemas, situación que compromete su existencia junto con la vida pública. Ninguna reforma tiene éxito cuando se omite la base del poder que la sustenta. Como estructura de poder, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir.



El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. La lógica de las reformas es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza.

Un paso clave en la conformación de la administración pública, son los procesos de innovación que se han desencadenado para mejorar su rendimiento institucional, a partir de las nuevas realidades que se viven en el mercado, la política, la cultura, la tecnología y los intercambios. En el tiempo actual, la clave de la innovación es el conocimiento, es decir, el conjunto de disciplinas, prácticas, saberes, teorías y metodologías que con orientación aplicada, transforman significativamente los modos de vida. Los sistemas administrativos deben entenderse de manera abierta, correlacionada, transparente, productiva y creativa para que se desenvuelvan con capacidad en los espacios de crisis, turbulencia, cambio, renovación e incertidumbre que son la constante de las sociedades liberales y las economías de mercado.

La administración pública tiene que asumir la esencia, ventajas y alcances del gobierno electrónico y se constituye en la institución que tiene a su cargo la importancia de crear y diseñar mejores sistemas de información y comunicación que favorezcan su relación con los ciudadanos. La administración al servicio del público ciudadano, implica que el desarrollo de la tecnología se vierte al seno de la sociedad para transformar cualitativamente sus condiciones de vida, alentando la expansión de las fuerzas productivas, el mejor desempeño de la economía y que la vida pública tenga condiciones óptimas para su desarrollo tanto en el plano individual como el colectivo. En este caso, lo relacionado con trámites y servicios debe facilitar ventajas compartidas para los ciudadanos, para que se eliminen tiempos, procesos, procedimientos y costos superfluos que únicamente propician distancias innecesarias entre los usuarios que son los ciudadanos y la propia administración pública. Conviene destacar que la administración pública no está reñida con la eficiencia ni la productividad; debe en todo momento, tener mejor capacidad instalada para llevar a cabo sus operaciones; lo inaceptable es que los medios administrativos se sobrepongan a los objetivos normativos y sustantivos que debe cumplir, porque se da paso a posturas que, sin fundamento, sostienen que es una institución neutral ante la vida social y política.



En términos de *governance*, la administración pública suma valores en cuanto a la dirección eficaz, económica y coordinada de los servicios públicos y del Estado; enriqueciéndolos con los conceptos de equidad y eficacia directiva del gobierno. En otras palabras, además de responder a las preguntas sobre cómo se puede ofrecer más y mejores servicios con los recursos disponibles en términos de eficacia, así como atender la interrogante sobre cómo mantener el nivel óptimo de servicios en términos de economía, la administración pública también atiende la disyuntiva sobre si acaso los servicios gubernamentales fomentan la equidad social.[75]

La equidad social es una expresión que abarca un conjunto de preferencias de valores, de diseño organizacional y de estilo administrativo;

[75] Aguilar Villanueva, Luis F. "El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza", XII Congreso Internacional del CLAD, Sto. Domingo, República Dominicana 30 de octubre/2 de noviembre 2007.

la equidad social exalta la igualdad de los servicios de gobierno y propugna la responsabilidad ética y profesional de los administradores gubernamentales en las decisiones y en el cumplimiento de los programas públicos. Este valor pone énfasis en el cambio de la conducción de los asuntos gubernamentales, ahora más transparentes, profesionalizados y bajo el tamiz de la rendición de cuentas.

La equidad social insiste en la ductilidad, en la racionalidad, en el binomio cliente-prestador de servicios, así como en los modelos posburocráticos, de cambio institucional y en el giro del paradigma sobre la función pública: ofrecer al gobernado la mayor atención, aún antes que a los intereses de las propias organizaciones públicas. En síntesis, uno de los puntos centrales que propone governance para la administración pública es tratar con equidad a los ciudadanos, desempeñar con valores éticos las tareas de la administración y también con responsabilidad pública.

El compromiso de la administración pública para con la equidad social significa un gobierno administrativo o ejecutivo fuerte, con sus respectivos contrapesos, pero fuerte en el sentido de que lo que ofrece al público ciudadano es cumplible en términos de compromiso social y de responsabilidad pública. La administración pública no sólo trata de cumplir sus deberes legislativos, ejecutivos y judiciales en la forma más eficiente y económica, también en influir y participar en la ejecución de políticas que mejoren en forma más general la calidad de vida de los gobernados.



La administración pública destaca los propósitos sociales del organismo por encima del bienestar institucional. En este plano, primero los burócratas sirven a la sociedad y sólo hasta después se busca que la gerencia o bien la institución pública, atienda sus necesidades: primero el público ciudadano y después la alta burocracia; primero el gobernado y después el tomador de decisiones. La equidad que supone governance, también significa la participación de la sociedad en la agenda pública. El resultado es el cambio de principios en la administración y los administradores para servir profesionalmente a la sociedad y no para que la sociedad esté atenta o a la expectativa de lo que la administración le otorga.

### *2.2 El enfoque del nuevo institucionalismo*

John Stuart Mill[76] al manifestarse sobre el debate clásico de los mecanismos del control político y del diseño de las instituciones identifica una primera escuela que considera el desarrollo de las instituciones como una cuestión dirigida a encontrar los instrumentos efectivos. El tener objetivos claramente definidos, una forma de evaluar los efectos que en las distintas formas organizacionales tendrán los objetivos elegidos y contar con la alternativa correcta para alcanzar su cumplimiento lo mejor posible, son las características primarias de una buena institución. La segunda escuela percibe a la evolución de las instituciones como un proceso espontáneo y natural. Las instituciones no se diseñan ni se eligen, no se crean ni desaparecen, se transforman en función de sus condiciones sociohistóricas. Surgen en un proceso histórico y representan un desarrollo cultural que no puede ser alterado o dirigido por ningún grupo de reformadores.

Los cambios pueden explicar a las reformas, empero no existe una relación directamente proporcional, ya que un cambio no es necesariamente la conclusión de un conjunto de reformas y varias reformas ineludiblemente producen un cambio. La relación entre cambio y reforma es débil, es de naturaleza problemática; varios son los elementos que afectan la libertad de los reformadores, que explican el cumplimiento o no de los objetivos de las organizaciones. Más aun la presencia de organizaciones formales no necesariamente se asocia con el cambio.



Esto es, las organizaciones no siempre forman parte del cambio, no podemos suponer que siempre las organizaciones son un instrumento para el cambio y que la relación de poder entre quienes organizan la reforma y quienes van a ser reformados, es siempre estática en cuanto a su relación jerárquica. Institucionalizar la libertad de los reformadores, así como de sus entornos latinizará el poder discrecional de la administración pública, más aun en un contexto de alta incertidumbre.

[76] Mill, John Stuart. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo, México, Herrero Hermanos, 1969.

El estudio, análisis y explicación del poder en la época contemporánea tiene que rebasar los límites dados por la comprensión fortuita o casuística de los hechos de la sociedad. Ello significa que la óptica de las explicaciones sobre los problemas y los actores sociales y políticos sin referencia a las instituciones, no conlleva a ninguna postura confiable. La omisión de las instituciones significa que se entiende la realidad objetiva a partir de cosmovisiones ideológicas que no toman en cuenta las relaciones de causalidad que forman entre los problemas, los actores y las soluciones. En tal sentido, el neoinstitucionalismo tiene la ventaja de recrear la importancia y el valor de las instituciones para contextuar en los ámbitos macro y micro, el significado de las acciones individuales y colectivas.

La revitalización del neoinstitucionalismo[77] llena los vacíos metodológicos y conceptuales que otrora han afectado a las ciencias sociales. Si las sociedades cambian y los Estados se transforman, es esencial destacar el significado de las instituciones para delimitar los alcances tanto de las crisis como de los cambios estructurales. Las instituciones desempeñan tareas que son cruciales para la gobernación y administración eficiente de la sociedad, porque su capacidad de respuesta es fundamental para absorber y regular viejos y nuevos conflictos que impactan en la vida colectiva. El valor de las instituciones entendidas desde un mirador transdisciplinario es un imperativo para que los diversos campos del conocimiento -ciencia política, ciencia del gobierno, ciencia económica, ciencias antropológicas, ciencia del derecho, ciencia de la sociedad, las teorías de la acción pública- sean aprovechadas y utilizadas, con el fin de ampliar el análisis metodológico, teórico, empírico y aplicado de los problemas públicos.



En este caso, el neoinstitucionalismo no es una ciencia social para sí, sino la suma articulada de conocimiento, saberes profesionales y comunidades académicas y profesionales que es factible retomar para ver hacia el comportamiento de la sociedad y determinar sus condiciones de vida para producir formas de respuesta institucional que aseguren su estabilidad y desarrollo.

[77] Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico, México, FCE, 1999, pp. 25-54.

Como movimiento intelectual y plural, el institucionalismo en su versión económica toma distancia de los postulados neoclásicos de la economía que simplifican en extremo el intercambio económico a partir del conocimiento abstracto, cuantificado e intemporal que centra su atención en la visión algorítmica de la propia economía. En los modelos elaborados con refinación lógica y técnica, la gran ausencia en la selección de las variables de estudio son las instituciones y por ende, los actores sociales. En todo caso, el neoinstitucionalismo se inspira más en los clásicos de la economía -John Stuart Mill, Adam Smith y Karl Marx- que aluden a valores, intereses, preferencias y conductas de los sujetos económicos y sociales para dar vida a las relaciones de intercambio. A partir de la crítica a los axiomas de los neoclásicos, el neoinstitucionalismo reivindica a la economía como un campo donde hay relaciones de poder, conflicto y tensión que únicamente pueden ser contenidos a través de medidas y políticas de carácter institucional. Siguiendo a Robert Dahl y Charles E. Lindblom,[78] la propuesta del neoinstitucionalismo es factible con la cosmovisión de la economía política para corroborar que las relaciones del intercambio económico son relaciones de poder y que éstas se pueden explicar en términos de intercambio y en razón del cosmos que sustenta la vigencia y aplicación de las reglas institucionales. Así, nociones imprecisas como mercados perfectos, mano invisible y autorregulación de los sistemas económicos no tendrían un lugar en la revisión institucional de los procesos productivos, los mercados y las formas que permiten el intercambio de los bienes, los servicios y las mercancías que reflejan la voluntad expresa para movilizarlos, a través de los compromisos institucionales que las autoridades públicas reconocen y sancionan.



Un exponente de esta visión, es Douglass North,[79] para quien las instituciones son parte medular en los intercambios económicos y políticos. Las instituciones entendidas como las reglas del juego de la sociedad no son producto espontáneo, sino fruto de interacciones, acuerdos, arreglos y compromisos que diversos grupos organizados de la sociedad convienen en definir y cumplir, para que la vida colectiva tenga mayor certidumbre en su progreso y desarrollo.

[78] Dahl, Robert y Lindblom, Charles E. Politics, Economics & Welfare. Transaction Publishers, Londres, New Brunswick, 1992.
[79] North, Douglass C. Instituciones, Cambio… Op. Cit; pp. 54-55.

La sociedad moderna es una estructura de poderes diferenciados, activos, formales, informales y contestatarios que requiere de las instituciones del gobierno para asegurarle con eficacia las tareas de coordinación, conciliación y articulación de intereses, con el propósito de fortalecer las relaciones de la comunidad civil y política que hacen posible su existencia de manera ordenada, pacífica y productiva. En este caso, obras clásicas del pensamiento político como Ensayo sobre el gobierno civil de John Locke; El contrato social de Jean Jacques Rousseau; Ensayo sobre el gobierno representativo de John Stuart Mill, así como obras contemporáneas como La sociedad abierta y sus enemigos de Karl R. Popper; Ingeniería constitucional comparada de Giovanni Sartori y La poliarquía de Robert Dahl son, entre otras, ejemplo representativo sobre cómo se diserta sobre el fundamento de las reglas del juego que se formulan para organizar a la sociedad moderna sobre la lógica de las instituciones y el poder democrático. Incluso, en la obra de Thomas Hobbes, Leviatán, se analizan los valores egoístas, las conductas insensibles y los inconvenientes de la sinrazón para que los individuos consigan acuerdos de manera natural y pacífica.



Desde esta perspectiva, los asuntos sobre la autoridad, la conducción, la obediencia, la legitimidad, la corresponsabilidad y los beneficios compartidos necesitan de reglas institucionales que sean producto de la aceptación individual y colectiva, para evitar que el individualismo egoísta e insensible se imponga sobre el bien público. La sociedad moderna, entendida como una sociedad democrática, se ha construido sobre instituciones relevantes como los derechos del hombre y el ciudadano, las libertades civiles y políticas, la división y colaboración de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, la distinción y conexión de lo privado y lo público. El intercambio económico, los mercados, la propiedad privada, los derechos de propiedad, el derecho positivo, la opinión pública, el debate, la crítica, la persuasión y los argumentos también se han construido con el paradigma del Estado de derecho, los gobiernos representativos, las administraciones públicas responsables, la función de los parlamentos, del ejecutivo,del judicial, las instituciones de participación y representación, la voluntad ciudadana, la administración de justicia y la defensa de las personas ante los abusos de la autoridad. El común denominador de esas instituciones es que tienen su origen en modelos mentales que se deben traducir en tipos de reglas que autorizan y restringen conductas en el plano individual y colectivo, para dar coherencia y funcionalidad a los sistemas sociales y políticos.

Por ello, el neoinstitucionalismo no sólo es producto de ideas, sino creador de premisas y categorías que son fundamentales para explicar los intercambios en la sociedad y en el ámbito del Estado y sus instituciones.[80] Destacan, en este sentido, los costos de transacción,[81] la economía de la información, los derechos de propiedad, los contratos, la visión económica del derecho, la teoría económica de la organización. Su contribución analítica se extiende con la definición de categorías importantes como fallas del mercado, fallas del Estado; la distinción entre institución -reglas del juego de la sociedad que son de carácter abstracto- y organización -expresión material de la institución: personal, equipos tecnológicos institucionales, recursos-; el principal -políticos electos- y el agente -administradores y funcionarios-, de cuya relación depende el cumplimiento de las ofertas de gobierno y el grado de legitimidad política en un momento determinado.

Por otra parte, la propuesta del nuevo institucionalismo en la ciencia política[82] es una respuesta a la influencia del conductismo y la teoría de la elección racional al sostener que las preferencias individuales -individualismo metodológico- son la base para identificar las conductas colectivas, sin destacar la importancia de las instituciones en los comportamientos asociados. La riqueza del análisis institucional no es prescindible en aras de criticar los excesos del formalismo y el legalismo, y sostener que los individuos actúan sobre la base de cálculos precisos e impecables para dar sentido a la vida asociada. Las instituciones son la clave para que las acciones individuales y las acciones colectivas sean entendidas de manera más puntual y confiable, situación que coincide con la revitalización de la vida privada y la vida pública, en cuanto centros que hacen un contrapeso razonable a las tendencias centralistas y abrumadoras del Estado. Para el neoinstitucionalismo, la tarea del Estado es relevante to-



[80] Ayala Espino, José. Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Contemporáneas del Estado, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 315-372.
[81] Avila Ramírez, Ángel. "Dilemas en la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México. Un Enfoque Institucional" en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002, Núm. 53, pp. 9-13.
[82] Véase, March, James y Olsen, Johan. "The New Institutionalism: Organizational. Factors in Political Life" en American Political Science Review, 1984, Núm. 78, pp. 740-748.

mando en cuenta la lógica de la institucionalidad que lo caracteriza como un poder que combina con eficacia funcional, tanto las atribuciones como las limitaciones que le impone el constitucionalismo moderno. El Estado es y continuará siendo la institución que tiene a su cargo los fundamentos de la dominación legal -racional-, atendiendo a los valores y principios del poder democrático.

En otro ángulo, el neoinstitucionalismo tiene la ventaja analítica y empírica para identificar en el mundo de los hechos, las estructuras de decisión, los actores que negocian, el tipo de acuerdo que alcanzan, el diseño e implementación de las acciones de gobierno, las arenas de poder, los grupos de interés, los procesos de dirección e implementación en las organizaciones, los actos ejercidos de la autoridad, las formas de participación y organización de los ciudadanos, así como el funcionamiento efectivo de las instituciones. Se ocupa y preocupa con sus activos metodológicos y conceptuales de comprender las instituciones no sólo en el aspecto normativo y prescriptivo, sino fundamentalmente en el aspecto positivo, es decir, qué son, cómo funcionan, qué resultados producen, a quién o quiénes favorecen con sus decisiones, quiénes son los responsables de su gestación, diseño, funcionamiento y operación.



Así, la relación Estado y mercado, gobierno y ciudadanos, no se queda en las formas constitucionales y legítimas, sino que es posible entenderla a partir de los programas públicos, el ejercicio del presupuesto, la aplicación del gasto público, la ejecución de las políticas de bienestar, la medición de los beneficios, el logro de la equidad, la disminución de la exclusión social y el grado efectivo del desarrollo que alcanzan las instituciones públicas, privadas y sociales. De igual modo, los arreglos vinculados con los objetivos y metas de los planes de desarrollo, la definición y operación de las políticas regulatorias -monetaria, fiscal y crediticia-, las formas de colaboración entre las funciones ejecutivas y legislativas, así como su grado de incidencia en los espacios productivos y sociales, son aspectos que es posible corroborar con la aplicación del análisis situacional, es decir, con las ventajas del análisis empírico que es uno de los pilares del neoinstitucionalismo.

No menos importante en el modelo del neoinstitucionalismo, son las categorías diseño, cambio institucional y el desempeño de las instituciones, en cuanto medios que permiten descubrir, tipificar y analizar la escala de valores e intereses que sustentan su proyección. La conexión estructural

entre dichas categorías es fundamental para situar la perspectiva espacial y temporal de las instituciones en razón de las estructuras, procesos, intereses, preferencias, reglas, valores culturales, los códigos de conducta, las identidades, los derechos y las obligaciones. Si las instituciones son reglas que deben cumplirse de acuerdo a lo que prescriben, los procesos de cambio y desempeño aluden a condiciones donde intervienen actores relacionados con el ejercicio del poder. Esta categoría es básica en la vida de las instituciones porque en las mismas hay relaciones de cooperación y conflicto, que son la expresión corpórea del estado que guarda la convivencia entre los diferentes miembros de la institución. En este sentido las reglas son la expresión de la institucionalización de los incentivos y castigos, propios de una acción colectiva. La reducción de los márgenes de discrecionalidad de las instituciones formales e informales da cuenta del grado de desarrollo de las sociedades.[83]

De este modo, los cambios institucionales son procesos inducidos que tienen como objetivo modificar modos y pautas de vida para dar paso a las reformas o a la innovación en un tipo determinado. Una y otra generan expectativas, pero también estimulan reacciones contrarias para que fructifiquen. La naturaleza, el ritmo y el alcance de los cambios dependen de la correlación de fuerzas que hay en las instituciones. También el desempeño es un asunto que debe situarse en el rumbo de los resultados que se obtienen, como tal. Involucrar a los actores interesados en mejorar la calidad de los procesos y las políticas, así como los esfuerzos orientados a evitarlo. Por tanto, el cambio y el desempeño institucional son un aspecto que debe enfocarse en el balance de las fuerzas, grupos e intereses que ocupan un lugar relevante en el desarrollo de las instituciones, no únicamente en la estrategia que se adopta y en el proyecto que los anima para fortalecer los procesos del gobierno y asegurar la dirección política de la sociedad. En el nivel de los Estados, el cambio institucional significa nuevas reglas -disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias- en materia económica, política y social que tienen como meta su transformación y mejoramiento, y al mismo tiempo es un proceso



[83] Olson, Mancur. La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos, México, Limusa, 1992.

de apoyos y restricciones, lo cual indica que los procesos incrementales son la tendencia más sobresaliente para entender la calidad e impacto del cambio.

El cambio inducido y la vigencia de las rutinas,[84] son elementos que explican hasta dónde llegan las reformas en los Estados y los gobiernos, porque son los centros de poder más importantes que aseguran la sobrevivencia y el desarrollo de la sociedad. Respecto al diseño de las instituciones, las etapas que necesitan exigen la participación y cooperación de los actores interesados en ellas. De acuerdo con el neoinstitucionalismo, hay intereses, valores y preferencias que concurren en la definición, contenido, requisitos, capitulado y cobertura de las instituciones; lo cual explica que sin procesos de negociación y acuerdos compartidos no es factible la creación de las instituciones que la sociedad y los Estados requieren. Por ello, el diseño organizado en disposiciones de derecho escrito tiene como escenario el comportamiento de distintas arenas de poder y la lógica de las instituciones no consiste en sustraerse del mismo, sino en utilizarlo de modo inteligente para que sea reconocido en nuevos estatutos, códigos, leyes, constituciones y reglamentos que favorezcan que la certidumbre sea el atributo más evidente para generar confianza y seguridad en la vida colectiva. Para esta tarea, la cooperación de los actores es crucial, dado que sin acuerdos básicos es imposible que el diseño tenga vida formal y reconocida en el mundo de las instituciones.



### *2.3 El nuevo institucionalismo y la administración pública*

Las organizaciones públicas y privadas están institucionalizadas cuando su comportamiento está señalado por reglas culturalmente condicionadas, las cuales se manifiestan en ciertas rutinas de acción y le dan significado a esas acciones; reflejan intereses, valores, opiniones, expectativas y recursos relativamente estables.

La instrumentación de capacidades administrativas e institucionales que acompañan a los cambios políticos, es un elemento indispensable en

[84] March, James y Olsen, Johan. “El Ejercicio del Poder desde una perspectiva Institucional” en Gestión y Política Pública, México, CIDE, 1997, Vol. VI, Núm. 1, pp. 71-73.

la construcción de un orden democrático. La actuación administrativa y política basada en reglas informales, facultades extraordinarias y poderes discrecionales, explica la capacidad de implementar cambios en las reglas del juego, normas de conducta, expectativas, comportamientos, ubicaciones, recursos y relaciones entre los principales actores involucrados. Tales cambios perjudican intereses y expectativas de actores sociales que se han beneficiado durante largos periodos, de los recursos públicos, las exenciones legales y los puestos administrativos.

La teoría de la elección[85] racional permite analizar la capacidad que tienen los individuos para decidir sobre la base de preferencias y las estrategias para obtener mejores resultados de acuerdo a sus intereses. No obstante, para seguir un proceso de decisiones basándose en el modelo de racionalidad instrumental es necesario contar con información completa sobre las opciones y que el individuo que decida cuente con preferencias claras e invariables.

Los estudios pioneros de Herbert Simon[86] colocaron en cuestionamiento el modelo de racionalidad instrumental argumentando que de acuerdo a la observación de la conducta de los individuos en las organizaciones y en el proceso de toma de decisiones, rara vez el modelo correspondía con la realidad. Una de las críticas al modelo de racionalidad instrumental o también llamada neoclásica, es que no considera que los individuos al tomar decisiones dentro de las organizaciones se encuentran sujetos a una serie de condiciones que impiden contar con toda la información necesaria para hacer todos los cálculos posibles. Las principales restricciones a las que se enfrentan los actores dentro de las organizaciones son la falta de información completa, la escasez de recursos, la inconsistencia de preferencias y prioridades y las consecuencias no deseadas de los cálculos posibles.



En consecuencia, las restricciones impuestas por el entorno cambian el curso de acción, por lo que los actores se orientan hacia un resultado que satisfaga de la mejor manera las preferencias establecidas. Es lo que Simon[87] llamó la racionalidad limitada, la cual aunque sigue siendo un

[85] Tsebelis, George. Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics, Berkeley, University of California Press, 1990.
[86] Simon, Herbert. “A Behavioral Model of Rational Choice” en Quartely Journal of Economics, 1955, Núm, 69, pp. 99-118.
[87] Ibid.

proceso de racionalidad porque persigue un fin de acuerdo a ciertos cálculos, al enfrentarse a la toma de decisiones lo que busca es adaptarse a las condiciones existentes con el objeto de obtener un resultado aceptable. En consecuencia, lo relevante en el modelo de racionalidad limitada no es el logro del objetivo sino el proceso mediante el cual se toma una decisión satisfactoria. Según Tsebelis[88] la idea de actores racionales que buscan y analizan información necesaria para tomar sus decisiones es aplicable a individuos o élites que poseen mecanismos eficaces para compartir información y llegar a acuerdos sobre las decisiones a tomar. No es así en el caso de grupos o colectivos difusos. De acuerdo a éste autor la racionalidad fuerte no se contradice con la teoría de Herbert Simon sino que constituye una aplicación local. La perspectiva de actuación de los individuos con base en estrategias no se diluye en el enfoque de la teoría de Simon, pero a diferencia del modelo de racionalidad fuerte, en la racionalidad limitada los actores contemplan estrategias ya ensayadas o aplicadas por otros actores en circunstancias análogas, es decir, la capacidad de innovación estratégica se encuentra limitada principalmente por la circunstancia del medio.



Basándose en tales argumentos, lo que interesa entonces es el marco en donde los individuos toman decisiones, es decir, las instituciones. Según los nuevos institucionalistas, el proceso de toma de decisiones es complejo y problemático debido a que el modelo de racionalidad instrumental es inexistente en las organizaciones. Por el contrario, los individuos deben tomar decisiones en contextos problemáticos e inciertos. Las instituciones proporcionan entonces, una serie de reglas, normas y patrones de conducta formales e informales que permiten reducir esa problemática y hacer menos incierto el proceso decisional.[89]

Las instituciones formales e informales han operado en la realidad con distintas intensidades y grados de impacto en el funcionamiento de las limitaciones en el plano político, social y económico; esto nos lleva a cierta forma de regulación de ambientes diferentes, pero relacionados con los procesos productivos, los derechos de propiedad, el intercambio y la vida

[88] Ibidem.
[89] March, James G. y Olsen, Johan P. El Redescubrimiento… Op. Cit.

política. Las instituciones formales están referidas a reglas políticas y jurídicas, reglas económicas y contratos. Son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Su aplicación y cumplimiento es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Las instituciones informales provienen de información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultural. La cultura proporciona un marco conceptual basado en el lenguaje para cifrar y entender la información que los sentidos transmiten al cerebro. Los supuestos conductuales son diversos, regulan el procesamiento y acceso a la información con reglas formales y generales, es la pretensión de las limitaciones formales del gobierno y en especial de su régimen administrativo.

Para los teóricos del nuevo institucionalismo, el diseño de las instituciones políticas no sólo es producto de las organizaciones y del modelo de desarrollo. Para ellos las instituciones tienen una autonomía relativa y afectan e influyen en el comportamiento individual y colectivo constriñendo opciones u orientando alternativas de acción.[90] Tales fundamentos son los que llevan a buscar la construcción de una teoría que tome a las instituciones en consideración.



El nuevo institucionalismo surgió así, como "…una corriente de trabajo teórico que se conforma alrededor de la idea de que las características del contexto institucional dentro del cual los individuos actúan es un factor fundamental para la explicación de sus comportamientos".[91] El análisis que propone tal corriente se orienta a la interpretación del efecto que tienen las restricciones o las incertidumbres sobre el comportamiento organizacional y como son adaptadas al medio. La importancia del enfoque radica en que cuando las instituciones hacen posible la adaptación de las restricciones al proceso decisional, permiten estructurar la vida política dotándola de relativa estabilidad y certidumbre.[92] No obstante el acuerdo que existe sobre la importancia de las instituciones en el contexto político,

[90] Ibid; p. 2.
[91] Vergara, Rodolfo. "Decisiones, Organizaciones y Nuevo Institucionalismo" en Perfiles Latinoamericanos, México, FLACSO, 1993, Núm. 3, pp. 119-144.
[92] Bertranou, Julián. "Estructurando la Política. El Papel de las Instituciones" en Revista Mexicana de Sociología, México, UNAM, 1995, Núm. 1, pp. 235-245.

social y económico, en el nuevo enfoque teórico no es único y homogéneo. La diferencia radica en que para conocer el impacto que tienen las instituciones sobre el comportamiento organizacional es necesario conocer las características principales del contexto que motiva a los actores a tomar decisiones, diseñar organizaciones y elegir alternativas. Tales características son tomadas de acuerdo a diferentes orientaciones, entre las que figura la elección racional, la histórica y la sociológica.[93]

El análisis del contexto institucional permite, sin duda, identificar los espacios en donde se halla asentado el poder discrecional y las prácticas informales, lo cual da pauta para analizar las dificultades y oportunidades para la aplicación de una reforma administrativa integral.

Será necesario identificar el sistema administrativo, cómo está compuesto y a qué lógica institucional responde, si se encuentra inscrito dentro del contexto institucional del sistema político o bien, tiene una lógica distinta. La relación del contexto institucional del sistema político con el sistema administrativo, proporciona elementos para identificar los incentivos y el cambio de estrategias de los actores involucrados en la orientación de las transformaciones administrativas. La perspectiva del nuevo institucionalismo en el estudio de la administración pública permite no sólo identificar cuáles son las reglas que al integrarse al marco normativo disminuyen los costes de transacción y posibilitan la estabilidad del sistema político, sino también de identificar cómo las prácticas institucionales dentro de la administración pública han condicionado el comportamiento y la estrategia de los actores involucrados en ella.



### *2.4 La administración pública en el contexto institucional*

March y Olsen señalan que la atención organizacional es un recurso escaso (tiempo, información y capacidad para procesarla) y lo importante en el análisis es identificar los criterios que norman su distribución. La atención organizacional es “la habilidad que tienen sus instancias inteligentes de la organización para observar y decidir acerca de los procesos que tienen lugar en las distintas subunidades organizacionales”.[94] La aten-

[93] Hall, Peter y Taylor, Rosemary. “La Ciencia Política...Op. Cit; pp. 15-51.
[94] Vergara, Rodolfo. “El Redescubrimiento… Op. Cit; p. 13.

ción de la organización no está centrada en aquéllas áreas en las que se pueden maximizar los resultados sino en sus unidades que presentan un resultado no satisfactorio.

Para que las organizaciones puedan centrar su atención en los procesos que requieren mejorar sus resultados, las otras unidades necesitan procesos simplificados por medio de los cuales operen. Las estrategias simplificadoras por medio de las cuales operan los procesos son las rutinas organizacionales. Las rutinas son procesos que no requieren de toma de decisiones, las rutinas son "…procedimientos convencionales, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política". [95]

Con la práctica, las rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que conforman la cultura organizacional. Los conocimientos y las prácticas que se comparten por todos y se dan por hecho, generan una forma de hacer las cosas. Los conocimientos y prácticas compartidos son los que generan las normas de la institución. En las normas se encuentran codificadas las atribuciones y obligaciones de los roles que desempeñan los individuos en la institución. El comportamiento de los individuos se explica entonces por los roles asignados y en las reglas institucionales que los norman. Sin embargo, la ambigüedad juega un papel muy importante en el funcionamiento de las organizaciones. Es provocada porque los individuos que toman decisiones no son actores racionales con preferencias claras y compatibles con la organización. En la observación empírica, March y Olsen[96] señalaron que los actores no están informados, son inseguros y vacilantes, por lo tanto sus preferencias no son compatibles con el comportamiento organizacional.[97]

El diseño del contexto institucional permite disminuir la ambigüedad y la incertidumbre en las organizaciones y dar certeza sobre los procesos decisorios. Cuando las normas se han institucionalizado, es decir, cuando los individuos están convencidos de que las reglas y normas estable-



[95] March, James G. y Olsen, Johan P. El Redescubrimiento… Op. Cit; p. 68.
[96] Ibid.
[97] Ibidem; p. 97.

cidas en una organización simplifican el proceso de toma de decisiones y son una estrategia para simplificar la realidad y llegar a resultados satisfactorios, se produce confianza y certidumbre.

Las reglas institucionales se obedecen porque se ha dado un proceso de socialización por medio del cual se ha aprendido a obedecer las reglas. Pero la obediencia se produce cuando hay confianza en las instituciones. La confianza es un elemento fundamental para obedecer las normas y las reglas. La eficiencia en la obediencia de las reglas y rutinas es que estén basadas en normas[98] y creencias institucionalizadas que han sido trazadas para el desarrollo social y político de un contexto. Para que las normas funcionen deben ser obedecidas y acatadas por todos, esto es lo que genera estabilidad institucional.

El contexto institucional es entonces de la mayor importancia para el surgimiento de la confianza. Construir un marco institucional que permita tener un marco de referencia para todos basado en la certidumbre que da el acatar normas y reglas comunes permite acceder a la estabilidad institucional. El Estado institucional es "…un orden político y moral, así como una serie de procedimientos operativos estándar de larga duración que reflejan valores, principios y creencias compartidos por la mayor parte de la población. La tarea primordial del Estado es garantizar el orden político y la autonomía de las diversas esferas institucionales de la sociedad."[99] Además, la existencia del imperio de la ley o el rule of Law es una restricción indispensable para asegurar las acciones gubernamentales.[100]



Las reformas a la administración pública son para March y Olsen, un proceso de adaptación de los cambios en el contexto institucional que ocurre con base en las interacciones del medio ambiente con las instituciones. Estas interacciones se producen en dos niveles, 1) la inercia de las rutinas y prácticas que tienden a la estabilidad y 2) la tensión que genera una situación parecida a la de los botes de basura en la cual las instituciones

[98] Ibidem; pp. 84-85.
[99] Ibidem; p. 191.
[100] Ibidem.

echan mano de soluciones disponibles en su repertorio para adaptarse a las demandas del ambiente. Según estos autores, iniciar los cambios es muy sencillo, lo difícil es controlarlos por el número de variables que intervienen; lo relevante es cómo las variables se adaptan al proceso de transformación y cómo los gobiernos y quienes ponen en marcha las reformas pueden lidiar con tales variables, sea incorporándolas o manteniéndolas al margen.

Las dificultades para realizar una reforma administrativa se vinculan con un número considerable de variables entre las que se encuentran las políticas, económicas y hasta sociales, siendo de las más relevantes, sin duda, las primeras. "Las ocasionales incursiones de la política en la reforma administrativa no han conducido al desarrollo de una capacidad institucional general para llevarla a cabo".[101]

La reorganización de la administración pública es una preocupación central de cualquier sistema político y forma de gobierno debido a que, la efectividad de cualquier sistema depende en un alto grado de las instituciones administrativas. La política opera generalmente en situaciones muy estructuradas en rutinas y lo hace a través de las prácticas administrativas. Al analizar los esfuerzos por reorganizar la burocracia se pueden aprender lecciones sobre la naturaleza institucional de la política y de la organización de la vida política. Según March y Olsen, los altos funcionarios promueven reformas a la administración pública para luego abandonarlas. Según los autores, todas las propuestas y acciones que se realizan encaminadas a tal propósito están más destinadas a dar seguridad a los observadores sobre la pertinencia de las acciones que a influir realmente en ellas. Las reformas a gran escala entendidas como "…esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del estado a fin de dotarlos -como se dice tradicionalmente- de mayor eficiencia y eficacia. Durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como 'reformas administrativas'".[102] No obstante, los cambios administrativos o a la



[101] Ibidem; p.166.
[102] Oszlak, Oscar. "De Menor a Mejor. El Desafió de la Segunda Reforma del Estado" en Nueva Sociedad, Buenos Aires, Argentina 1999, Núm. 160, p. 183.

organización burocrática han sido parte del valor simbólico y la retórica porque expresan un afán y una voluntad transformadora, generalmente bien aceptada por la sociedad. Después de analizar los intentos de reforma en Estados Unidos durante el siglo XX, March y Olsen observaron que los cambios realizados estuvieron muy por debajo de los inicialmente anunciados, sin embargo el anuncio de la reforma es un mensaje que los ciudadanos aprecian y que un presidente podría ser más criticado por lo que no dice que por lo que no hace en esa materia.

La reforma administrativa, dentro de un contexto de cambio político, representa un reto para el diseño institucional. Además de que, como ya se mencionó, la eficiencia en los procesos administrativos determina el éxito de un sistema político. El proceso de reforma en la administración pública implica la rutinización que más tarde se transforma en normas y convenciones, las cuales conforman la cultura organizacional. Pero para que una reforma de tal naturaleza sea efectiva debe incluir no solamente un cambio en las estructuras y los procedimientos organizacionales sino en el comportamiento de los administradores orientado hacia el apego a la ley.



De esta manera, para que una reforma administrativa sea integral debe incluir una transformación en las reglas de funcionamiento e integración entre los servidores públicos. Reorganizar las estructuras administrativas y los procedimientos puede proporcionar un nuevo perfil a la organización, pero la manera de operar seguirá siendo la misma si no se considera un cambio en la forma de operar e incentivar un comportamiento responsable de los individuos.

Las reformas a las organizaciones públicas o las denominadas reformas del Estado, se encuentran inmersas en las actuales reformas de las grandes organizaciones internacionales, es decir, las reformas administrativas pretenden ser comunes a todas las organizaciones. Se tiene la creencia de que las reformas administrativas son el método para lograr un cambio. Para pasar de una organización tradicional, poco eficiente o diferenciada a una moderna, eficiente y altamente especializada.

Empero, los contenidos de las reformas administrativas están determinados por conceptos racionalistas de las propias organizaciones, así como de fuertes tendencias o modas administrativas. Las reformas administrativas no conducen a cambios reales de las organizaciones o mejores

resultados de eficacia, eficiencia, menor dispendio de los recursos públicos, mayor profesionalización de la función pública, especialización de sus funciones; por el contrario, las reformas administrativas tienden a legitimar conceptos comunes, a estandarizar, homogeneizar y estabilizar a las organizaciones, así como de estilos de administrar. Dejando de lado las posibilidades estructurales de las organizaciones para la ejecución de dichas reformas. Los cambios en las organizaciones no necesariamente implican cambios en las instituciones.[103]

Para que las transformaciones de la administración pública sean efectivas e integrales es necesario considerar, como señalamos en otro párrafo, un gran número de variables entre las que se consideran factores económicos, sociales y políticos. En este último se incluye el generar los consensos necesarios que apoyen la puesta en práctica de la reforma. Sin duda un factor fundamental es la voluntad política[104] de quien gobierna para que la reforma sea posible.



[103] El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. Mientras que el cambio organizacional o de los organismos implica el cambio de grupos de individuos -partidos políticos, senado, cabildo, empresarios, sindicatos, iglesias, clubes, universidades, entre otros- enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Modelar los organismos es analizar las estructuras de gobernación, las capacidades. Y la forma de aprender haciendo determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo. Qué organizaciones u organismos cobran vida y cómo evolucionen son hechos determinados fundamentalmente por el marco institucional. Las organizaciones u organismos se crean con un propósito deliberado, como consecuencia de la oportunidad del cambio institucional, empero, en el curso de sus empeños por lograr sus objetivos constituyen una fuente principal del cambio institucional. North, Douglass. Instituciones, Cambio… Op. Cit; pp. 13-42. En otra perspectiva, el cambio institucional no es necesariamente funcional, sino que las instituciones públicas pueden leer mal las señales emitidas por la sociedad y responder de un modo disfuncional. No obstante, teniendo en cuenta el modelo adaptativo (la lógica del cubo de basura) las instituciones tendrán reiteradas oportunidades de ajustar su comportamiento. El cambio organizacional responderá a las consecuencias benévolas o no del cambio institucional. Peters, Guy B. El Nuevo Institucionalismo… Op. Cit; pp. 56-69.

[104] Guerrero Amparan, Juan. Un Estudio…Op. Cit.

La importancia de la voluntad política se enlaza con la capacidad racional, si bien limitada por el contexto del líder de la organización o el gobernante. Las ideas constituyen entonces un elemento adicional en el análisis de las propuestas de reforma administrativa y está vinculado con su influencia en los cambios en las políticas. Para Margaret Weir[105] la innovación individual es parte de la secuencia de las políticas públicas y más allá de este concepto, se encuentra la noción de dependencia de senderos. Con esto la autora quiere subrayar la importancia del hecho de que las decisiones tomadas en un punto del tiempo pueden restringir las posibilidades futuras en virtud de que dirigen las políticas públicas hacia rutas particulares que las ideas y los intereses desarrollan y las instituciones y estrategias adaptan. La autora relaciona como parte de su marco de análisis metodológico ideas, instituciones y actores políticos, redes de expertos e intereses sociales en la conformación de las políticas, las ideas recobran importancia porque traducen la percepción de los actores en estrategias y en su caso en cambios de políticas. Para Paramio"…un cambio de política es siempre un cambio de estrategias por parte de los actores, y por tanto implica un cambio en la percepción que éstos tienen de la realidad en la que operan".[106]



La importancia que tiene la existencia de las instituciones en un sistema político está relacionada con una forma de hacer las cosas, porque las instituciones establecen interacciones reguladas y reglas que moldean el comportamiento de todos los actores. Su cumplimiento da certidumbre y confianza en el quehacer gubernamental. Para que se cumplan deben existir los incentivos suficientes de tal suerte que el no cumplir una regla sea más costoso que el cumplirla, sólo en estas condiciones las instituciones funcionan.

[105] Nos referimos al artículo "Politics and Jobs: Boundaries of Employment Policy in the United States", citado en Calvin, Claudia y Velasco, Jesús. "Las Ideas y el Proceso de Conformación de las Políticas Públicas: una Revisión de la Literatura" en Política y Gestión, México, CIDE, 1992, Vol. IV, Núm. 1, pp. 169-188.
[106] Paramio, Ludolfo. "Las Dimensiones Políticas de las Reformas Económicas en América Latina" en Zona Abierta, Madrid, España, 1999, 88/89, p. 10.

Las cuestiones que tienen que ver con el cumplimiento de las normas se relacionan con la necesidad de que exista un diseño específico de las normas, es decir, que no sean ambiguas ni contradictorias, además deben existir actores encargados de monitorearlas, es decir, un aparato administrativo que las haga cumplir y castigar, al mismo tiempo el aparato administrativo debe contar con reglas para cumplir su trabajo e instancias a quien rendir cuentas. El evaluar prácticas informales y culturales que se enfrenten con las reglas formales es un elemento que permite prever de qué forma adaptarlas al ambiente y monitorearlas. Un problema grave es cuando en un sistema político no existen reglas formales o las que existen no se cumplen y predominan las reglas informales, la discrecionalidad y el trato preferencial. Cuando esto sucede se genera un contexto de injusticia, desigualdad e incertidumbre en el sistema político.

# Capítulo tres

## Cambio Político y Administración Pública en México

Con las crisis en los diferentes ámbitos en México iniciadas en los años ochentas, se puso en cuestionamiento el papel del Estado y sus límites de actuación. Al Estado se atribuyó el haber impuesto un modelo de desarrollo basado en la protección industrial nacional y la sustitución de importaciones, el cual se agotó provocando el déficit fiscal, un retraso en el desarrollo industrial, en el intercambio con el exterior y el empobrecimiento de amplias capas de la población. Organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo acudieron al auxilio financiero de los países en crisis condicionándolos a modificar el modelo de desarrollo el que, a partir de entonces, estaría orientado hacia el comercio con el exterior. Las transformaciones que acompañaron al nuevo modelo económico estuvieron vinculadas principalmente con las relaciones de poder estatal y la organización de la estructura pública. En lo que se llamo reforma del Estado se buscó principalmente una reorganización y redimensionamiento de la administración pública, orientada básicamente a la reducción del aparato estatal a través de la desincorporación del sector paraestatal.



El proceso de reforma del Estado ha supuesto también una reconfiguración de las relaciones de poder que se ha expresado en nuevas formas de relación con la sociedad. Una de ellas ha sido la demanda por mayor democracia la cual se ha orientado a abrir las oportunidades de participación política y el respeto efectivo al sufragio. En México, la reforma del Estado al igual que en el resto de América Latina, se ha orientado hacia el impulso de políticas económicas vinculadas a la economía de mercado, el redimensionamiento del aparato estatal y la ampliación de las libertades políticas. De esta manera se puede decir que; “el aspecto formal de los programas de reforma administrativa se pueden clasificar de la siguiente manera: a) reformas estructurales, que enfatizan cambios en los aparatos administrativos públicos; b) reformas en los sistemas de apoyo, que inciden en tratar de racionalizar los insumos de la administración: personal, servicios administrativos, recursos materiales, entre otros; c) reformas a los procesos y d) reformas con criterio economicista, que buscan fundamentalmente reducir el gasto público. Esta caracterización simple de los procesos giro en torno a la idea de que la reforma se cumplía por la simple emisión de una ley o decreto, o por haberse instituido algún sistema de operación administrativa más o menos

novedoso".[107] El achicamiento del aparato estatal ha significado una modificación en las relaciones tradicionales de poder, puesto que ha implicado la disminución de recursos públicos disponibles y en consecuencia la dificultad de repartirlos a cambio de lealtad política y apoyo electoral.

La evolución de los mecanismos electorales de vigilancia y control, ha propiciado procesos electorales más transparentes. Las expectativas democráticas generadas a través de tales procesos han contribuido a crear la idea de transición a la democracia, lo cual supone procesos políticos más plurales y competitivos. Esto significa que las relaciones de poder han ido transformándose, pero para que los cambios se alienten en el contexto político es necesario contar con instituciones fuertes que por un lado garanticen la continuidad de los procesos y propicien un efectivo cambio estructural.

Una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendiéndolo como que las instituciones cumplen la función de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así, cuando existe una estructura institucional formal y prácticas informales que las contradicen sistemáticamente. Este fenómeno provoca la desigualdad, propicia la arbitrariedad, incrementa la discrecionalidad y promueve la corrupción, es lo que en otros términos se ha llamado la doble legalidad.[108] Una que existe en términos de normatividad y regula la vida política y social, y otra que consiste en cambiar las reglas de acuerdo a intereses ajenos a las instituciones. Las instituciones constituyen entonces, el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece una forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido e incentivando ciertos patrones de conducta. La importancia de las instituciones reside en la posibilidad de consolidar los cambios y orientarlos hacia un nuevo orden que sustituya al anterior, de ahí la relevancia



[107] Pardo, María del Carmen. "La Experiencia Reformista Mexicana" en Pardo, María del Carmen (Coord.), Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, México, INAP, 1992, pp. 81-82.
[108] Escalante Gonzalbo, Fernando. Ciudadanos Imaginarios. Memorial de los Afanes y Desventuras de la Virtud y Apología del Vicio Triunfante en la República Mexicana, México, El Colegio de México, 1992.

que los organismos internacionales, entre otras instancias, han dado al cambio institucional en los procesos de reforma del Estado.

Si bien para los organismos internacionales, el cambio institucional es de suma importancia porque disminuye costes de transacción y hace más eficientes las tareas económicas, las instituciones también permiten hacer más previsibles y estables los intercambios políticos y sociales. El énfasis puesto en la importancia de las instituciones se hizo patente en lo que algunos han llamado la segunda reforma del Estado.[109] En la primera reforma del Estado surgida como una necesidad para enfrentar la crisis provocada por el déficit fiscal, se plantearon factores de diferente naturaleza, como el económico, social, político y hasta técnico, inscritos en un contexto más general que servía de marco para justificar la necesidad de la reforma: la economía global. En la segunda reforma del Estado, la cual implica el fortalecimiento de las instituciones a mediados de los noventas, se insistió en que es preciso mantener un sistema institucional estable que garantice el buen funcionamiento de un mercado competitivo y crear así, condiciones para la inserción de las economías locales en el contexto internacional.



El gobierno mexicano se ha abocado a hacer una serie de cambios institucionales que comprenden la reforma estructural. Tales reformas han servido para acompañar las transformaciones económicas y políticas, como el caso de la nueva estructura del Banco Central y la creación de instituciones que han asegurado la pluralidad y limpieza de los procesos electorales, entre otras. También se han llevado a cabo reformas para modificar la tenencia de la tierra o incluso para transformar las relaciones del Estado con la iglesia y con menos éxito quizá, el intento por modificar los términos de la relación con los sectores organizados sindicalmente.[110] En el caso de la reforma administrativa, las transformaciones han sido de fondo sólo en lo que respecta al proceso de desincorporación

[109] Oszlak, Oscar. "La Burocracia Estatal en América Latina: Especificidad Substantiva e Histórica" en Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, Vol. 32, Núm. 4, 1979.
[110] Roett, Riordan. "La Dinámica del Cambio en México" en Roett, Riordan (Comp.), La Liberalización Económica y Política en México, México, Siglo XXI, 1993, pp. 239-244.

de empresas estatales, pero en la generalidad limitándose a la reducción de algunas dependencias de los órganos constitutivos del poder ejecutivo y la simplificación de algunos trámites, principalmente los relativos al paso de mercancías por las fronteras y la apertura de empresas.

En este sentido "la modernización administrativa se define como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias. Por ello, el Estado negocia y renegocia constantemente, según los cambios sociales que se presentan. Su redefinición interna se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental".[111] De esta forma el gobierno pretende recobrar su fortaleza, los cambios que suceden dentro del mismo sirven para que esté perfeccione la forma de redistribuir el poder o mecanismo de control político, no necesariamente del fortalecimiento del carácter político del Estado frente al mercado.



Las bases político institucionales del poder presidencial en México han estado asentadas en la amplitud de facultades extraordinarias y discrecionales. Tales funciones han tenido en la administración pública, el canal por el cual se han diseminado el poder presidencial en particular y en general la estructura de poder personalizado. La administración pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en otras instituciones del régimen democrático. En el caso de México, la administración pública ha estado sujeta a las necesidades del poder y ha sido utilizada como medio para mantener un régimen político basado en la lealtad personal y el reparto político de beneficios, principios contrarios a los valores democráticos de responsabilidad pública.

Para el gobierno mexicano, la importancia de la reforma administrativa reside en la posibilidad de hacer transparentes los procesos por medio de los cuales se deciden, administran y reparten los beneficios planteados en las políticas públicas, además constituyen el espacio público primordial de relación del gobierno con los ciudadanos. De la transparencia y eficacia de la administración depende en buena medida la calidad de la

[111] Pardo, Maria del Carmen. La Modernización Administrativa en México, México, INAP-Colegio de México, 1991, p. 19.

democracia. Pero de acuerdo a lo que ha sucedido desde que en 1982 empezó el proceso de reforma del Estado y cambio estructural, la puesta en marcha de la reforma administrativa se ha enfrentado a problemas de índole político y de diseño institucional de la reforma misma, que han obstaculizado una transformación efectiva de la estructura y prácticas administrativas. Desde los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) hasta los gobiernos panistas de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) se ha intentado, con diferente orientación y abarcando diversas etapas, el proceso de profesionalización del servicio público. Sin embargo, obstáculos como el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado en un momento, las diferentes burocracias (de la alta burocracia) en otro y las prioridades de los propios presidentes han dejado en segundo plano las reformas a la administración pública y particularmente a la función pública.

### *3.1 Reformas de la administración pública en México*



Las instituciones gubernamentales creadas por la Casa de Borbón en la Nueva España, fueron el germen de la administración del moderno Estado mexicano. La Secretaría del Virreinato fue la semilla natural de la moderna administración pública centralizada mexicana, que aunque modelada en la experiencia hispánica de sus días, tuvo en esa institución su soporte organizativo original.[112] En este contexto, la función de la administración pública colonial se caracteriza por realizar tres funciones: 1) organización y operación de dichas figuras administrativas con sus atribuciones, recursos y facultades; 2) continuas disputas por determinar y delinear los diferentes ámbitos de acción y 3) una marcada preferencia por funcionarios de origen español peninsulares para ocupar cargos en la administración colonial en la Nueva España.

[112] Guerrero Orozco, Omar. “El Estado y su Evolución” en Viesca Treviño, Carlos (Coord.), Historia General de la Medicina en México, tomo IV. Medicina Novohispana en el Siglo XVIII, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Academia Nacional de Medicina, 2001, pp. 23-28.

La administración colonial desarrolla una intensa actividad económica en la plata, el oro, la sal, los naipes, los timbres, el tabaco y el azogue, que contribuyen a monopolizar actividades a favor del imperio español. Al mismo tiempo realiza una intensa actividad recaudatoria mediante el Consejo de Hacienda y figuras como la Dirección General de Alcabalas para aumentar los ingresos de la corona española. A pesar de los enormes recursos recibidos para el imperio español, existía un inadecuado manejo, despilfarro y corrupción, por lo que se considera necesario llevar a cabo transformaciones definitivas en la Nueva España. La reforma borbónica que comienza con la visita de José de Gálvez en 1765, concluye la primera reforma administrativa efectuada en el continente americano. Tres son las instituciones fundamentales que recibe José de Gálvez para poner en marcha la reforma borbónica; dos del Consejo de Indias y una del rey Carlos III. La primera instrucción se refiere a la inspección de los tribunales de justicia que ejercía el visitador general, haciendo pública su presencia y el alcalde de sus cometidos. La segunda instrucción, también de orden judicial, se refería a los tribunales de la Real Hacienda y estaba enfocada a la corrección de abusos que se hubieran cometido en relación con los ingresos, colección de impuestos y cuentas de las contribuciones. La tercera instrucción, emitida por el rey, manda al visitador general a disminuir los gastos de la corona en la Nueva España e incrementar las rentas de la Real Hacienda, pero sin alterar los procedimientos de recaudación, evitar gastos innecesarios y suprimir dispensas y menciones. [113]



El tema central de todo el entramado financiero del virreinato era el comercio, por lo que la reforma borbónica propició una enorme transformación en lo económico, político, social y administrativo en la Nueva España. Los resultados de la reforma borbónica demuestran que mediante acciones relevantes y definitivas se puede transformar el aparato gubernamental de manera definitiva. La reforma borbónica sienta incluso las bases concretas para la independencia de México de la corona española.[114] En el

[113] Guerrero, Omar. Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano, México, UNAM, 1994. Moreno Espinosa, Roberto. La Administración Territorial en México, Antecedentes Históricos, México, UAEM-IAPEM, 1995.
[114] Pietschmann, Horst. Las Reformas Borbónicas y el Sistema de Intendencias en Nueva España. Un Estudio Político Administrativo, México, FCE, 1996, p. 34.

siglo XIX, la independencia que México logra de España y la Reforma son dos transformaciones fundamentales en la administración pública mexicana. El país nace con cuatro ministerios -Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina- con funciones que agrupan las principales actividades de la administración pública. De esta forma surge la gobernación que comprendía todo lo que ahora se conoce como administración pública, incluso lo que se conoce como administración municipal. Todos los negocios se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario; pero en cada ramo se oían y eran consultadas, aun para los más pequeños pormenores, diversas juntas que se formaban de oidores, fiscales y empleados habituados a sus rutinas y más o menos interesados en evitar reformas y en conservar los abusos y desordenes de la administración.[115] Esta organización federal tiene vigencia por más de medio siglo. Durante la independencia, la administración de los asuntos públicos se hacía de acuerdo con los principios de un estado de guerra. Todo se administraba en condiciones extraordinarias. Constante a lo largo de este siglo serán la movilidad de los funcionarios; la carencia de preparación de los empleados; el desastre de las finanzas del Estado; a falta de continuidad de las acciones de gobierno en las diferentes administraciones y por supuesto, ante la debilidad de las organizaciones gubernamentales existe una fragilidad de la institucionalidad administrativa.[116]



De forma esquemática, se puede analizar a la administración pública en este siglo, en cuatro etapas:

1) La administración congresional (1824-1829) que se inicia con la promulgación de la primera Constitución de 1824 como país independiente, en la cual existe un enorme cúmulo de atribuciones y facultades delegadas en el Congreso, en detrimento del poder ejecutivo. A partir de los preceptos constitucionales de 1824, las facultades y atribuciones del Congreso en relación con el poder ejecutivo implicaban que la vía parlamentaria para dirigir el país era fundamental, debido a la debilidad del ejecutivo, tanto política como jurídica y administrativamente. En esta etapa comien-

[115] Chanes Nieto, José. La Administración Pública en México, México, IAPEM, 2000, p. 334.
[116] Baste recordar, que en esas épocas, los cargos se podían poner a subasta, eran encargados a clérigos, personas sin preparación y por recomendaciones de los gobernantes.

za el proceso de destrucción de la carrera administrativa, ya que en mayo de 1833 se autoriza al presidente de la república a remover libremente a todos los empleados de las Secretarías de Estado que no merecieran su confianza.[117] Se inicia un largo proceso histórico donde los funcionarios empiezan a basar su estabilidad y permanencia en los encargos basados en la lealtad personal, más que en la lealtad y legitimidad de sus acciones públicas.

2) Etapa que se enmarca en una ampliación de la acción gubernamental (1830-1836) y la instauración de la república central (1836). En esta etapa destacan en el aparato gubernamental la existencia de comisarios, las comandancias generales, la creación del Banco de Avío y la ampliación de la esfera de la acción gubernamental. Posteriormente, se realizan diversos cambios en la organización del poder ejecutivo mediante los siguientes instrumentos: las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República (1841), las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843) y las Bases para la Administración de la República (1853). La administración pública inicia un proceso de modificaciones, adecuaciones y cambios que se convierten en una constante en el siglo XIX. En este contexto destaca la lucha entre federalistas y centralistas (1841-1855) y durante ese siglo continúan los enfrentamientos también entre liberales y conservadores. En esta época, en 1847, ocurre la guerra contra los Estados Unidos de América, lo que ocasiona la pérdida del enorme territorio del norte. El gobierno reduce su ámbito de operación y la administración pública mexicana enfrenta una de las más agudas crisis de su historia.



3) Etapa que corresponde al papel de la administración pública en la Reforma (1854-1874) en la que se aprueba la segunda Constitución (1857); inicia la promulgación de las leyes y decretos conocidos como las Leyes de Reforma por las que el Estado asume funciones que tenía en sus manos la Iglesia católica en el periodo de Benito Juárez (1961-1876) y que consolida Lerdo de Tejada (1872-1876). Se expide la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos 1859, en la cual se establece una separación entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos; se suprimen las órdenes religiosas, la fundación de conventos, cofra-

[117] Guerrero, Omar. El Funcionario, el Diplomático y el Juez, México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato-INAP-Plaza y Valdés, 1998, p. 444.

días y congregaciones; se publica la Ley del Matrimonio Civil, la Ley del Registro Civil, el decreto que cesa toda la intervención del clero en los cementerios y camposantos, el decreto que establece los días festivos; se expide la Ley de Cultos que tenían los individuos y señala que la autoridad de los sacerdotes era exclusivamente espiritual, desconociendo los procedimientos judiciales y administrativos por causa de herejía. La reforma administrativa juarista no logra alcanzar las expectativas planteadas como una "revolución administrativa", aunque sienta las bases para el mejoramiento de la organización y funcionamiento del aparato gubernamental. Se inicia un cambio institucional, en el sentido de que se formalizan las relaciones del gobierno con los distintos actores y de ese modo hacer más eficientes y equitativas las tareas gubernamentales, además de otorgar un marco de certidumbre y confianza.

4) Etapa que corresponde a la administración pública dictatorial en los dos periodos de gobierno de Porfirio Díaz (1877-1880 y 1884-1910), en la que el aparato gubernamental tiene un impresionante crecimiento, diversificación y especialización, producto de la estabilidad económica, política y social. La paz social permite el desarrollo técnico y organizativo de la administración pública. La simple descripción de las instituciones y estructuras de la administración pública porfirista da cuenta del grado de desarrollo del aparato gubernamental en este periodo histórico. En ese tiempo se realizaban estudios sobre la racionalidad de la acción gubernamental en términos pragmáticos, lo que significa para la burocracia momentos de estabilidad que no habían tenido a lo largo de la historia del México independiente. Ambas situaciones se unieron para propiciar una etapa de esplendor en las funciones, atribuciones y organismos de la administración pública mexicana. Al mismo tiempo, en esta última etapa, se crean las condiciones materiales para el estallido de la primera revolución política.



En el siglo XX, una vez que la revolución mexicana se consolida y se pacifica el país, es promulgada la Constitución de 1917, que establece nuevas atribuciones y responsabilidades al Estado. La administración pública comienza un largo proceso de mejoramiento y renovación administrativa. Uno de los fenómenos más importantes ocurridos en la sociedad mexicana durante el siglo XX, a raíz de la revolución de 1910, es la notable expansión de la actividad económica del Estado. Es un hecho que el crecimiento se deja sentir en todos los órdenes de la vida social, pero en el dominio económico el desenvolvimiento de la acción estatal es

más notorio y evidente. Al modificarse las relaciones del poder han ido transformándose, pero para que los cambios se asienten en el contexto político es necesario contar con instituciones fuertes que, por un lado, garanticen la continuidad de los procesos y propicien un efectivo cambio estructural. Para su examen, puede dividirse en dos periodos el estudio de la administración pública mexicana: la administración caudillista y la administración presidencial. Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizan por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública. Un paso previo para alcanzar una administración pública presidencial (centralización y dominio del poder ejecutivo ante los poderes legislativo y judicial) es la representación del caudillo, quien se torna en el motor del movimiento posrevolucionario. Su fuerza reside en el apoyo que logra de las clases obreras. La administración pública caudillista se inicia con Venustiano Carranza, quien publica un decreto por el que se crean ocho Secretarías de Estado (1913) y posteriormente, la Ley de la Secretarías de Estado (1917), en la que nacen los primeros Departamentos Administrativos. Con Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se produce una oleada de creación de organismos gubernamentales para consolidar la vida institucional e impulsar el crecimiento económico, político y social del país.



En lo que corresponde a la administración pública presidencial, ésta abarca el periodo de 1928 a 1958. Incluye el maximato (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez) pasando por la presencia de Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortinez. En esta etapa, la administración pública tiene un enorme crecimiento, diversificación, especialización y complejidad, como lo demuestran las sucesivas modificaciones al aparato gubernamental: la ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934), así como las tres modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935,1939 y 1946). De manera más específica, la administración pública presidencial posterior a este periodo histórico tiene tres etapas marcadas: 1) el desarrollo estabilizador (1958-1970), 2) el desarrollo compartido (1970-1982) y 3) la etapa neoliberal (1982-2000). La administración pública en el desarrollo estabilizador, que incluye la presidencia de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, se desenvuelve en un ambiente de crecimiento económico sin precedentes en la historia del país, donde se realiza una modificación a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958). En cuanto a la administración pública en el desarrollo compartido, que

corresponde a las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo, se lleva a cabo una modificación a la Ley de Secretarías y departamentos de Estado (1970). Asimismo, se crea por primera vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) que da origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en el marco de la reforma administrativa que caracteriza a estos doce años de gobierno. Por último, la administración pública neoliberal realiza diversas modificaciones, supresiones y creaciones de diversas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en cuatro ocasiones con los cambios introducidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1982, 1988, 1994 y 2000). Destaca en esta etapa el impulso a los programas de modernización (descentralización, simplificación y modernización administrativa) y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con los cuales se introducen diversas acciones para modernizar el aparato gubernamental. Paralelamente, un amplio proceso de privatización de las empresas públicas que reduce drásticamente el aparato paraestatal, así como un amplio proceso de desregulación económica.

En consecuencia, puede afirmarse que una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendiéndolo como que las instituciones cumplen la función de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así cuando hay una estructura institucional formal y por otro lado, prácticas institucionales que las contradicen sistemáticamente. En el caso de la administración pública mexicana existe esta dualidad: por una parte, una normalidad que regula la vida política, económica, social y administrativa; por otro lado, una que consiste en cambiar las reglas de acuerdo con los intereses ajenos a las instituciones.

La administración pública mexicana debe ser concebida con un marcado perfil proclive a la adaptación, mediante reformas, modernización e innovaciones al interior de su funcionamiento administrativo. Esta característica propia del aparato gubernamental permite afirmar que la evolución de la administración pública ha sido un proceso histórico perfectible. Un aparato administrativo que se mejora de manera permanente: continúa su progreso administrativo inacabado; a veces radical como la privatización de empresas públicas; otras de manera ocasional y parcial por la carencia entonces de un servicio civil de carrera. Este es un proceso dialéctico que reinventa, redescubre y avanza hacia su perfeccionamien-

to administrativo. Las reformas administrativas más trascendentales en la historia administrativa en México, esquemáticamente, se agrupan en siete para su estudio:

1) La reforma administrativa de 1833, que consiste en la creación de una nueva dependencia de la administración pública: el Ministerio del Interior en sustitución de la Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Ocurrió una separación de los ramos del interior y del exterior; aunque tuvo una duración limitada (1837-1841) posteriormente resurge la tradicional Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

2) La creación de la Secretaría de Fomento en 1853 significó que se cerraba un ciclo vital para la formación de la administración pública interna y más en lo general para la administración pública mexicana, debido a que se abrió otra opción por la cual el Estado interviene directamente en las actividades esenciales para el desarrollo nacional.

3) La reforma administrativa de Juárez en 1857 tiene como antecedente el movimiento de Reforma, que apoyó una nueva Constitución, la cual al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizaban al Estado moderno, fortaleció al órgano legislativo y redujo las facultades del ejecutivo; la idea era evitar los extremos a que llegaron algunos presidentes anteriores como Santa Anna. Esta reforma puede considerarse como una de las más ambiciosas de su tiempo y tiene enormes repercusiones en la vida económica, política y social del país.



4) Las diversas reformas introducidas después de la revolución de 1910, en las que destaca la creación de los Departamentos Administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo el sector público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable. Los Departamentos Administrativos fueron: Aprovisionamientos Generales (1917), Establecimientos Febriles y Aprovisionamientos Militares (1917), Contraloría (1917), la Estadística (1917), el Presupuesto (1928), la Protección de los Trabajadores (1932), Trabajo (1934), Agrario (1934), Salubridad Pública (1934), Distrito Federal (1934). Asimismo, Forestal, Caza y Pesca (1935), Asuntos Indígenas (1935), Educación Física (1935), Publicidad y Propaganda (1935), Asistencia Infantil (1935) y Marina Nacional (1939).

5) Las reformas en el periodo posrevolucionario que abarcan desde 1917 hasta 1970. Destacan entre otras de manera enunciativa: a) el Departamento de Contraloría que funcionó de 1917 a 1934 con la idea de mejorar

el control del presupuesto federal; b) el Departamento de Presupuesto de la Federación que operó de 1928 a 1932 con el propósito de llevar un manejo adecuado de los recursos públicos; c) las Comisiones de Eficiencia para mejorar el rendimiento de la función pública: d) la Comisión Intersecretarial creada en 1943 a la que se le encargó la elaboración de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública; e) la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1947; f) diversos intentos de reformas individuales en la etapa comprendida de 1950 a 1964 en el Banco de México y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional; g) la creación de la Secretaría de la Presidencia, en sustitución de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1958, así como la conformación de la Comisión de Administración Pública en 1965, que a la larga sería el punto de arranque para las siguientes reformas administrativas de las dos siguientes administraciones.

6) La reforma administrativa en el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) representa la primera etapa de las grandes reformas administrativas en el siglo XX. Se crearon once programas vinculados a la reforma administrativa, así como el establecimiento en cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo de Comisiones Internas de Administración, auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de Unidades de Programación.



7) Finalmente, la reforma administrativa en el gobierno de José López Portillo (1976-1982) que tenía como tesis central reorganizar el gobierno para organizar el país. En esta etapa la reforma establece un Sistema Nacional de Planeación, que estaba constituido por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la promulgación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como la Ley de Deuda Pública. También destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto que constituye uno de los últimos eslabones históricos en el desarrollo administrativo en las materias de programación y planeación de nuestro país.

En el caso de las reformas administrativas, éstas se incorporaron como reglas institucionales que se obedecen porque se ha dado un proceso de socialización, por medio del cual se ha aprendido a obedecer las reglas. Pero la obediencia se produce cuando hay confianza en las instituciones. La confianza se vuelve un elemento fundamental para se-

guir las normas y las reglas.[118] Para que las normas funcionen deben ser obedecidas y acatadas por todos los actores, esto es lo que genera estabilidad institucional, es decir, certidumbre institucional. El proceso de reforma de la administración pública implica la rutinización que más tarde se transforma en normas y convenciones, las cuales confirman la cultura organizacional. Pero para que una reforma de tal naturaleza sea efectiva debe incluir no solamente un cambio en las estructuras y procedimientos organizacionales, sino en el comportamiento de los administradores orientados hacia el apego de la ley. De esta manera, para que una reforma administrativa sea integral debe incluir una transformación en las reglas de funcionamiento e interacción entre los servidores públicos.[119] Es decir, las reformas administrativas constituyen la memoria histórica institucional de las iniciativas implementadas para el mejoramiento de la administración pública mexicana. El aprendizaje que pueda extraerse de los éxitos y fracasos en su implementación, puede constituirse en una materia prima para las futuras implementaciones de reformas en el aparato gubernamental mexicano.



### *3.2 La modernización de la administración pública*

Superada la etapa de las reformas administrativas en nuestro país, surge una nueva era en la administración pública con la puesta en marcha de los programas de modernización. A finales de 1982, los programas de reforma administrativa concluyeron después de doce años y dieron paso a los de modernización administrativa. Entonces se presentó la idea de modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. La estrategia empleada fue focalizar un elemento clave del aparato gubernamental para modernizarlo y según esta interpretación, generar por sí mismo un efecto que tuviera incidencia a nivel macroadministrativo. Los resultados concretos muestran que las estructuras aisladas, como fueron los programas de modernización, no tienen la misma repercusión y efectos que las reformas integrales.

[118] March, James G. y Olsen, Johan P. El Redescubrimiento… Op. Cit; pp. 84-85.
[119] Mintzberg, Henry. La Estructuración de las Organizaciones, Barcelona, España, Ariel, 2002, pp. 393-425.

En primer lugar, Miguel de la Madrid propone el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988, que incorpora diversas políticas públicas para que el país avanzara en la descentralización de la vida nacional. Para cumplir con este propósito se estableció en la Constitución el Sistema de Planeación Democrática y se promulgó la ley de planeación que tenía como instrumento básico el Convenio Único de Desarrollo, que servía para impulsar una mayor descentralización administrativa, entre la federación y los estados.[120]

En el marco de este programa, destacan por su importancia cuatro líneas de acción: 1) la reforma municipal con las modificaciones al artículo 115 constitucional; 2) la descentralización de los servicios educativos;[121] 3) la descentralización de los servicios de salud;[122] y 4) políticas para promover el desarrollo regional. Mientras que en materia municipal y desarrollo regional se establecieron medidas que tenían efectos en el ámbito nacional; por lo que respecta a la descentralización (educación y salud) se sientan las bases para consolidar su implementación. Aunque las acciones definitivas se realizan en las siguientes administraciones (educación con Carlos Salinas y salud con Ernesto Zedillo).[123] A pesar de los avances logrados en materia de descentralización, el marcado perfil centralizador de las decisiones en el gobierno federal demuestra que se requiere de una política permanente y orientada para delegar recursos, atribuciones y responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales. La descentralización debe considerarse una política estatal permanente, en el marco de una reforma del Estado que permita un nuevo pacto federal.



En segundo lugar, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se pone en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración

[120] Beltrán, Ulises y Portilla, Santiago. "El Proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano" en Torres, Blanca (Comp.), Descentralización y Democracia en México, México, El Colegio de México, 1986.
[121] De los Reyes, Yolanda. "Descentralización de la Educación" en Ibid.
[122] Cardozo Brum, Myriam. "La Descentralización de Servicios de Salud en México: Hacia la Amnesia Total o Hacia la Resurrección de la Política" en Gestión y Política Pública, México, CIDE, julio-diciembre, Vol. II, Núm. 2, 1993.
[123] Pardo, María del Carmen. "La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo" en Torres, Blanca (Comp.), Descentralización… Op. Cit.

Pública Federal 1989-1994, que tuvo como propósito fundamental reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la presentación de los bienes y servicios públicos.[124] Cabe señalar que en el gobierno de Miguel de la Madrid, mediante acuerdo presidencial, se propone realizar un conjunto de políticas, acciones y actividades para mejorar la gestión de los trámites administrativos. En este sentido, el programa salinista representa una continuación de las acciones emprendidas por el gobierno anterior en esta materia. El propósito de este programa era modernizar la administración pública para devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad. La coordinación quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, con la participación de las dependencias y principales entidades del sector paraestatal.[125]

La simplificación administrativa fue una estrategia para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública. Sin embargo, el problema de la simplificación administrativa como programa de gobierno es que fue concebida como un fin en sí mismo y no como un medio para lograr el mejoramiento de la administración pública federal. La simplificación no se vinculó a una estrategia de mayores alcances, que seguramente hubiera redundado en mayores resultados, tanto al interior como al exterior del propio aparato gubernamental.



En el gobierno de Ernesto Zedillo, las acciones de mejoramiento del aparato gubernamental se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como PROMAP. El propósito general del programa fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes del gerencialismo privado (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal. Estas herramien-

[124] Caso, Andrés. “La Simplificación Administrativa” en Revista de Administración Pública, Simplificación Administrativa, México, INAP, Núm. 65-66, enero-junio de 1986.
[125] Vázquez Cano, Luis Ignacio. “La Simplificación Administrativa” en La Administración Pública Contemporánea en México, México, SECOGEF-FCE, 1993.

tas administrativas contradictorias entre sí y con medios diferentes de planeación, propiciaron una polémica al interior de la propia administración pública, aunque como era de esperarse el programa se puso en marcha.[126] El PROMAP se llevó a cabo en dos etapas básicas: 1) la que denominamos de planeación estratégica y enfoque de calidad; 2) la que se caracteriza por un enfoque de reingeniería de procesos (mejoramiento de procesos). A partir de su implementación, el programa representa una ruptura administrativa con todos los programas anteriores, debido a que, por primera vez, se introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas con una orientación y satisfacción del cliente, conceptos como, misión y visión estratégica, la construcción de estándares de servicio, así como de indicadores de desempeño. En gran medida, las reformas administrativas realizadas por los gobiernos anteriores quedan desacreditadas en esta perspectiva. En este sentido, faltó pasar de la imitación a la modernización en la gestión pública,[127] es decir, generar una propia vía para modernizar la administración pública mexicana.

La administración pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en otras instituciones del régimen democrático. En el caso de México, la administración pública ha estado sujeta a las necesidades del poder y ha sido utilizada como medio para mantener un régimen político basado en la lealtad personal y el reparto político de beneficios, principios contrarios a los valores democráticos de responsabilidad política. El viejo institucionalismo ha comenzado a cambiar gradualmente en la administración pública mexicana, con los programas de modernización y el cambio de roles en las instituciones por parte de los actores, a partir de la necesidad del mejoramiento en el desempeño gubernamental. En el ámbito de la administración pública, las transformaciones han sido de fondo sólo en lo que respecta al proceso de desincorporación de empresas públicas, pero en lo general limitándose



[126] Roel Rodríguez, Santiago. Estrategias para un Gobierno Competitivo. Cómo Lograr Administración Pública de Calidad. Un Nuevo Paradigma, México, Ediciones Castillo, 1998.

[127] Metcalfe, Les. “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación” en Marrodán Losada, Carlos. ¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

a la reducción de algunas dependencias de los órganos constitutivos del poder ejecutivo y la simplificación de algunos trámites, principalmente los relativos al paso de las mercancías por las fronteras y la apertura de empresas comerciales.

### *3.3 La institucionalidad autoritaria*

En el caso de México, el precio de las instituciones ocupa un doble lugar: por un lado, el largo periodo de la institucionalidad autoritaria y los avances incrementales a favor de la institucionalidad democrática. En este apartado se analiza de manera concentrada la institucionalidad autoritaria, la cual tuvo como columnas centrales el auge del régimen presidencial, la hegemonía del PRI y el papel interventor del Estado, tanto en la sociedad como en la economía. En un corte de tiempo histórico después del constitucionalismo de 1917, inicia la construcción de las instituciones modernas, aunque no de manera democrática. Las actividades principales de la vida política no se regían con reglas de competencia ni de alternancia en el poder, ya que la clase política posrevolucionaria elaboró las redes del poder impulsando los procesos de centralización, verticalidad y mando unipersonal.



La centralización tiene raíces borbónicas que ni el México independiente ni el México posconstitucionalista logran eliminar, sino que se fortalecen todavía más en un país que, a lo largo de la historia, ha conocido e interiorizado que la organización y ejercicio del poder se localiza en restringidos centros de decisión que se encargan de asegurar su vigencia y eficacia. La liturgia[128] del poder tiene como asiento fundamental un solo punto donde se agolpan las decisiones, los recursos y las principales direcciones, a saber: la esfera de la función del ejecutivo. El misterio, el secreto y la reserva de las decisiones crean una atmósfera de inaccesibilidad a las instancias encargadas de la administración y el ejercicio del poder. La

[128] Castañeda, Jorge. La Herencia. Arqueología de la Sucesión Presidencial en México, México, Alfagura, 1999, pp. 26-56.

verticalidad se asocia con la centralización imperativa y destaca cómo las organizaciones, extienden sus valores, costumbres, cosmovisiones y eficacia -corporativismo- hacia las organizaciones de la sociedad, impidiendo con ello la autonomía, la movilización y el aprovechamiento de las energías políticas y sociales. La autoridad ejecutiva es la más reconocida en el esquema de la verticalidad y de acuerdo con el sistema de los niveles de gobierno, se produce hasta crear una cadena de mando que se encarga de controlar y regular a los demás actores sociales. Más aún, la verticalidad conlleva a que en México los grupos sociales y políticos queden organizados en sectores divididos -obreros, campesinos, clases medias- para garantizar la unidad del poder político sobre la base de relaciones focalizadas, no de relaciones de fuerza conjunta ni de relaciones solidarias.

El escenario unipersonal se formaliza teniendo como savia el caudillismo y aunque la investidura de los cargos públicos no lo reconoce, prevalece como pauta de conducta que se proyecta hacia el tratamiento de los asuntos económicos, políticos y sociales, porque es la combinación de reglas formales e informales que tienen como objetivo transmitir con la fuerza de las estructuras burocráticas y la aplicación del principio de autoridad -relación de mando y obediencia- los imperativos que se aplican a través de instrucciones, órdenes y exigencias populares. Así, el mando unipersonal del poder ejecutivo es la plataforma que facilita la vigencia de un presidencialismo intervencionista. La vida política nacional se desarrolla sobre el auge del presidencialismo, el corporativismo y el estatismo. No había, por lo tanto, auténticos ciudadanos propios de la visión constitucionalista de Querétaro, sino súbditos cuya vida política no tenía los canales ni las instituciones para formalizar la competencia por el poder. Lo que es autorizado y sancionado por el poder político generaba desconfianza y recelo, dado que las costumbres del poder apuntaban por no alterar el orden establecido sustentado principalmente en la estabilidad política. Los movimientos de oposición que se expresan en el espacio de lo público son contenidos con la violencia institucional. Es el caso de los movimientos magisterial, médico y estudiantil, cuyas propuestas de lucha son condenadas desde el vértice del poder y por las organizaciones paraestatales -centrales campesinas, sindicatos oficiales-, que habían cooptado a cambio de ofrecerles ventajas, beneficios y reconocimientos que se derivan de las prácticas del patronazgo y la tutela.

El control amplio que el Estado tenía sobre las organizaciones de la sociedad comprende un periodo amplio de la vida política (1917-1969). En este tiempo no había libertades políticas que se ejercieran con plenitud, sino una variedad de restricciones para evitar la discusión de los asuntos públicos. Las protestas, las movilizaciones y las huelgas son calificadas como elementos nocivos y contrarios al orden político imperante. Las estructuras centralizadas del poder gubernamental se coordinaban para actuar e identificar a los inconformes que, en algunos casos, son acusados de cometer el delito de disolución social, el cual estaba formalizado en las reglas del derecho penal. De este modo, la disidencia política se condenaba con las reglas normativas y prescriptivas, incluso en la parte alta del autoritarismo y aunque el poder lo negara, en los espacios restringidos de la vida pública se acuña el mote de presos políticos, mientras que la autoridad señalaba que eran políticos presos.

Respecto a los procesos electorales, el ambiente político se caracteriza por la falta de una auténtica competencia entre partidos. La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional es la constante más relevante sobre cómo se ejerce la desigualdad del poder. Este hecho se manifiesta porque en los años cincuenta aunque había partidos de oposición como Acción Nacional y el Popular Socialista, no tenían, representación en el congreso federal, circunstancia que se revierte cuando en el gobierno del presidente Adolfo López Mateos[129] se decide la vigencia de un sistema de representación indirecta y proporcional que permitiría, de acuerdo con 1.5 por ciento de la votación total, tener tres diputados y por cada ciento de la votación, tener derecho a un diputado más. Se constituyen así, en el sistema político mexicano, los diputados de oposición, lo cual refleja que la competencia política inicia de manera limitada en un ambiente que no admite, desde su inicio, que la competencia sea uno de los atributos más relevantes de la vida política. Esa apertura política oxigena el ejercicio del poder, pero no constituye ningún riesgo para la mayoría partidista que el gobierno priísta tenia en la Cámara de Diputados. Puede decirse que se trata de un tipo de oposición que, en el marco de la contienda desigual para acceder al poder, no representaba en esos momentos un riesgo considerable para la clase gobernante, aunque sí aumentaba la franja de la legitimidad para ventaja del régimen presidencialista.

[129] Ibid; p. 36.

No obstante, la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) conlleva al aumento de la centralización política y administrativa, dado que en el interior de las entidades federativas y las entidades locales tampoco había oportunidad para formalizar otro escenario de lucha y convivencia política. Los costos de un partidismo centralista refuerzan las prácticas del autoritarismo y con el ejercicio real del poder la acción del gobierno se caracteriza por otorgar ventajas a quienes tenían la oportunidad de negociar en términos corporativos cuotas y beneficios sociales. Se propicia con ello procesos de exclusión, que se acentúan en la medida en que el sistema presidencial no admite contrapesos efectivos en el régimen político, lo cual ocasiona que la fuerza del ejecutivo presidencial se erija en el pivote medular del arbitraje y la solución de los conflictos entre los grupos y las distintas organizaciones que se toleraban. En este sentido, la exclusión es el modo de vida del autoritarismo mexicano, mismo que ingresa a finales de los años sesenta a una etapa de crisis irreversible, la cual es provocada cuando las demandas democráticas del movimiento estudiantil de 1968 son acalladas con la represión política, acentuando así el clima de intolerancia de un sistema político que se caracterizaba por ser cerrado, es decir, que se negó durante décadas a reconocer el valor de la democracia, así como de la convivencia tolerante.



A partir de los años sesenta, inicia en el país un tránsito hacia formas más flexibles de convivencia política. Con el presidente Luis Echeverría se impulsa la apertura democrática, que es un tipo de liberalización[130] política, la cual se distingue por una limitada práctica del poder con orientación democrática y se encamina a que los partidos políticos tengan un acceso a los programas de radio y televisión, sin modificar la legislación relativa a definir otras reglas del juego con sentido de mayor equidad.

Con el presidente José López portillo, el sistema político es objeto de una reforma institucional en 1977,[131] que tiene importancia estratégica para asegurar la estabilidad política y se promulga, a la vez, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para regular las condicio-

[130] Przeworki, Adam. Democracia y Mercado, Gran Bretaña, Cambridge University, 1995, p. 97.
[131] Becerra, Ricardo, Salazar, Ricardo y Woldenberg, José. La Mecánica del Cambio Político en México, México, Cal y Arena, 2000, pp. 103-104.

nes de vida política más extendida. Se reconoce por vez primera que la oposición de los grupos de izquierda tengan acceso a la representación política en la Cámara de Diputados, lo cual confiere al régimen un matiz de pluralidad para tomar distancia de las posturas cerradas y excluyentes que lo habían caracterizado durante décadas atrás.

Con el presidente Miguel de la Madrid se constituye una reforma al Senado de la República, reconociendo a los senadores de tres años e incluyendo a los de oposición, se da vigencia al Código Federal Electoral en lugar de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Con el presidente Carlos Salinas de Gortari se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral[132] con carácter gubernamental para diluir la desconfianza que provoca que el gobierno federal vía la Secretaría de Gobernación, se encargue de la organización y administración directa de los procesos electorales. En 1994 el Instituto Federal Electoral vive una reforma institucional que permite, por primera vez en la historia política del país, la posibilidad de que en su estructura formal hubieran representantes -consejeros ciudadanos- nombrados por los grupos parlamentarios en 1994 -porque reemplazan a los consejeros magistrados que habían sido nombrados por el presidente de la república en 1990-. Una nueva forma institucional da lugar a que el Código Federal Electoral sea reemplazado por el Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales; se forma a la vez el Registro Federal de Electores, se definen reglas para el financiamiento público de los partidos políticos y el Tribunal Federal Electoral transita de su carácter administrativo a uno de carácter jurisdiccional. De este modo, se abre el camino para que los asuntos electorales, aunque todavía a cargo del gobierno, sean motivo de tratamiento conjunto, en el cual las autoridades y representantes de los ciudadanos deliberan y acuerdan reglas que tienden a formar la confianza en los procesos de la lucha política.



[132] Ibid; p. 249.

### *3.4 La institucionalidad democrática en México y su régimen administrativo*

En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo,[133] el Tribunal Federal Electoral es reconocido como parte del poder judicial, existiendo una sala de lo contencioso constitucional y salas para desahogar las materias de lo contencioso. Corresponde a los ciudadanos asumir la responsabilidad de que los asuntos políticos merezcan la confianza amplia de las diversas organizaciones civiles y políticas de la sociedad mexicana. La ciudadanización es el reconocimiento de que el poder político devuelve a los ciudadanos el derecho que tienen para constituirse en los responsables directos de los asuntos electorales. La ciudadanización en este caso, es una expresión de la mayoría de edad de las instituciones y de los ciudadanos. Empero, la operación no siempre es directa, ya que en estados con instituciones débiles, la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina *transición autoritaria*.[134]



Con las nuevas reglas sobre el juego político, producto de un cambio institucional, la democracia electoral mexicana registra dos sucesos esenciales en su devenir: la pérdida del Partido de la Revolución Institucional, de la mayoría política en la Cámara de Diputados en 1997 y de la presidencia de la república en julio de 2000. Estos acontecimientos, reconfiguran la institucionalidad de la democracia y el sistema de partidos políticos en México. De la democracia institucional a la democracia de calidad y de la institucionalidad del partido hegemónico a la institucionalidad del partido predominante.

El institucionalismo en el gobierno de Vicente Fox Quesada, se expresó en la agenda del buen gobierno, se integra no por la postura unilateral de la autoridad, sino en razón de las necesidades y problemas que

[133] Ibidem; pp. 401-402.
[134] Huntington, Samuel P. El Orden Político en las Sociedades en Cambio, Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1992, pp. 13-91.

son expresión de la capacidad organizada de la sociedad para hacerlos efectivos con acciones públicas. La acción pública no es igual a la acción gubernamental, sino que se integra por organizaciones y grupos no gubernamentales que, en coordinación con las autoridades públicas, reflejan la preocupación sobre como intervenir y solucionar de manera conjunta los imperativos de la vida asociada. La acción pública implica la recuperación de la sociedad a través de los grupos organizados, para evitar que los tentáculos del poder estatista se apoderen de los espacios que le corresponde. Ha sido la acción pública la que ha acotado el poder del presidencialismo sin límites, al postular la necesidad de instaurar una presidencia con mayor perfil constitucional, lo cual es congruente con el estado que guardan las relaciones políticas y sociales del país. A partir de la fuerza del congreso, los balances del poder son ahora más frecuentes, tensos, dinámicos y complejos: la política del mayoriteo partidista, así como la disciplina subordinada y leal al poder ejecutivo, se diluye como patrón de conducta y empiezan a quedar atrás. Hay más discusión política de los problemas públicos y la autoridad tiene que tomar en cuenta al ciudadano para adoptar las decisiones de carácter público.[135]



De este modo, la división y colaboración de los poderes es realidad objetiva que demuestra cómo la institucionalidad democrática gana espacio y tiempo. Las demandas sociales  propias de un periodo de democratización abarcan la defensa de los derechos civiles y políticos. La atención a grupos con capacidades diferentes merece la atención gubernamental organizada y efectiva para apoyarlos en la realización de sus propias actividades y compromisos sin pretensiones de altruismo. Las tesis a favor de la equidad social se enlazan cada vez más con la calidad y la eficacia que deben tener las políticas públicas para que la acción de gobierno sea cada vez más efectiva. La lucha contra la discriminación compromete a la autoridad para otorgar mejor atención, respuesta a quienes padecen este mal público y es toma de conciencia para que el valor de la igualdad no pierda vigencia. Además, la controversia entre autoridades constituidas por diversos problemas de interés público y que se someten a la

[135] Cadena Hinostroza, Cecilia. Administración Pública y Procesos Políticos en México, México, El Colegio Mexiquense-Porrúa, 2005.

jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, demuestra la autonomía de los ordenes y órganos de gobierno frente a los poderes centrales.

Con base en los nuevos derroteros de la institucionalidad democrática, se ha creado una variedad de organismos autónomos,[136] es el caso del Banco de México,[137] el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Hay otras instituciones, como el Instituto Federal de Acceso a la Información, que son parte de los procesos de democratización y a los que sólo se les reconoce autonomía operativa (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 33), correspondiendo en esta situación al ejecutivo federal tomar la decisión de nombrar a los cinco comisionados que lo integran, porque es un órgano de la administración pública federal.

No menos importante en términos de la autonomía son la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Federal de Competencias y la Comisión Federal de Energía, en cuanto órganos distintos a los que corresponden al ámbito de lo federal. En el plano institucional, la relación del ejecutivo federal y el congreso tiene ahora mayor relación de peso y contrapeso, hecho que denota una autonomía más diáfana sobre el significado de la institucionalidad democrática. En esta línea y para dar cumplimiento a la rendición de cuentas, la función legislativa crea el órgano de la Auditoría Superior de la Federación, se promulga la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos -13 de marzo de 2002-, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental -11 de junio de 2002-, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal -10 de abril de 2003- y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaría -30 de marzo de 2006-, inauguración de la biblioteca pública "José Vasconcelos" -mayo de 2006, la mayor biblioteca del país, aun que tuvo que ser cerrada en marzo de 2007 por fallas estructurales-, Acuerdo Nacional Contra la Pira-



[136] Majone, Giandomenico. "Policy Credibiliti: Why it is Important and How it can be Achieved", conferencia dictada en el Colegio de México, 7 de noviembre de 2002, p. 7.
[137] Méndez Reyes, Jesús. "La Administración Pública y las Reformas Económicas de Ajuste: el caso del Banco de México" en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 53, 2002, pp. 105-107.

tería y el Contrabando -junio de 2006-, Ley de Vivienda -junio de 2006-, Ley Federal de Seguridad Privada -junio de 2006-, Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres -agosto de 2006-.

La lucha para conquistar el poder público del Estado mexicano y conducirlo a través de un sistema institucional, tendrá que apegarse a una de las características claves de la vida democrática, a saber: la incertidumbre institucional. Ésta no debe entenderse en términos patológicos, sino en el contexto de la competencia dada entre las distintas fuerzas políticas. Hay incertidumbre de acuerdo con la democracia, cuando la lucha política es competida, situación que conlleva a valorar que nadie tiene asegurada por sí misma, la victoria final y que son los resultados poselectorales, los que permiten conocer con mejores elementos de análisis quién o quiénes obtienen el triunfo por la decisión del sufragio ciudadano.

La incertidumbre democrática[138] no es equivalente a los mercados de mano invisible, sino que hay reglas formales y convenidas por los propios actores políticos, que determinan la formalidad de los resultados obtenidos, pero no los altibajos que son inherentes a las jornadas electorales. Cuando la incertidumbre democrática es la constante en la vida política, se reconoce la existencia de un gobierno de ciudadanos[139] lo cual significa que se integra a la etapa de las reglas escritas y aceptadas por todos los contendientes políticos. México se encuentra en un avance importante de las reglas con orientación democrática, donde el capítulo más sobresaliente, sin duda, es la búsqueda de la efectividad de la democracia electoral.



Durante la presidencia de Felipe Calderón -diciembre de 2006- se establece un tope y reducción salarial a los niveles altos de la administración pública federal. Medida instrumentada para reducir el gasto en el gobierno, promesa de campaña de Andrés Manuel López Obrador retomada por el presidente Felipe Calderón. Las principales expresiones de los principios del nuevo institucionalismo en la administración pública

[138] Silva Márquez, Jesús. Esferas de la Democracia, Cuadernos de Divulgación Política, México, Instituto Federal Electoral, Núm. 9, 1996, pp. 22-23.
[139] Bobbio, Norberto. Entre dos Repúblicas. En los Orígenes de la Democracia Italiana, México, Siglo XXI, 2002.

se han presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual establece cinco ejes: 1) el Estado de derecho y la seguridad; 2) economía competitiva y generadora de empleos; 3) igualdad de oportunidades; 4) sustentabilidad ambiental, y 5) democracia efectiva y política exterior. Ejes que responden a lo establecido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, el Estado en un mundo en transformación. Los contextos de un mundo cambiante y la incertidumbre de sus procesos, reclaman una disminución de la discrecionalidad de los agentes reformadores y de las propias organizaciones involucradas en la toma de decisiones. La propuesta al respecto, del Banco Mundial, se expresa en el objetivo del Informe de 1997, el cual plantea, cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer y cómo debe de hacerlo. Es decir, la única vía para el establecimiento de un Estado eficaz es a través del fortalecimiento de las normas e instituciones.[140]

La búsqueda de certeza institucional para la consolidación de la vida democrática en México, durante el actual gobierno plantea el combate a la inseguridad. Como medio de ello, se plantea la denominada *judicialización de los militares*; en el sentido que el titular del poder ejecutivo federal, pretende desaparecer, no administrar los problemas generados por el narcotráfico y la inseguridad. Los militares en México han comenzado a desarrollar de forma abierta funciones que con anterioridad eran desempeñadas por las policías, las fuerzas armadas se estandarizan con las funciones judiciales del gobierno; como estimulo de ello, el ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), autorizó para el año fiscal 2007 un incremento del 46 por ciento a los haberes del personal militar, realizándose además las siguientes acciones: a partir del 1 de enero de 2007, se otorgó una compensación técnica al servicio por un monto de un mil pesos mensuales, para la totalidad del personal de tropa del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, representando un incremento en sus percepciones de hasta el 45 por ciento para el soldado, 40.7 por ciento para el cabo, 34.9 por ciento para el sargento segundo y 33 por ciento para el sargento primero. Se incrementó el sobrehaber del 60 al 90 por ciento para todos los militares que forman parte de las unidades,



[140] Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformación, Washington, D.C; Banco Mundial, 1997.

dependencias e instituciones del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos ubicados en el valle de México.

Por otra parte, el 9 de mayo de 2007 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de Vacaciones para los miembros del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, documento en el que se establecen veinte días hábiles anuales como beneficio para todos los militares en activo.

La reforma en materia electoral ha implicado que el Senado de la República se pronuncie por una reforma a la ley electoral, la cual planteó como principales puntos: 1) sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral y 2) una nueva relación de los partidos políticos con los medios de comunicación para garantizar la equidad del acceso a estos.

La sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral, que constitucionalmente tienen carácter de inamovible, pero que sin embargo por una misma reforma constitucional pueden ser removidos, fue el primer punto que causó conflicto político, por la oposición de los propios consejeros, encabezados por el presidente, Luis Carlos Ugalde, a raíz de su publicación el 5 de septiembre de 2007. Posteriormente, el conflicto se traslado a los medios de comunicación cuando se anuncio que la reforma prohibía a los partidos políticos y aún a cualquier particular la contratación de espacios publicitarios en medios electrónicos y en cambio exigía a los medios la sesión gratuita de espacios iguales para todos los partidos políticos en los tiempos de campaña, que a partir de la reforma serían gratuitos. Con ello se cuestiona la propia calidad de las instituciones reguladoras de la convivencia electoral y democrática del país en la búsqueda de la anhelada certidumbre institucional.



Finalmente, la denominada reforma energética que formula el ejecutivo federal, pretende disminuir los márgenes de incertidumbre en el abasto del recurso energético. El contexto del cambio institucional que enfrenta México para consolidar el desarrollo sustentable reclama su suministro constante.

La guerra en Afganistán y el conflicto de Medio Oriente acentuaron aún más la crisis de la producción del petróleo, México es sensible a esta situación, es decir, el país para mantenerse en armonía con el vecino del norte debe aumentar desmedidamente la producción petrolera, para lo cual requiere de cuantiosas inversiones. La puerta para la entrada de las grandes empresas norteamericanas, está abierta.

Los actuales arreglos institucionales, presentan una dualidad de contextos, por un lado la posibilidad que el gobierno mexicano salga beneficiado para consolidar un crecimiento económico equilibrado con sentido humano. Por el otro, la situación incremental que vive México, es de alta complejidad, ya que la rápida y desigual integración económica daría paso a serios problemas de crecimiento económico equilibrado, así como de la afectación ambiental en el sureste y el golfo.

Los actuales arreglos institucionales realizados al Estado mexicano, en general y a la administración pública en particular, han sido justificados en diferentes espacios, arguyendo su éxito en diferentes sociedades.

En el siglo XXI, la administración pública mexicana se enfrenta a uno de los mayores desafíos de su existencia institucional: la creación de la Secretaría de la Función Pública y la instauración de un servicio profesional de carrera.[141] Ambas decisiones se encuentran contempladas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, publicada el 10 de abril de 2003, en el Diario Oficial de la Federación, la cual fue impulsada por la Cámara de Senadores y con algunas modificaciones fue aprobada por la Cámara de Diputados. De esta forma se puede decir que se trata de una institución de Estado precedida por experiencias singulares, como el caso del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral y más antiguamente el servicio exterior.[142] El propio Vicente Fox, comentó en su momento, que se trata de "una innovación gubernamental de enorme trascendencia e importancia porque con ella alcanzamos un ideal democrático, un ideal que México ha buscado desde hace décadas".[143] Esta ley representa una de las modifi-



[141] Haro Bélchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradiciones y Perspectivas, México, Miguel Ángel Porrúa-INAP, 2000, pp. 195-284.
[142] Guerrero Orozco, Omar. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, UNAM-IIJ, 2003, p. 1.
[143] La cita, corresponde a las palabras del presidente Vicente Fox Quesada, durante el acto de Firma del Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que encabezó en el Salón "Adolfo López Mateos" de la residencia oficial de Los Pinos, México, 9 de abril de 2003. También se puede revisar al respecto, a Muñoz Gutiérrez, Ramón. Pasión por un Buen Gobierno. Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox, México, Ediciones 2000, 2000.

caciones más importantes en la administración pública federal a lo largo de más de dos siglos, desde su crecimiento, desarrollo y evolución hasta nuestros días. Aunque estas medidas -la creación de la Secretaría de la Función Pública y la instauración de un servicio profesional de carrera- no resolverán de inicio la problemática administrativa prevaleciente. Sin lugar a dudas, contribuirían a transformar de manera radical, definitiva y profunda el tránsito de una administración patrimonialista y basada en la lealtad personal por una administración institucionalizada y fundada en el mérito mediante el servicio profesional de carrera.

Estas dos medidas constituyen una nueva institucionalidad administrativa en nuestro país, debido a que sientan las bases para un estilo diferente de seleccionar, inducir, promover, capacitar y evaluar el desempeño de los servidores públicos. Dejar atrás gradualmente el sistema de botín para pasar a un sistema profesional de carrera que dé certeza administrativa, favorezca el conocimiento, la experiencia y la preparación de los funcionarios, en lugar de los compromisos, el favoritismo y la lealtad personal al jefe. La nueva institucionalidad administrativa deberá sentar las bases sólidas para que las generaciones emergentes de funcionarios públicos vean en la función pública una actividad digna, honesta, bien remunerada, con prestigio y honestidad. Al mismo tiempo, la permanencia, el desarrollo y la estabilidad profesional seguramente redundarán en una disminución drástica de la corrupción administrativa en los niveles donde el servicio profesional de carrera funcione. Un efecto adicional será la dedicación que los funcionarios deberán brindar a la preparación profesional, la titulación, actualización de conocimientos y la preparación de exámenes de concursos por plazas mejor pagadas.



La historia de la administración pública mexicana muestra un proceso continuo de desarrollo y evolución, vinculado con las condiciones del sistema político. La visión instrumental de la administración pública, como un mecanismo neutral e indiferente a su entorno político, no puede ser sostenida en la realidad. Debe ser desechada por una visión integral que recupere la esencia de la administración pública: servir y mandar. Ambas funciones no pueden desvincularse una de la otra. La nueva institucionalidad administrativa debe servir mejor, pero al mismo tiempo, mandar bien. La reforma administrativa dentro de un contexto de cambio político como el que se produce en México desde 1982 a la fecha, representa un reto tanto de diseño institucional del país como para la percepción que tenga la ciudadanía del cambio efectivo.

El nuevo institucionalismo permite demostrar la tesis de que el cambio institucional en la administración pública mexicana constituye el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo que es la clave para entender el cambio histórico. La administración pública en nuestro país, desde el siglo XVI hasta el XXI, conforma una institucionalidad administrativa tradicional. Tres estrategias administrativas se han puesto en marcha para su mejoramiento, a saber: la reforma administrativa, la modernización administrativa y la innovación gubernamental. La administración pública ha transitado desde la Colonia, la Independencia, la Reforma y la Revolución por diversas etapas del cambio institucional, basadas en nuevos arreglos y reglas que deben ser respetados y observados por todos los actores involucrados. Sin embargo, las reformas realizadas también han ido en otro sentido, esto es, que han seguido los intereses de quienes dirigen, en esta dirección se dice que este tipo de reformas siguen tres formas, a saber: el nivel macro-administrativo, el cual tiene por objetivo transformar a la administración pública en un conjunto de áreas que siguen un mismo objetivo o que sus tareas sean similares, ejemplo de ello son las grandes áreas de la administración pública en México: social, económica, política y administrativa. El nivel intermedio, el cual busca transformar las funciones de la administración pública; en este nivel se busca cambiar los métodos utilizados e implementar nuevos para que la administración sea más eficaz y eficiente. El nivel micro-administrativo, aunque de menores alcances trata de cambiar a las instituciones del Estado, esto se hace de forma gradual y lo que se busca es eliminar a las instituciones ineficientes o, en su caso, implementar nuevos métodos para que esta pueda funcionar de una manera adecuada.[144]



El rumbo de la administración pública mexicana en el siglo XXI es la creación y consolidación de la Secretaría de la Función Pública y el servicio profesional de carrera. Ambas decisiones son momentos históricos que establecerán las bases de una nueva institucionalidad administrativa y por supuesto, un nuevo cambio institucional en la administración pública mexicana.

[144] Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp.63-68.

¿Nos encontramos frente a una nueva institucionalidad administrativa en México? La respuesta es compleja. Esta idea es aplicada a la administración pública en México, para sostener que la puesta en marcha del servicio profesional de carrera y la creación de la Secretaría de la Función Pública -fundamentalmente la sistematización de la transparencia y rendición de cuentas, que se expresan dentro de las funciones de dicha Secretaría- son dos eventos que lograrán en el tiempo cambiar la institucionalidad administrativa. La administración pública mexicana es un hecho histórico, con permanentes cambios naturales y cambios dirigidos que pueden introducirse como reformas, programadas de modernización e innovación gubernamental. Como tal es perfectible, producto de las condiciones prevalecientes en el sistema político. El sistema de despojo -sistema de botín- es producto de un sistema de partido hegemónico que monopolizaba a la administración pública como parte de su propia operación.[145] Por ello, el servicio profesional de carrera proviene de una iniciativa del poder legislativo y no como se esperaba del poder ejecutivo. La administración pública institucional debe dar paso y desterrar la administración pública basada en la lealtad personal. Un país de instituciones sólidas, entre la que destaca la administración pública, permite aspirar a un país moderno.



La perspectiva del nuevo institucionalismo en el estudio de la administración pública permite no sólo identificar cuáles son las reglas que al integrarse al marco normativo disminuyen los costos de transacción y posibilitan la estabilidad del sistema político, sino también identificar cómo las prácticas institucionales dentro de la administración pública han condicionado el comportamiento y la estrategia de los actores involucrados en ella.

[145] Huntington, Samuel P. El Orden Político…Op. Cit; pp. 278-286.

# Capítulo cuatro

## El Sistema Político y la Administración Pública en México

Un saldo de la nueva configuración en la vida social y política es que los espacios de la sociedad no se restringen a la noción de sectores definidos en la clasificación divisoria de las clases sociales, sino que son lugares en los cuales se intensifica el aumento de la pluralidad con orientación democrática. El auge de la interacción pública como elemento visible y activo, es una de las tendencias más conspicuas para identificar a la fuerza de la colectividad en razón de la movilización que se desarrolla en los diferentes centros del quehacer compartido, que son expresión de cómo se articulan las demandas en competencia, los procesos de las políticas y los espacios de actuación pública. En este caso, la óptica multicentrada de las relaciones de poder es la pauta que favorece la localización de aquellos centros que, por su dinamismo e impacto decisivo en el quehacer público, tienen la capacidad de influir en el comportamiento de las decisiones colectivas y en el modo en que se determinan las políticas públicas para que tengan efecto directo en la vida comunitaria. La óptica multicentrada -diversidad de centros activos y organizados en la estructura básica de las sociedades y la vida pública- se inscribe en la democratización del poder y en los derroteros que demuestran cómo el poder tiene que entenderse de cara a los elementos formales y reales que dan lugar a la efectividad de las decisiones y al alcance efectivo de las acciones.



Por eso, el esquema del poder suma-cero o el poder en la línea del equilibrio catastrófico, no son viables en un escenario de naturaleza multicentrada, porque las fuerzas políticas no tienden a comportamientos homogéneos ni mecánicos, sino que responden a relaciones desiguales que permiten el juego de los actores de manera heterogénea y crecientemente plural. Ante un panorama de relaciones que dan vida al ejercicio multicentrado del poder, la administración pública, en la tradición de la cultura estatista, no es funcional para responder a la complejidad de una sociedad que, como la contemporánea, se caracteriza por la integración y agregación de intereses que son fruto de la negociación y la participación creciente de los actores sociales. Sin dejar de cumplir tareas del Estado y sin dejar de pertenecer a él, lo cual sería un auténtico contrasentido, la administración pública tiene un ámbito de pluralidad pública y social que no puede omitir cuando se trata de ordenar la formalidad institucional de los asuntos colectivos. Frente a la multiplicidad de los intereses que

compiten en la esfera de lo público, la administración pública se revalora a partir de y en lo público que son los polos complementarios que la definen como la institución que tiene a su cargo la atención inmediata de las necesidades colectivas y como un conjunto de movimientos que se enlazan para darles solución de acuerdo a recursos disponibles, prioridades calificadas y políticas decididas.

En este caso, el valor público de la administración pública deviene de la sociedad que, con sus espacios de interacción colectiva y las acciones sociales racionales, han conseguido y consiguen que las instituciones administrativas garanticen los compromisos que tiene ante los ciudadanos. Cuando se formaliza el valor público de la administración pública, su comunicación con las organizaciones de la sociedad civil es más directa, sugerente, propositiva y resolutiva, lo cual implica que rebasa los patrones de la institucionalidad autoritaria para abrirse a los planteamientos que se organizan en demandas específicas. Un compromiso mayúsculo de la administración pública, para fortalecer su modo de vida en cuanto institución, que ejerce la acción de gobierno para todos los grupos civiles y políticos, es con los valores de la democracia, entendida como un camino ordenado, civilizado y respetando para abordar y solucionar los asuntos públicos; por ello es el corredor principal para evitar que se quede en el nivel restrictivo de únicamente ser parte de los aparatos de Estado. La democracia es el referente fundamental para evitar que la administración pública sea confundida con la fortaleza de lo burocrático, en el sentido de favorecer las decisiones de cúpula y no la participación ciudadana, que es el motor en los procesos sociales del poder.



Por consiguiente, la categoría aparatos del Estado[146] destaca principalmente por el ángulo de la coerción, la dominación, la violencia instrumental y la transmisión imperativa de los valores relacionados con el orden establecido y la preservación de la estabilidad. Su objetivo es la seguridad[147] y la conservación del orden vigente, sin más concesión que el apego irrestricto a las normas que lo legalizan y legitiman en sí mismo. La función de un aparato de Estado es más de imponer que persuadir y en

[146] Weber, Max. “La política como vocación” en El Político y el Científico, Madrid, España, Alianza, 1973, p. 36.
[147] Schmitt, Carl. El concepto de lo político, Madrid, España, Alianza, 1998, p. 167.

ese sentido, la administración pública sin dejar de pertenecer a lo público-estatal, ha de considerar también la importancia de lo público-social. Sin contraponer los tipos de espacio público en los que tiene presencia efectiva la administración pública, es fundamental diferenciarlos no a la manera de una dicotomía, sino como ámbitos de competencia que tienen sistemas de comunicación y cooperación que se engarzan para dar consistencia al desempeño de lo estatal y de lo social que al sumarse, dan origen a las acciones públicas formalizadas. El ámbito público-social es el contrapeso razonable para evitar que la administración pública sea considerada principalmente como un aparato del Estado y por tanto, sea valorada sin mayor flexibilidad como la actividad del propio Estado en la sociedad, cerrando así, la posibilidad de que los ciudadanos y sus organizaciones puedan acceder a sus espacios de decisión y operación en términos de colaboración y corresponsabilidad.

La categoría aparato[148] de Estado responde al ejercicio vertical del poder y a la visión de que los expertos -saber burocrático y profesional inapelable- son los únicos a considerar en la atención de los asuntos públicos, incluso con carácter de monopolio. Esa categoría es propia de la cultura estadocentralista que es la base para situar la omnipresencia del Estado por encima de las respuestas focalizadas y organizadas de la sociedad. Se reconoce al Estado como principio y fin de lo social y lo público, sin considerar que siendo la fuerza organizada de la sociedad, no se explica por sí mismo, es decir, a la manera de un sistema autárquico, sino de acuerdo al modo en que la sociedad se puede movilizar para intervenir en la definición de los instrumentos de gobierno, específicamente en las políticas públicas.

Para esa cultura no hay un lugar reconocido a favor de la pluralidad democrática, ni de las acciones horizontales que dan vida a las organizaciones de la sociedad que son la fuerza activa que los gobiernos toman en cuenta para determinar y organizar las respuestas institucionales. La cultura de la magnificación estatal es contraria al espíritu de lo público y al valor democrático del poder desde el momento en que se asume que el Estado tiene margen ilimitado para administrar y gobernar la sociedad civil. Es una cultura de relaciones excluyentes porque gira en torno a

[148] Poulantzas, Nico. Clases Sociales y Poder Político, México, Siglo XXI, 1972, p. 235.

círculos restringidos de acción y responde a la visión de que los ciudadanos no tienen edad política para actuar con autonomía y capacidad de gestión en el universo variado de lo público. Es una cultura autoritaria que restringe las oportunidades y beneficios colectivos y tiende a las pautas del arreglo corporativo que es la negación de la igualdad y la equidad. De este modo, es una cultura que se acrecienta cuando la democracia no se arraiga como modo de vida y cuando lo público no es capaz de contrarrestar al poder avasallador de lo estatal, es decir, del poder sin límites y contrapesos. Tampoco reconoce el vigor contestatario de los ciudadanos porque confía más en el dominio de las rutinas[149] para conseguir los resultados públicos, sin necesidad de convocarlos como actores centrales en la definición y aplicación de las políticas públicas. La cultura estadocentrista refuerza la idea de los aparatos de Estado, ya que el Estado mismo se magnifica como poder propio, no como un poder que se nutre de la diversidad social y la pluralidad política.

Desde esta perspectiva, la administración pública corre el riesgo de convertirse en un tipo de aparato -conjunto de redes y nudos burocráticos que determinan el ejercicio del poder- que tienen a su cargo la ejecución de las acciones materiales del Estado, sin considerar las tareas que debe cumplir ante la creciente demanda de la participación ciudadana. Sin desconocer que la administración pública es una estructura de poder y que cumple objetivos relacionados con el orden establecido, esa no es la única función a la cual se debe, ni tampoco la caracteriza por su valor sustantivo que consiste en crear y fortalecer la franja de las relaciones de la sociabilidad en las cuales concurren el interés privado y el interés público. En la lógica de la institucionalidad democrática, que es la lógica de la sociedad moderna y el Estado de derecho, la administración pública es el gobierno de lo accesible, lo común, lo compartido y lo visible, es decir, es el hogar de la sociedad y los ciudadanos, y en esa medida su responsabilidad es con la vida pública, sin desconocer la importancia de la vida privada y social en la atención de los problemas compartidos. La razón institucional de la administración pública se formaliza en las normas del derecho positivo, pero alimenta su riqueza social con la participación organizada de los miembros de la comunidad civil y política en la definición de la agenda de los problemas sociales y políticos. Su riqueza social es



[149] March, James G. y Olsen, Johan P. El Redescubrimiento… Op. Cit; p. 47.

irrenunciable porque la importancia de la vida comunitaria es su foco principal de atención y funcionamiento.

La institucionalidad democrática de la administración pública se enlaza con el vigor de la vida ciudadana en términos de una mayor comunicación, interlocución y participación.[150] Ha sido ésta, la senda que ha permitido democratizar a la propia administración pública, hasta conseguir que sea accesible a las personas y los grupos en términos de una mayor igualdad. En consecuencia, el poder ciudadano tiene como atributos que sabe exigir resultados, coordinarse con la autoridad pública y puede tener a su cargo la implementación de políticas públicas para dar cumplimiento a las normas de interés general. Debido a su capacidad de movilización, ha sido un contrapeso valioso para que la administración pública no sea entendida únicamente como un aparato de Estado, sino como la institución que hace converger las aportaciones privadas y públicas hacia las esferas que demandan atención y recursos colectivos. En el arquetipo moderno del poder público, la administración pública responde al poder ciudadano y no se asume como un poder que tiene coraza infranqueable para evitar la comunicación y responsabilidad que debe tener en el marco de las instituciones democráticas.



Poder ciudadano significa no sólo demandar el cumplimiento de la oferta de gobierno y de las necesidades públicas, sino proclamar los propósitos de una mayor participación en el desarrollo de las políticas y en la decisión[151] de orientar los recursos públicos hacia los problemas que así lo justifiquen. El poder ciudadano, propio de la razón pública[152] ha emergido desde la base social y política de aquellas comunidades que se han organizado en sociedades abiertas y han influido en los procesos de democratización -redistribución del poder a favor de relaciones horizontales- dando como resultado un pluralismo más intenso y una participación más orientada hacia la corresponsabilidad. El poder ciudadano es un antídoto para que la administración pública no sea absorbida plenamente por el poder político -suma de los aparatos del Estado- sino que sea aceptada en la visión del poder público, dado que éste es el poder de los ciudada-

[150] Sen, Amaryta. “El Ejercicio de la Razón Pública” en Revista Letras Libres, México, 2004, Núm. 64, p. 17.
[151] Ibid; p. 13.
[152] Ibidem; p. 16.

nos que se organizan para tener más presencia en los espacios de la colectividad. En un panorama de revitalización ciudadana, las instituciones administrativas no se pueden desprender de las reglas burocráticas, pero deben en cambio, relacionarse más con las reglas de la vida democrática, es decir, las reglas que se convienen y acuerdan para que los actores de la sociedad sean responsables ante las instituciones políticas.

La categoría poder ciudadano no responde a reglas burocráticas -normas y procedimientos que son producto de la jerarquía y el saber profesional- sino a reglas democráticas -deliberación y consenso para formular agendas institucionales de trabajo compartido- lo cual implica la apertura de espacios donde el poder público -sustrato de la administración pública- se caracteriza porque los ciudadanos, sin desconocer sus obligaciones, tienen el derecho de exigir responsabilidad y transparencia a la institución que financian con el pago de los impuestos a saber: la administración pública. Con el poder ciudadano, la administración pública se erige en institución de gobierno democrático, con lo cual se reconoce en el espacio de lo público, sin renunciar a lo estatal; en todo caso, procura puentes de comunicación para diluir las tendencias que la pretenden erigir en el mundo de la eficiencia abstracta, no de la eficiencia social.



### *4.1 Incertidumbre y cambio institucional*

En tiempos de cambio y transformación, la vida colectiva ingresa a etapas con mayor incertidumbre que son el resultado de otras condiciones de intercambio y convivencia. Tanto la innovación científica y tecnológica, así como la redistribución del poder, alteran el modo de vida que prevalece en la sociedad y en la diversidad de espacios que conjugan lo privado, lo público y lo estatal. En esa lógica, se ajustan las relaciones sociales, se redefinen los vínculos políticos y las relaciones económicas son alteradas con la proclama de la competencia y la calidad de las estrategias del mercado.

La estabilidad ordinaria de otras épocas que tuvo como punto de apoyo la racionalidad de la previsión, da paso a los ritmos y cambios que obligan a utilizar ópticas más precisas para captar, leer e interpretar la realidad objetiva, misma que se caracteriza por dar vida a hechos y procesos inéditos -tasa y velocidad del cambio tecnológico, la emancipación ciudadana de los movimientos políticos, las revoluciones de terciopelo en Europa del

Este, el fin de la guerra fría, los procesos de privatización en los países que tenían influencia soviética, la convivencia de Europa Occidental y Europa del Este en órganos de gobierno como la Unión Europea- que constituyen desafíos crecientes para los instrumentos tradicionales de la gestión gubernamental. La estabilidad ordinaria fue producto de condiciones de vida en las cuales la regularidad de los acontecimientos permitía calcular, por ejemplo, las tasas de crecimiento económico, teniendo como horizonte el mediano y largo plazo. Los procesos de cambio fueron motivo de un abordaje sustentado en la predicción y el pronóstico, lo cual favorecía el ejercicio altamente racional de la planeación gubernamental.

Por tanto, el aliento a la planeación imperativa, vertical y centralizada[153] con fuerte influencia de las burocracias gubernamentales tanto en el monopolio de la producción como en la distribución de los beneficios efectivos, tuvo éxito cuando las personas civiles y los ciudadanos no tenían un papel protagónico en la esfera de lo público. Desde el momento en que reclaman las libertades económicas y políticas para incursionar e intervenir directamente en la gestión de los asuntos públicos, empieza el declive de la planeación de cúpula, es decir, de la planeación que se elaboraba en las alturas y en los círculos restringidos del aparato del Estado, los cuales se habían constituido en auténticos centros de la decisión infranqueable y el saber burocrático. Tanto el conocimiento y la experiencia de lo público no tenían un peso definitivo en las decisiones del gobierno, porque se adoptaban en ámbitos restringidos y de negociación corporativa.



En las últimas tres décadas, el panorama de la historia mundial se ha transformado debido a los cambios estructurales de la vida contemporánea, en los cuales la redistribución del poder es un capítulo relevante a considerar, así como el auge de los movimientos horizontales en el barrio, la colonia, las empresas, las ONG'S, las comunidades, las regiones autónomas, los gobiernos locales, mismos que han modificado el espectro de las relaciones que se fincaron en la estabilidad centralizada y que fue propia de la sociedad industrial[154] que empieza a ser sustituida por

[153] Agilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio a la Antología I" en Estudio de las Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 22-23.
[154] Bell, Daniel. La Sociedad Postindustrial, México, Macgregor Hill, 1975, p. 48.

la era de la información, la cual da paso a la sociedad del conocimiento. En efecto, la apertura creciente de las sociedades liberales, la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos productivos y administrativos; el dinamismo comunitario, la intensidad del pluralismo cívico y los reclamos de la gestión democrática sobre los asuntos públicos, alteran la certeza, secuencia y desenlace de los acontecimientos valorados con la óptica de la previsión y la programación. La intensidad de la innovación tecnológica y la potencia de la democratización modifican las barreras de contención que había para estabilizar los problemas y los conflictos.

De la habitual estabilidad y certidumbre que caracterizan a las sociedades industriales, se da paso al tiempo de los cambios de fondo y de la incertidumbre recurrente. Para los Estados, los cambios institucionales tienen que encararse con capacidades indiscutibles de una buena gestión pública, comenzando por desenvolverse con eficacia en el terreno de la incertidumbre. Los cambios pueden ser sorpresivos para la vida civil y política, pero no para los Estados, dado que son los responsables de organizar no sólo a la sociedad, sino de crear las condiciones presentes y futuras para que se desarrolle tanto en el plano de la vida productiva, como de la vida política. Por ello, la lectura constante sobre los acontecimientos de la realidad objetiva es fundamental para los Estados, ya que de ella se definen los tipos de políticas que se necesitan para gobernar con eficacia, incluyendo, desde luego, la tarea de identificar el patrón y la velocidad de los cambios para no ser arrastrados por el caudal de acontecimientos que impulsan. Además, si el cambio genera incertidumbre, ésta debe asumirse como un modo de vida para que sea objeto de tratamiento institucional, es decir, de planes y acciones que se deciden para evitar sacudimientos estructurales que afecten los pilares de la vida asociada como son las estructuras básicas de la sociedad y el sistema de producción e intercambio.

Como asunto de gobierno, la incertidumbre exige habilidades precisas y recursos para evitar que la conducción de la vida asociada ingrese a situaciones violentas, destructivas e ingobernables que son nocivas al desarrollo consistente de la sociedad. Las tareas del buen gobierno -efectividad para solucionar problemas públicos- se reflejan por el modo en que los Estados se desenvuelven en contextos impredecibles, volátiles y turbulentos que ponen a prueba las capacidades de respuesta para adaptarse y remontar las condiciones adversas que se enfrentan. Se transita

de la racionalidad formal y procedimental a la racionalidad de los resultados finales, es decir, a la eficacia auténtica de la acción de gobierno, misma que se acredita con mayor o menor legitimidad, dependiendo de la capacidad que se tiene para alcanzar niveles de eficacia en la dirección y conducción de la sociedad. Para evitar que los Estados queden anclados en el pasado y en los planteamientos del historicismo ideológico y político que limitan la visión del cambio con sentido de factibilidad, es conveniente que desde los gobiernos se proceda a organizar e implementar las reformas institucionales que permitan la gobernación y administración de la sociedad, teniendo como referente central los cambios en la vida política y económica. Las reformas institucionales -definición negociada y factible de nuevas reglas del juego para garantizar la certidumbre y la eficacia en la sociedad y sus fuerzas productivas- son el paso dado por los Estados para asimilar los impactos, costos, ventajas y problemas que generan con los procesos de innovación, los cuales son imparables de acuerdo con la lógica de la sociedad moderna, misma que sustenta su desarrollo en la transformación constante de las fuerzas productivas.

No menos importante es puntualizar que las reformas institucionales también comprenden la pervivencia de las instituciones democráticas nutriendo para ello, las políticas de apertura y publicitación. En un tiempo donde el poder se democratiza -participación, descentralización, gestión comunitaria-, los Estados deben responder a las exigencias de apertura institucional para generar confianza en los ciudadanos y para que no sea valorado como un centro inaccesible. Por eso, la apertura y la publicitación son tipos de política que tienen como objetivo que el poder se democratice para evitar que la decisión burocrática en sí misma y a través de las líneas densas de mando, sea el medio que decida la relación final del propio Estado con los ciudadanos, creando ventajas desiguales que favorecen a él, desde el momento en que tiene oportunidad de administrar y utilizar los recursos públicos.

En otra faceta del cambio, en el ámbito de lo administrativo, se adoptan estrategias que permitan abatir costos, para mejorar la productividad del gobierno y que éste tenga mejores recursos para desenvolverse en los marcos de la competencia y los intercambios crecientes de la economía global. En consecuencia, las reformas institucionales se han calificado como reforma del Estado, reforma del gobierno y reforma de la administración pública. Por tanto, las categorías mencionadas son un testimonio de lo que realizan los Estados para adaptarse a los cambios en curso,

asegurando para la sociedad, mejores condiciones de productividad y certidumbre. Así, el cambio institucional es un medio que permite la transformación pacífica, gradual y constante del Estado para no afectar las condiciones y relaciones de vida en la sociedad.

El cambio institucional es fruto de una toma de conciencia sobre lo que llega a su límite irreversible y de las condiciones que deben asimilarse en razón de los nuevos tiempos que vive la sociedad tanto en su sistema de interacciones, como en la estructura operativa de sus ámbitos de competencia en los que hay auténticos centros de poder, decisión y acción, que se identifican a la vez, como fruto de los arreglos que consiguen los principales actores de la vida pública y del reclamo de los tipos de estrategia para implementarlos con eficacia. El cambio institucional es la respuesta deliberada e inducida que los Estados formulan y llevan a cabo para atenuar la incertidumbre que puede desconcentrar a la sociedad cuando no hay respuestas puntuales a sus causas, impactos y resultados terminales. Finalmente, el cambio institucional es parte de los procesos y capacidades del buen gobierno, ya que tiene como meta el desarrollo de estos horizontes en la sociedad, así como la mejor conservación del Estado. Las demandas de la sociedad y de sus diferentes grupos, filtradas en el tamiz de la agenda pública, permitirán un cambio institucional. La certidumbre de la satisfacción de las demandas por la gestión pública es un imperativo institucional de toda sociedad.



### *4.2 Administración pública y poder ciudadano*

Un apartado destacado en la vida pública contemporánea es el relacionado con el desempeño de las instituciones administrativas, pero considerando la reflexión de los ciudadanos. Si éstos en una de sus facetas existenciales son contribuyentes, significa que con el pago de los impuestos aumentan los recursos fiscales del Estado, tarea en la cual la administración pública cumple con actividades cruciales para que se multipliquen y se distribuyan a través de las políticas y los programas públicos. Cuando los ciudadanos son contribuyentes responsables, aumenta la exigencia para que la administración pública sea recíproca con ellos, al producir y distribuir con oportunidad, los bienes y servicios que se relacionan con condiciones fundamentales de la vida. El funcionamiento de las instituciones administrativas es una cadena de actividades, operaciones, pro-

cedimientos y sistemas que exige acoplamiento e interdependencia para conseguir resultados eficaces.

Dicha cadena se enlaza con el proceso de gobierno y con las estrategias que adoptan para que las políticas públicas se formulen y cumplan para responder sin mayor preámbulo a las demandas sociales. Esa cadena desempeña un papel crucial en el comportamiento institucional de la administración pública, porque de ella depende no sólo la eficacia de los programas públicos, sino su coherencia y calidad. La cadena es parte del motor institucional del quehacer administrativo y por tanto, no admite parálisis o interrupción alguna, sino que se caracteriza por conjugar procesos y tiempos relacionados con los objetivos del buen gobierno. De este modo, el funcionamiento de la administración pública no es un elemento más, sino factor determinante en el ejercicio de las tareas públicas. En tiempos de una vida política cada vez más pública, las instituciones administrativas no pueden aclarar su desempeño en la creencia, es decir, únicamente en la importancia de sus estructuras de operación, cuando en la vida asociada hay movimientos civiles y ciudadanos que exigen conocer, vía los procesos de transparencia y rendición de cuentas, cuál es la calidad de los resultados que obtiene para comparar si hay o no reciprocidad entre el pago puntual de los impuestos y el mejoramiento en la calidad de vida.



El desempeño de la administración pública también forma parte de las agendas de la sociedad civil, no sólo de la agenda gubernamental. El desempeño valora a la administración pública como una institución abierta, interactiva y responsable. Es abierta, porque su naturaleza y atribuciones toman en cuenta los modos y formas en que los ciudadanos se identifican con la misma a partir de amplios procesos de comunicación que favorecen el vínculo entre autoridades, administradores y público ciudadano. Es interactiva, debido a que su razón social y pública requiere que los ciudadanos y sus organizaciones tengan un papel de coordinación con la misma y de esa manera hacer factible el cumplimiento de las metas colectivas. Es responsable, porque tiene a su cargo los programas de interés común, así como el ejercicio de los recursos públicos, los cuales exigen no sólo eficiencia, sino que los directivos y el personal operativo asumen los costos de su actuación institucional. El desempeño de la administración pública es una de las tendencias más conspicuas en la vida contemporánea. Alude el mismo a las acciones de calidad que deben reunirse para asegurar la congruencia entre la oferta de gobierno

y los resultados que se consiguen. El desempeño no se ciñe únicamente a cuestiones de índole procedimental, sino que se enfoca a valorar la importancia de los impactos que se producen con el comportamiento institucional de la propia administración pública.

La valoración de los ciudadanos sobre el desempeño administrativo es un dato de principal importancia para definir los alcances de la legitimidad por resultados. La aplicación de políticas y programas públicos es un ejercicio que se relaciona con la dirección y coordinación de la sociedad. Por eso hay costos que valorar, criterios a ponderar, lineamientos a considerar, estrategias a revisar y resultados finales que, sin lugar a duda, tienen impacto diferenciado desde la visión de las políticas públicas. En este orden, el desempeño de las instituciones administrativas ocasionan tanto ventajas como consecuencias que es fundamental considerar al puntualizar el aumento o la disminución de la legitimidad, la cual es aspecto esencial que se vincula con el capital político de los gobiernos y con el grado de confianza que se tiene en la administración pública para que continúe como la pieza principal de la gobernación social y política.



En tiempos de intensidad ciudadana y democratización creciente en la esfera de lo social, la administración pública tiene ante sí exigencias que tienen su origen en distintos foros de la sociedad civil. Su funcionamiento es analizado y evaluado de acuerdo al mejoramiento de las condiciones de vida, así como de las expectativas que cumple para ventaja de la población civil y los grupos ciudadanos.

Por ello, el desempeño se ha convertido en el núcleo de las instituciones administrativas porque son éstas, las que se encargan de atender y encauzar las conductas de la vida asociada. Ante el aumento de las demandas en competencia, la administración pública tiene el compromiso de que sus capacidades de dirección, coordinación, enlace e implementación funcionen con eficacia, dado que los errores o contratiempos en las mismas, puede ocasionar que los problemas, conflictos y tensiones se sitúen en un ámbito de hechos que dificultan la gobernación de la sociedad.

La aportación de la administración pública a la estabilidad y gobernación de la sociedad es fundamental, dado que proporciona las capacidades de gestión que deben traducirse en políticas de contención, negociación, crecimiento, desarrollo y bienestar compartido para que el cuerpo pro-

ductivo de la sociedad se desarrolle de manera continua. Por eso, el desempeño de las instituciones administrativas es un asunto de buen gobierno, no únicamente de actividades que tienen valor en sí mismas. Se relaciona fundamentalmente con la calidad de los resultados obtenidos y con la eficacia que se demuestra para asegurar el funcionamiento pluridimensional de la sociedad.

En la medida en que la sociedad civil tiene asegurados los elementos constitutivos de su razón vital, hay testimonio de que la administración pública estimula y protege sus actividades productivas, hasta conformar un sistema de intercambios que permiten a las personas y a los grupos tener los elementos claves para su existencia. Aún cuando la sociedad tenga elementos propios para alentar su desarrollo, no es suficiente que por sí misma asegure las condiciones que le garantizan su permanencia y progreso. En efecto, la definición e implementación de las políticas comercial, crediticia, económica, fiscal y monetaria, es de vital importancia para alentar los procesos de crecimiento o inhibir a las fuerzas productivas para moderar su expansión. La fortaleza económica de la sociedad depende de la iniciativa empresarial, la innovación tecnológica, el capital invertido y la competencia en los mercados. No obstante, a la administración pública le corresponde estratégica y funcionalmente cumplir con las reglas institucionales del intercambio económico, garantizar y estimular los derechos de propiedad, así como definir y aplicar las políticas que favorezcan una mejor distribución de los beneficios materiales entre los grupos y sectores de la sociedad civil.



De igual modo, lo relacionado con las políticas educativa, laboral y salud, son importantes para asegurar los nexos entre el aparato productivo y los mercados formales. Si la administración pública se enlaza con las actividades productivas de la sociedad, significa que es la responsable de que las políticas públicas sean congruentes con ese propósito.

Sin duda, el éxito empresarial de la sociedad depende en buena medida de la eficacia de la administración pública, ya que en este renglón se localizan las principales fuerzas que producen lo que se necesita en la vida colectiva, correspondiendo a la administración pública, la operación de las políticas públicas que se encargan de fomentarla y estimularla.

El desempeño de la administración pública también comprende la calidad de las políticas ambientales, las cuales se relacionan con el sentido y la

calidad de vida que se garantiza para la diversidad de los públicos que integran la vida civil y política. Si los ecosistemas son bienes públicos accesibles a toda la población, lo importante es cómo contribuyen a aumentar y fortalecer la calidad de vida. Por ello, la protección de los ecosistemas es una tarea central, sobre todo porque en la sociedad moderna los procesos económicos necesitan de elementos químicos que, de no regularse con eficacia, se convierten en fuente de males públicos que dañan la vida humana y natural.

Las políticas ambientales son parte sensible y visible en el desempeño de la economía; significa a la vez, que son parte medular en los rendimientos y el desempeño de las instituciones administrativas. Sin la conservación oportuna de los elementos ambientales, no es posible que la sociedad y la economía tengan asegurado su desarrollo productivo. Le corresponde a la administración pública cuidar que bienes públicos como el agua y el aire no sean contaminados con procesos que tienen su fuente de localización en la esfera privada. Para que lo privado no cause un daño irreparable -excesos del individualismo- a los bienes públicos, es importante la definición y vigencia de reglas puntuales que autoricen y restrinjan las actividades químicas y tecnológicas que generen costos que dañan la calidad de la vida pública.



Lo importante en el desempeño de las instituciones administrativas es identificar la capacidad que tienen para responder a la lógica del buen gobierno. En este horizonte, la voz y opinión de los ciudadanos es factor primordial para orientar lo que hace la propia administración pública y para asegurar en el análisis, tratamiento y solución de los problemas públicos, que no hay posturas únicas para encauzarlos de manera institucional.

El desempeño no se sitúa en la relación tradicional entre medios y fines; entre eficacia y eficiencia, entre administración y administrados; entre burocracia y público usuario; por el contrario, resalta el valor mismo de la capacidad que se tiene para gestionar las políticas públicas, lo cual obliga a comprenderlo como un asunto de resultados alcanzados, no de propósitos a cumplir. En todo caso, el desempeño se asocia con la gestión de las políticas tomando en cuenta las estrategias que se aplican para que sean instrumentos efectivos del buen gobierno.

El desempeño de las instituciones administrativas se inscribe en los patrones de la acción institucional y por eso su importancia se localiza en la capacidad instalada que se tiene para dar cumplimiento a los ofrecimientos del gobierno. En términos aplicados, en el desempeño institucional concurren los gobernantes y los gobernados; la administración pública y el público usuario; las expectativas de la población y los resultados conseguidos.

En consecuencia, el desempeño indica la capacidad de respuesta que las autoridades tienen para atender, procesar y solucionar las demandas que compiten entre sí, utilizando para ello, la acción e instrumentos de la administración pública. Esa capacidad se concreta en asuntos como los siguientes: 1) contención y solución pacífica de los conflictos; 2) aprovechamiento de los recursos escasos para multiplicar los rendimientos sociales; 3) lograr arreglos institucionales factibles para la inversión de los capitales; 4) definición clara de los incentivos que se ofrecen a los agentes económicos y sociales; 5) fortalecimiento de la capacidad de arbitraje y conciliación; 6) asegurar el control de la inflación y el déficit fiscal; 7) tener aptitud para distribuir los beneficios materiales con reglas institucionales; 8) saber conjugar el crecimiento económico con el desarrollo sustentable; 9) tener capacidad de maniobra para no enajenar la soberanía del Estado; 10) garantizar la procuración de la justicia y la seguridad pública; 11) fortalecer la vigencia de las libertades civiles y políticas; 12) frenar, hasta diluirlas, las relaciones de exclusión; 13) relacionar con eficacia el sistema educativo con el mercado de trabajo; 14) que el público ciudadano intervenga vía corresponsabilidad en la solución de los asuntos colectivos; 15) que los servicios administrativos respondan a los valores de la igualdad y la equidad.



No menos importante es que la administración de los servicios públicos tenga rendimientos satisfactorios, ya que al proporcionarlos, se desarrollan acciones de gobierno y se destaca el compromiso de las autoridades para que las necesidades y demandas civiles sean atendidas, a efecto de que la vida productiva de los ciudadanos no tenga estancamiento o retroceso.

La relación de los administradores del Estado con el público usuario es determinante para valorar el desempeño que tienen. Cuando la arrogancia o la arbitrariedad caracterizan a la administración pública, la población civil y los ciudadanos se alejan de ella, dado que se violentan las reglas

del contrato social que los une. En cambio, cuando la relación entre la sociedad y la administración pública es respetuosa y efectiva, la certidumbre en lo que es y representa ésta, multiplica el capital político del gobierno. El aumento del capital político es muestra de cómo la confianza en las instituciones administrativas fortalece la gobernabilidad, al crear un ambiente de entendimiento, cooperación y compromiso que nutren la calidad de los procesos institucionales.

El valor de la confianza es correlativo a la actuación eficiente de las autoridades y los administradores del Estado. Con la confianza se reconoce que la administración pública es una institución cercana a la sociedad y sensible a los requerimientos de la vida ciudadana.

La confianza en la administración pública denota que en su desarrollo institucional el desempeño no es sólo un asunto de resultados, sino un tipo de cultura que se arraiga tanto en las relaciones verticales como en las relaciones horizontales, hasta configurar un ambiente de competencia, calidad y respeto que beneficia al conjunto de la sociedad y específicamente a los sectores que la integran. La efectividad del desempeño en las instituciones administrativas aumenta los activos de la confianza y cuando ésta se reconoce en la vida asociada, nutre la consistencia de los gobiernos al ser valorados como instituciones que se ocupan y preocupan por la calidad de las acciones de la administración pública.



En el oleaje de una mayor democratización de la vida pública, la administración pública sin negar su contenido estatal, tiene mayores exigencias que evitan su alejamiento de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad. Las actividades que realiza y cómo las realiza, no pasa inadvertido para quienes necesitan de su capacidad operativa. El quehacer público es el principal referente para que el desempeño de la administración pública, responda a la pluralidad que caracteriza a los problemas y demandas que debe encarar.

### *4.3 El sistema político mexicano y su gestión gubernamental*

Han sido diversas las explicaciones, interpretaciones y apreciaciones que se han planteado sobre las transformaciones del Estado mexicano de la primera década del siglo XXI: oscilan desde el discurso oficial hasta posturas extremas del mapeo ideológico y administrativo. Con todo, en la

década de los ochenta el Estado mexicano fue sacudido por la demanda social de democratización y redimensionamiento del aparato público. Esos dos ejes, la agenda de la democratización y el redimensionamiento de las estructuras gubernamentales, son dos caras de una unidad y han florecido a la luz del régimen mexicano que combinaba autoritarismo e hipertrofia, en el cual el ámbito estatal y el aparato gubernamental se acompañaron con el autoritarismo burocrático. Recordemos que el déficit fiscal del Estado mexicano que colapsó la política-económica en la década de los ochenta, libre de controles y de una asignación eficiente de los recursos públicos, tipificó al gobierno como un directo interventor en la economía, sin límites, pero con el consecuente desquiciamiento de la vida pública.[155]

Los problemas del Estado mexicano de entonces crecieron simultáneamente bajo dos lógicas: 1) el surgimiento de formas de representación política derivadas de la creciente, aunque incipiente, pluralidad de la sociedad mexicana y 2) un avance constante de las desigualdades sociales, incremento de la extrema pobreza, rezago en el servicio administrativo, así como una ausencia en la definición de políticas que reintegran el sentido de servicio al Estado. A partir de los años ochenta, como en ninguna otra década del siglo XX, se vivió en una sociedad compleja, informada, plural, diferenciada y participativa; pero, por otro lado, actualmente son millones las mujeres y los hombres de México que viven en condiciones de marginación, de falta de incentivos, con bajos niveles de educación y sometidos en la incertidumbre de la pobreza cultural, ideológica y económica. Son cuatro los aspectos que explican esta realidad: 1) fallas en el mercado que provocó el Estado interventor, caracterizado por la ausencia de definiciones político-administrativas de largo plazo; 2) falta de capacidad gubernamental en la formulación e implementación de políticas; 3) incapacidad para gobernar con un nítido sentido social, soslayando los enfoques de políticas racionales y sensibles, para mantener la cooperación social territorial, y 4) carencia de un cuerpo de profesionales, explícitamente preparados, para formular, implementar y dar seguimiento a las políticas gubernamentales.



[155] Véase, Agilar, Luis. “Estudio Introductorio y Compilación” en El Estudio de las Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, p.17.

En este proceso de cambio, en este valle de la transición en el que está inmersa la sociedad mexicana, los retos son la planeación ordenada y responsable de largo plazo, la flexibilización de las estructuras gubernamentales, la consolidación de la incipiente pluralidad y competencia democrática, con el propósito de replantear las funciones del Estado y su administración pública en su relación con la sociedad civil. Lo trascendente es sacar a la luz los problemas rectores de organización y de representación, de análisis de demandas, de reorganización de la agenda nacional y de reinterpretación de la gestión pública: en otro sentido, de implantación de opciones de política, de políticas públicas.[156] El desafió es vislumbrar y analizar los fenómenos públicos a partir de la consideración de cinco vectores, a saber: 1) realizar las funciones del Estado -de seguridad nacional, de rectoría económica y de bienestar social, principalmente-, considerando en lo interno la creciente pluralidad de la sociedad, en un contexto de gobiernos divididos; 2) reducir la incertidumbre estatal y acrecentar los beneficios públicos, bajo el esquema de cambio con estabilidad. En otras palabras, desarrollar decisiones públicas eficaces en el contexto de una sociedad más informada y con mayores niveles de participación; 3) considerar el proceso de generación de políticas mediante la definición del estilo de hacer políticas en un México más orientado administrativa y políticamente a la agenda democrática y en donde es prioritario redefinir el nuevo papel que deben jugar las instituciones públicas en una arena política e institucional cada vez más compleja; 4) profundizar en el diseño de políticas federales, estatales y municipales en un contexto de transición y alternancia política, en donde la ficción de la democracia ha quedado casi enterrada por el avance de la sociedad civil y el empuje de las organizaciones políticas, y 5) la necesidad de consolidar el fortalecimiento de los poderes públicos, el legislativo y el judicial, en un sentido de peso y contrapeso, respecto al ejecutivo, para hacer de la responsabilidad constitucional una responsabilidad pública cotidiana,



[156] Variadas son las aseveraciones, distinciones y precisiones entre la palabra “política” y “políticas”. Se señala por diversos autores que el término de “políticas públicas” obedece a una traducción del inglés, ya que en ese idioma el concepto public policy, se distingue con claridad de la palabra politics. La primera locución se refiere a los asuntos de índole administrativo estrictamente: a la gestión pública; el segundo término no sólo abarca el ejercicio, también la estructura y los orígenes del poder.

en el que los poderes estén sujetos al escrutinio y a la demanda pública: a la rendición de cuentas.[157]

Los movimientos de democratización del régimen político y de su sistema administrativo tienen su inicio en las últimas décadas de siglo XX, a la luz de dos acontecimientos: 1) la crisis fiscal de 1982 con sus inherentes políticas de ajuste y reforma del modelo económico y 2) la crisis político-electoral de 1988. Estos dos fenómenos han llevado a una fase más articulada de las nuevas relaciones entre sociedad y Estado, así como de la manera de procesar las demandas sociales a partir de la administración pública. Recordemos que con los saldos del movimiento revolucionario mexicano se fue consolidando a lo largo de décadas, un estilo de gobierno y de gestión pública, él cual integró las siguientes características:

El primer rasgo del formato de la administración pública en nuestro país, ha sido la ventaja del gobierno federal sobre los gobiernos local y municipal:

> La gestión pública ha sido definida y vertebrada por una agenda federal, una agenda nacional, más que por los asuntos y las prioridades de las comunidades políticas locales, ya sean regionales o municipales. Todos los asuntos políticos y administrativos considerados relevantes han sido calificados de naturaleza "nacional", por lo que el resultado ha sido el predominio abrumador del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno, usualmente carentes de toda iniciativa.[158]

La segunda característica se refiere al tipo de toma de decisiones, que se ha distinguido por su amplia autonomía y discrecionalidad: se ha presentado una escasa participación y discusión de los sectores de la población. Lo que significa que el gobierno ha asumido el control de la vida



[157] Véase, Espejel Mena, Jaime. Un Enfoque Gerencial en el Desarrollo Institucional de la Administración Pública, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, pp. 35-66.
[158] Agilar, Luis. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado" en Merino Huerta, Mauricio (Coord.), Cambio Político y Gobernabilidad, México, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 132.

pública. Este tipo de administración reflejaba los controles de los ámbitos político, económico y social.

> El gobierno goza de un tradicional amplio margen de maniobra en sus actividades de representación de intereses y de conciliación de conflictos, en la formación de su agenda político administrativa, en la elección e implantación de sus políticas. Ha sido, entonces, un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concentración ciudadana. El gobierno ha protagonizado y controlado el ámbito de la vida pública. Hasta en las políticas exclusivamente técnicas, la decisión estuvo en manos de una élite bastante autónoma que consultó discrecionalmente a los interesados o a los afectados, pero descartó de manera sistemática la participación resolutoria de ciudadanos y grupos independientes en la definición y tratamiento de sus problemas.[159]

El tercer rasgo característico del sistema político mexicano[160] considera a la gestión pública como la fuente primera de la legitimidad gubernamental. A través de esta característica se logró eficacia en la toma de decisiones en materia de políticas gubernamentales, pero también el aparato público experimentó un alto crecimiento. La toma de decisiones fue eficaz en la medida de que se dispuso de los recursos públicos para atender las diversas demandas de la sociedad, lo que significó una rentabilidad alta en materia de consenso social. Esto se puede percibir con toda claridad a partir de la segunda mitad del siglo XX:



> La eficiencia decisional del gobierno en la provisión de bienes y en la presentación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales, fue considerado el elemento clave para mantenerlo legítimamente. En vez de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales, la que constituía el fundamento de la legitimidad gubernamental. La política mexicana se ha caracterizado

[159] Ibid.
[160] Meyer, Lorenzo. Liberalismo Autoritario. Las Contradicciones del Sistema Político Mexicano, México, Océano, 1995.

> por individuos y grupos demandantes de bienes y servicios públicos más que por ciudadanos oferentes, que brindan su apoyo al gobierno por medio del voto libre, la opinión pública, la contribución fiscal y la observancia de la ley: a la manera del Estado liberal. La eficacia decisional de la acción gubernamental fue entonces el soporte de la legitimidad histórica del Estado mexicano. La llamada "política de masas", pieza angular del sistema, tuvo base y alcance administrativo. Se puede hablar de una "economización" de la política, en el sentido que los fines, las bases y los mecanismos del consenso fueron las varias utilidades económicas que obtenían individuos y organizaciones.[161]

El cuarto rasgo se centra en el hecho de que en la etapa de los gobiernos posrevolucionarios fue elegida la gestión directa de las políticas, con el propósito de lograr un mayor control y protagonismo de la acción gubernamental en busca de legitimidad y apoyo de los diferentes sectores sociales. Ello supuso, necesariamente, la burocratización de los programas y el crecimiento de los recursos humanos en las instituciones públicas, dejando de lado la cooperación natural entre población y autoridades gubernamentales. Así, las políticas de desarrollo y de bienestar social se operaron directamente mediante los programas del gobierno federal, soslayando la participación de la empresa pública. En consecuencia, mientras el dinamismo se encontraba en el aparato público, las diferentes formas de participación social fueron soslayadas y en algunos casos, inhibidas desde las estructuras del poder. La arena del poder público era la generadora de las políticas sociales y la fuente de legitimidad.



La quinta característica se refiere, en consecuencia, a la regulación de las conductas económicas estatales. La economía fue reflejo del tipo de sociedad que teníamos, ya que a partir del periodo revolucionario transitamos de estamentos tradicionales a una sociedad industrial. Ello mostró dinamismo en la etapa que vivió México con sus políticas de sustitución de importaciones, lo que significó la regulación de conductas y elecciones económicas de predominio estatal, tanto para fines de protección y promoción de capital nacional, como para propósitos de defensa del empleo.

[161] Ibidem; pp. 132-133.

La sexta característica se refiere al papel del Estado rector de entonces, con énfasis en dos aspectos: 1) una administración pública, en su composición de los recursos humanos, basada en criterios de lealtad personal en contradicción con criterios de racionalidad administrativa y eficiencia profesional y 2) que al paso del tiempo el enorme aparato público centralizado que mantuvo la cohesión social, terminó por revelarse en un Estado con amplio déficit fiscal, con crisis económicas y sociales recurrentes a partir de la década de los ochenta y con una base social descontenta por las políticas de ajuste económico.

> Notorio ha sido el énfasis en la gestión pública a través de jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente designados. Es sin duda, una gestión pública jerárquica, de acuerdo a la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por una cadena de adhesiones y compromisos personales, que ofrecía muy poderosos incentivos de carrera política y de posición económica para los que se integran disciplinariamente a la cadena personalizada de gestión. El estilo personal de gobernar no fue sólo una característica de la presidencia, sino un hecho producido y dilatado en los diversos niveles de gobierno.[162]



Se puede concluir, a la luz de las seis características revisadas, que el arreglo funcional del Estado mexicano se distinguió en lo político por un poder centralizado y unipersonal, y en el ámbito administrativo público por el gigantismo burocrático, los excesivos gastos públicos, un Estado obeso y con altos costos presupuestales. El desarrollo económico tuvo su columna vertebral en las políticas predominantemente gubernamentales. En todo caso, la característica central del Estado de entonces se perfiló en descuidos fiscales, endeudamiento excesivo, alto protagonismo estatal y un papel menor de la iniciativa privada y el mercado. Esos rasgos del sistema político mexicano han cambiado el panorama a partir de la crisis económica y las políticas de ajuste. El Estado ha dejado de ser el rector de los diferentes ámbitos de la vida nacional, por la creciente participación de la sociedad civil, por el mayor dinamismo de los partidos políticos y por la instalación, en el mundo gubernamental de las entidades federativas y municipios, de gobiernos de diferentes fuerzas políticas.

[162] Agilar, Luis. “Gestión Gubernamental…Op. Cit; p. 133.

### *4.4 El sistema público-administrativo mexicano en transición*

En esta sección se plasman diez puntos sobre algunas de las identidades de nuestro sistema público-administrativo en transición. Si bien en la sección anterior se habló sobre los rasgos administrativos del sistema político mexicano, las líneas siguientes hacen referencia al estado de la administración pública en una etapa de transición. Propicia para la implantación de políticas públicas y el estudio de las relaciones intergubernamentales:

1) La pobreza se atenúa por la ausencia de un marco jurídico e institucional solido en el régimen administrativo que regule el sistema financiero, que resguarde los intereses generales de la economía nacional sobre los particulares.

2) El sistema político-administrativo se caracteriza por la paradoja de cambio y continuidad. La forma de organización de la administración pública no se ha interrumpido, aun con los cambios políticos que se han experimentado en los ámbitos nacional, estatal o municipal. En los gobiernos locales la dinámica de sus administraciones públicas, es decir, la coherencia y pertinencia de las acciones que establece el gobierno para con sus gobernados se explica, en gran medida, por el tipo de vínculo entre la política federal y la local; el grado de gobernabilidad, que está dado por la capacidad de enfrentar los conflictos post electorales en el marco de la democratización.

3) México es un país con amplio dinamismo de cambio político,[163] de mayor transparencia gubernamental, de gobiernos divididos y de un pluralismo cada vez más abierto a la sociedad. Por ello es necesaria una revisión teórica y práctica de categorías de las disciplinas administrativo-públicas, con el propósito de actualizar el estudio de los escenarios que hoy se manifiestan en nuestro país.

4) En México han cambiado las formas de administrar y también han surgido nuevas instituciones, a la vez que se han modificado los métodos de gobierno. Se presenta un dinamismo acelerado en las relaciones entre gobernantes y gobernados. El poder político busca eficacia con resultados tangibles. Ahora nuestra sociedad más preparada demanda con mayor claridad respuestas públicas. Así, nuevas rutas de investigación buscan la eficiencia terminal de las decisiones gubernamentales; bajo un sustento metodológico y de impacto administrativo; se persigue profesionalizar el servicio público para entregar a la comunidad mejores resultados.

5) A la vez que cambian las relaciones gobernantes-gobernados, también se revelan nuevas formas de interacción institucional. Por ello, lo que debe pretender nuestra administración pública es atender las demandas de la sociedad civil bajo parámetros de un desempeño gubernamental



[163] El cambio político es cualquier transformación que acontezca en el sistema político o en sus componentes. Los componentes son: 1) comunidad política, 2) régimen y 3) autoridad. A su vez como niveles, los elementos del sistema político pueden quedar precisados en diferentes ámbitos, de la siguiente manera: A) comunidad política: 1) ideología, valores o creencias; 2) personas o grupos activos; 3) estructuras intermedias. B) Régimen: 4) ideologías, valores o creencias; 5) normas o reglas del juego; 6) estructuras de decisión; 7) estructuras de enforcement. C) Autoridades: 8) titulares de los roles.
Los cambios se pueden presentar en los elementos o en los ámbitos del sistema, es decir, cambios de sistema, en el sistema o dentro del sistema. La diversidad de los posibles cambios del sistema, ofrecen una clasificación: 1) cambio de todos los componentes del sistema (cambio sistémico); 2) de uno o algunos componentes del sistema (cambio intrasistémico o componencial); 3) de uno sólo o de algunos de los elementos o factores en el interior de los componentes mismos (cambio intracomponencial o factorial) y 4) cambio debido a las interdependencias recíprocas entre componentes y entre factores (cambio intercomponencial e interfactorial). Para profundizar en el tema, véase Morlino, Leonardo. Como Cambian los Regímenes Políticos, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 47-80.

óptimo. La vida plural, rasgo característico de las sociedades modernas implica la democratización de las decisiones públicas, la transparencia, rendición de cuentas y la optimización de los recursos.

6) El diseño y elaboración de políticas en nuestro país ya no son tan sólo decisión de élite. La democratización de las decisiones públicas debe de ser ahora el peso mayor de la balanza; el fantasma de aquellos grupos que siempre buscaron preferencias y en muchos casos lucharon por el monopolio del poder va desdibujándose, aunque sea de manera incipiente. Ahora, por fortuna, no tienen espacio libre en la vida pública.

7) México está en el marco de un nuevo contexto democrático. Las nuevas instituciones deben centrarse en dar rumbo y certeza a la convivencia política, a la democratización de las decisiones. En el pasado, antes de la aparición de los gobiernos divididos en nuestro país, esas élites privilegiadas siempre buscaron un papel preponderante en la elaboración de políticas y aún más, en la gestión de la agenda gubernamental: en su diseño e implementación. En la actualidad esas perspectivas son diferentes.



8) El proceso de cambio de nuestro sistema político ha avanzado esencialmente en la primera década del siglo XXI, lo que ha significado que el entonces Estado interventor se reestructura y por consiguiente se modificaran las relaciones de poder (recordemos que las decisiones políticas eran tan sólo objetivos de grupos que se coaligaban). Ahora, nuestro entorno social y las estructuras políticas de toma de decisiones han evolucionado, en el sentido de ser más sensibles y de contemplar mayor participación.

9) Nuestro sistema político, en un escenario de cambio ordenado, debe ser cada vez más abierto a los grupos de interés: no como mediador o para privilegiar a algunos, sino para asumir una actitud y capacidad de gobierno responsable. El Estado más democrático y su aparato administrativo deben ser, sobre todas las cosas, más que protagónicos, caracterizados por los altos niveles de legitimidad. La consecuencia de un gobierno radica en percibir la madurez de la sociedad para asumir los cambios y a la vez, hacer de aquéllos fuente de legitimidad, de consenso. Así, las decisiones públicas son congruentes y profesionales, plurales y transparentes; de ello la sociedad recibe certidumbre.

10) El poder de legitimidad, tiene como propósito original servir a la sociedad, con eficiencia y ética. La legitimidad no la da el poder político: esa es el resultado, la consecuencia. El poder consiste en responder y ejercer una función pública para la sociedad. Con todo, hay que señalar que en ocasiones ese cambio de actitudes resulta del conflicto, de la formación de acuerdos y de ahí que ese dinamismo deba revelarse en una función pública legítima y legal, cooperativa, organizada. México debe superar esos ocho tramos de discusión para lograr certidumbre institucional. El debate sobre el proceso democrático de la sociedad mexicana en el ámbito gubernamental está lejos de terminar ya que para construir el supuesto básico del pluralismo en los diferentes órdenes de la vida política del país deben consolidarse, entre otros asuntos, las nuevas relaciones entre la sociedad y el gobierno, así como un mecanismo eficiente de relaciones entre los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

# Capítulo cinco

## Antecedentes Sociopolíticos de los casos de estudio: Guanajuato y Estado de México

## *5.1 Estado de Guanajuato*

### *5.1.1 Población y pluralidad electoral en el Estado de Guanajuato*

En este apartado se recuperan las condiciones de población y pluralidad electoral de los estados de Guanajuato y México, las cuales operan en la esfera pública durante los mandatos de Juan Manuel Oliva Ramírez y Enrique Peña Nieto, respectivamente.

Según el censo del año 2005, el Estado de Guanajuato cuenta con una población de 4 893 812 millones de habitantes (Cuadro No. 1), en una extensión de 30 608 kilómetros cuadrados, representa 1.6% del territorio nacional; ocupa el lugar 22, en cuanto extensión territorial. Esto lo ubica en el sexto lugar a nivel nacional por su número de habitantes, representando 4.7% de la población total del país, la mayor parte de ésta se encuentra asentada en el centro del Estado (Cuadro No. 6). La distribución de la población está caracterizada por el 70% urbana y el 30% rural; a nivel nacional el dato es de 76 y 24% respectivamente. La escolaridad es de 7.2 (primer grado de secundaria), respecto al 8.1 del promedio nacional. 2 de cada 100 habitantes es hablante de alguna lengua indígena; a nivel nacional el promedio es 7 de cada 100. El sector de actividad que más aporta al PIB estatal es la industria manufacturera; destaca la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo.[164]



Los habitantes del Estado de Guanajuato en su gran mayoría son menores de cuarenta y cuatro años, en ambos sexos, 38.1% hombres y 41.8% mujeres.[165]

En el año 2005, en el Estado de Guanajuato hay 1 034 957 viviendas particulares, de las cuales 772 688 cuentan con el servicio de agua entubada, lo que representa 74.7%, el 86.4% cuenta con drenaje, es decir, 894 340 viviendas y 1 008 367 viviendas cuentan con energía eléctrica, lo cual representa un 97.4% del total.[166]

[164] www. Cuentame.inegi.gob.mx/monografías/información/gto/deault.aspx.
[165] Inegi.II Conteo de Población y Vivienda 2005.
[166] www.cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/gto/poblacion/de.

El Estado de Guanajuato participa con el 3.5% en la contribución del Producto Interno Bruto (PIB). La población ocupada se encuentra en los sectores de actividad económica, de la siguiente forma: industria manufacturera 23.8%; servicios comunales, sociales y personales 19.9%; comercio, restaurantes y hoteles 17.6%; servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler 12.3%; transporte, almacenaje y comunicaciones 11.8%; construcción 9.9%; agropecuaria, silvicultura y pesca 4.2%; electricidad, gas y agua 1.2%; minería 0.1% y servicios bancarios imputados -0.7%.[167]

**Cuadro No. 1**
**Población total del Estado de Guanajuato**

| AÑO | POBLACIÓN TOTAL | LUGAR NACIONAL | TOTAL HOMBRE | TOTAL MUJER |
|---|---|---|---|---|
| 2005 | 4 893 812 | 6 | 2 329 136 | 2 564 676 |

Fuente: II Conteo de Población y Vivienda 2005 Guanajuato.



La población de Guanajuato se duplicó en tan sólo 30 años, actualmente es una población de más de 103 263 388 personas y se tiene un crecimiento a un ritmo menor al 1 por ciento anual. Por otra parte, uno de cada tres habitantes son niños y adolescentes entre 0 y 14 años de edad, el 60 por ciento son jóvenes y adultos entre los 15 y 59 años de edad y el 7 por ciento está representado por adultos mayores.[168]

El mayor número de la población de Guanajuato se encuentra ubicada en el Municipio de León con un total de 1 278 087 habitantes, los cuales representan el 24% del total de los habitantes del Estado. Por el contrario el Municipio con el menor número de población es Santa Catarina con 4 544 habitantes, los cuales representan el 0.09% de la población del Municipio. En lo referente a la población económicamente activa (PEA) el Municipio de León es el de mayor con el 54.71% de la población total del Estado.[169]

[167] www.cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/gto/economia/de.
[168] www.inegi.org.mx
[169] II Conteo de Población y Vivienda 2005, Guanajuato.

La esperanza de vida hace 30 años era apenas de 60 años, mientras que en el 2005 es de 73.9 años debido a un significativo descenso de las tasas de natalidad y mortalidad al pasar de 48.91 a 19.41 y de 10.1 a 4.36, respectivamente.[170]

Con la composición electoral en la que quedo dividido el Estado de Guanajuato, en lo que son los ayuntamientos, se percata que en la mayoría se encuentra gobernando el Partido Acción Nacional, dejando por muy detrás de él a los partidos opositores dentro del Ayuntamiento.

**Cuadro No. 2**
**Municipios de Guanajuato y Partido Gobernante**

| MUNICIPIO | CABECERA | PARTIDO GOBERNANTE | CANDIDATURA COMÚN |
|---|---|---|---|
| 1 | Abasolo | PAN | - |
| 2 | Acámbaro | PAN | - |
| 3 | Allende | PAN | - |
| 4 | Apaseo el Alto | PAN | - |
| 5 | Apaseo el Grande | PAN | - |
| 6 | Atarjea | PAN | - |
| 7 | Celaya | PAN | - |
| 8 | Ciudad Manuel doblado | PRI | - |
| 9 | Comonfort | PAN | - |
| 10 | Coroneo | PAN | - |
| 11 | Cortazar | PAN | - |
| 12 | Cuerámaro | PRI | - |
| 13 | Doctor Mora | PAN | - |
| 14 | Dolores Hidalgo | PRI | - |
| 15 | Guanajuato | PAN | - |
| 16 | Huanímaro | PAN | - |
| 17 | Irapuato | PAN | - |
| 18 | Jaral del Progreso | PAN | - |
| 19 | Jerécuaro | PRI | |

Continúa

[170] www.inegi.org.mx

| MUNICIPIO | CABECERA | PARTIDO GOBERNANTE | CANDIDATURA COMÚN |
|---|---|---|---|
| 20 | León | PAN | - |
| 21 | Moroleón | PAN | |
| 22 | Ocampo | PAN | - |
| 23 | Pénjamo | PAN | - |
| 24 | Pueblo Nuevo | PAN | - |
| 25 | Purísima del Rincón | PAN | - |
| 26 | Romita | PAN | - |
| 27 | Salamanca | PAN | - |
| 28 | Salvatierra | PAN | - |
| 29 | San Diego de la Unión | PAN | - |
| 30 | San Felipe | PAN | - |
| 31 | San Francisco del Rincón | PAN | - |
| 32 | San José Iturbide | PAN | - |
| 33 | San Luis de la Paz | PAN | - |
| 34 | Santa Catarina | PAN | - |
| 35 | Santa Cruz de Juventino Rosas | PAN | - |
| 36 | Santiago Maravatío | PRD | - |
| 37 | Silao | PAN | - |
| 38 | Tarandacuao | PAN | - |
| 39 | Tarimoro | PAN | - |
| 40 | Tierra Blanca | PRI | - |
| 41 | Uriangato | PRI | - |
| 42 | Valle de Santiago | PAN | - |
| 43 | Victoria | PRI | - |
| 44 | Villagrán | PAN | - |
| 45 | Xichú | PRI | - |
| 46 | Yuriria | PAN | - |

Finaliza

Fuente: www.ieeg.org.mx, elección para los Ayuntamientos 2006.
Nota: para el caso de Guanajuato no se registró ninguna candidatura en común.

El cuadro No. 2 es un claro resultado de como Acción Nacional gobierna en la mayoría de los Municipios. La base institucional que el gobierno maneja desde el ámbito estatal, es darle credibilidad al Municipio y apoyarlo en lo que este necesite. La composición electoral de los 46 municipios es la siguiente: 37 están gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN); 8 los gobierna el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y 1 el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El Congreso local está constituido por 36 diputaciones, 22 de mayoría relativa (PAN), en lo que se refiere a la representación proporcional, 1 para el PAN; 7 para el PRI; 3 para el PRD; 2 para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM); por último, el Partido del Trabajo (PT) cuenta con 1.

**Cuadro No. 3**
**Distritos del Estado de Guanajuato: Diputados de Mayoría Relativa**

| DISTRITO | CABECERA | PARTIDO GOBERNANTE |
|---|---|---|
| I | Dolores Hidalgo | PAN |
| II | San Luis de la Paz | PAN |
| III | León (Zona Noroeste) | PAN |
| IV | León (Zona Noreste) | PAN |
| V | León (Zona Oeste) | PAN |
| VI | León (Zona Suroeste) | PAN |
| VII | León (Zona Sur) | PAN |
| VIII | Guanajuato | PAN |
| IX | San Miguel Allende | PAN |
| X | San Francisco del Rincón | PAN |
| XI | Irapuato | PAN |
| XII | Irapuato (Este) | PAN |
| XIII | Salamanca Ciudad Manuel Doblado | PAN |
| XIV | Salamanca (Norte) | PAN |
| XV | Celaya (Oeste) | PAN |
| XVI | Celaya (Este) | PAN |
| XVII | Apaseo el Grande | PAN |

Continúa

| DISTRITO | CABECERA | PARTIDO GOBERNANTE |
|---|---|---|
| XVIII | Pénjamo | PAN |
| IXI | Valle de Santiago | PAN |
| XX | Yuriria | PAN |
| XXI | Salvatierra | PAN |
| XXI | Acámbaro | PAN |

Fuente: www.congresogto.gob.mx. Finaliza

La legislatura LX de Guanajuato, en el 2006, está conformada en lo referente a lo que es mayoría relativa por el Partido Acción Nacional (PAN). Es una legislatura donde no tiene presencia otro partido, al menos en lo que consiste la mayoría relativa (Cuadro No. 3).

Guanajuato tiene una proyección de su población para el 2030, como a continuación se muestra en el cuadro:

**Cuadro No. 4**
**Proyección de la Población (2006-2030)**



| CLAVE | ENTIDAD FEDERATIVA | 2006 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Abasolo | 77 447 | 71 747 | 64 998 | 58 806 | 53 188 | 48 097 |
| 2 | Acámbaro | 102 018 | 93 630 | 84 267 | 76 184 | 69 268 | 63 352 |
| 3 | Allende | 141 121 | 141 758 | 141 344 | 139 886 | 137 463 | 133 958 |
| 4 | Apaseo El Alto | 58 421 | 55 730 | 52 123 | 48 431 | 44 735 | 41 041 |
| 5 | Apaseo El Grande | 75 280 | 78 178 | 81 079 | 83 288 | 84 797 | 85 482 |
| 6 | Atarjea | 5 068 | 4 761 | 4 373 | 3 991 | 3 622 | 3 264 |
| 7 | Celaya | 422 892 | 435 891 | 446 480 | 451 872 | 452 482 | 448 077 |
| 8 | Manuel Doblado | 34 349 | 31 018 | 27 634 | 24 988 | 22 933 | 21 338 |
| 9 | Comonfort | 70 857 | 68 487 | 65 110 | 61 476 | 57 665 | 53 670 |
| 10 | Coroneo | 11 124 | 11 055 | 10 857 | 10 567 | 10 206 | 9 775 |
| 11 | Cortazar | 84 018 | 81 303 | 77 405 | 73 190 | 68 766 | 64 120 |
| 12 | Cuerámaro | 24 027 | 22 134 | 19 972 | 18 061 | 16 387 | 14 921 |
| 13 | Doctor Mora | 21 643 | 21 883 | 22 001 | 21 955 | 21 755 | 21 372 |

Continúa

| CLAVE | ENTIDAD FEDERA-TIVA | 2006 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 14 | Dolores Hidalgo | 136 228 | 134 012 | 130 191 | 125 564 | 120 262 | 114 245 |
| 15 | Guanajuato | 156 171 | 164 381 | 172 713 | 179 148 | 183 693 | 186 105 |
| 16 | Huanímaro | 18 485 | 16 765 | 14 974 | 13 536 | 12 391 | 11 481 |
| 17 | Irapuato | 471 194 | 484 741 | 496 838 | 504 442 | 507 665 | 505 939 |
| 18 | Jaral del Progreso | 31 950 | 29 737 | 27 031 | 24 470 | 22 078 | 19 845 |
| 19 | Jerécuaro | 46 191 | 41 859 | 37 366 | 33 779 | 30 937 | 28 689 |
| 20 | León | 1 306 415 | 1 426 865 | 1 567 147 | 1 696 682 | 1 813 890 | 1 914 461 |
| 21 | Moroleón | 47 108 | 44 901 | 41 940 | 38 905 | 35 857 | 32 803 |
| 22 | Ocampo | 20 684 | 19 274 | 17 537 | 15 879 | 14 319 | 12 848 |
| 23 | Pénjamo | 139 258 | 132 381 | 123 235 | 113 910 | 104 594 | 95 286 |
| 24 | Pueblo Nuevo | 9 793 | 9 043 | 8 173 | 7 393 | 6 699 | 6 081 |
| 25 | Purísima del Rincón | 57 736 | 66 791 | 77 564 | 87 723 | 97 156 | 105 597 |
| 26 | Romita | 50 782 | 47 022 | 42 584 | 38 526 | 34 856 | 31 537 |
| 27 | Salamanca | 236 894 | 237 054 | 235 148 | 231 451 | 226 139 | 219 051 |
| 28 | Salvatierra | 92 846 | 86 274 | 78 325 | 70 883 | 64 010 | 57 664 |
| 29 | San Diego de la Unión | 34 679 | 32 973 | 30 712 | 28 412 | 26 114 | 23 816 |
| 30 | San Felipe | 96 769 | 92 887 | 87 565 | 81 999 | 76 305 | 70 470 |
| 31 | San Fran-cisco del Rincón | 104 731 | 106 691 | 108 086 | 108 535 | 108 099 | 106 688 |
| 32 | San José Iturbide | 60 346 | 62 640 | 64 970 | 66 791 | 68 095 | 68 772 |
| 33 | San Luis de la Paz | 102 502 | 100 616 | 97 474 | 93 739 | 89 523 | 84 802 |
| 34 | Santa Catarina | 4 583 | 4 370 | 4 086 | 3 799 | 3 513 | 3 223 |
| 35 | Santa Cruz de Juventi-no Rosas | 71 477 | 72 642 | 73 362 | 73 420 | 72 859 | 71 623 |
| 36 | Santiago Maravatío | 6 391 | 5 745 | 5 104 | 4 616 | 4 249 | 3 971 |

Continúa

| CLAVE | ENTIDAD FEDERA-TIVA | 2006 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 37 | Silao | 150 230 | 159 558 | 169 584 | 177 995 | 184 747 | 189 538 |
| 38 | Taranda-cuao | 10 276 | 9 387 | 8 424 | 7 615 | 6 942 | 6 382 |
| 39 | Tarimoro | 33 037 | 29 784 | 26 507 | 23 969 | 22 020 | 20 524 |
| 40 | Tierra Blanca | 16 516 | 17 626 | 18 798 | 19 762 | 20 519 | 21 041 |
| 41 | Uriangato | 53 479 | 51 016 | 47 685 | 44 250 | 40 793 | 37 316 |
| 42 | Valle de Santiago | 128 903 | 122 118 | 113 213 | 104 233 | 95 336 | 86 519 |
| 43 | Victoria | 19 495 | 20 416 | 21 416 | 22 268 | 22 959 | 23 447 |
| 44 | Villagrán | 50 592 | 52 323 | 53 994 | 55 190 | 55 908 | 56 068 |
| 45 | Xichú | 10 652 | 9 926 | 9 030 | 8 175 | 7 372 | 6 616 |
| 46 | Yuriria | 63 550 | 57 824 | 51 749 | 46 775 | 42 739 | 39 468 |
| Total | | **4 968 208** | **5 067 217** | **5 160 168** | **5 226 529** | **5 265 905** | **5 270 383** |

Finaliza

Fuente: elaboración propia con referencia a datos del CONAPO.



El Municipio con el mayor número de habitantes es León con un total de 1 278 087 habitantes, los cuales representan el 26.29% del total de los habitantes del Estado de Guanajuato. El Municipio con el menor número de habitantes es Santa Catarina con 4 544 habitantes, los cuales representan el 0.09% de la población.

El Municipio con la tasa de crecimiento poblacional más alta es Purísima del Rincón con una tasa de crecimiento de 5.62%. El Municipio con la tasa de crecimiento poblacional más baja es Santiago Maravatio con una tasa de -2.18%.

El Municipio con el mayor porcentaje de población económicamente activa es León con el 54.71% de la población mayor de 12 años, siendo este el municipio con el más alto porcentaje de PEA. El Municipio con el menor porcentaje de población económicamente activa es San Diego de la Unión, el 26.37% de la población mayor de 12 años, es población económicamente activa, (PEA).[171]

[171] Elaboración propia de acuerdo a datos del INEGI, según el censo de población y vivienda 2005.

Por las características de estos municipios, sin menoscabo de los otros, pero se ve a León, Salamanca, Celaya, Silao y San Francisco del Rincón como los de mayor población, mismos en los que el PAN tiene una preponderancia en lo que a preferencia electoral se refiere. La oposición no ha tenido un papel de impacto político, razón por la cual el electorado se inclina por el PAN tanto en las diputaciones, ayuntamientos y en la de gobernador. Por lo tanto, en esta entidad la oposición tiene un reto de envergadura en su quehacer político para incursionar paulatinamente en la arena política.

### *5.1.2 Las elecciones de julio de 2006*

El proceso de alternancia política del Estado de Guanajuato se remonta al año de 1979, cuando Enrique Velasco Ibarra asume la gubernatura del Estado y solicita permiso para ausentarse del cargo el 26 de junio de 1984, unos días antes de presentar su V Informe de Gobierno. Relevándolo Agustín Téllez Cruces, quien concluyó, en 1985 el período constitucional de seis años y sólo tuvo poco más de un año para atajar la crisis política que suscitó la renuncia, atender otro tipo de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra y continuar las acciones del gobierno en marcha.



Las razones formales de abandono de Enrique Velasco Ibarra del puesto fueron de índole personal, pero se considera que el conflicto principal fue originado por las contradicciones con la presidencia de la república y el PRI al impulsar el gobernador Enrique Velasco un candidato al gobierno del estado distinto al propuesto por el centro, lo que devela la existencia de cierta distancia entre el grupo priísta local y el nacional, insostenible en tiempos de una fuerte concentración de poder en el presidente de la república.[172]

Los últimos años de Enrique Velasco Ibarra se ubican en el contexto del Programa Inmediato de Reordenación Económica impulsado por Miguel de la Madrid, que contenía medidas como la reducción del gasto público y

[172] Espinoza Valle, Víctor Alejandro (Coord.), Alternancia y Transición Política. ¿Cómo Gobierna la Oposición en México?, México, El Colef-Plaza y Valdés, 2000.

por tanto social, un presupuesto austero dirigido a cubrir las necesidades de inversión más indispensables y al pago de la deuda, la disminución de subsidios, la liberalización de precios y la desregulación administrativa. Se registran, como parte importante de las estrategias de desarrollo económico y de bienestar del Estado de Guanajuato, la operación de algunas instituciones y programas que tenderían a desaparecer o a modificarse poco después. Tal es el caso del IMSS-coplamar, SAM y PIDER.

Las elecciones para gobernador en Guanajuato de julio de 1991, fueron conflictivas. Por el PAN, el candidato fue Vicente Fox, ex diputado federal recién afiliado; por el PRI, Ramón Aguirre, ex regente de la ciudad de México y por el PRD, Porfirio Muñoz Ledo. El órgano electoral responsable de calificar las elecciones, que dependía de la Secretaría de Gobierno, fue cuestionado en su imparcialidad y, la oposición representada por el PAN y el PRD, acusó de fraude electoral al gobierno priísta. Se iniciaron movilizaciones de los ciudadanos encabezadas por el candidato del PAN, Vicente Fox; la prensa extranjera recogió la inquietud sobre el fraude electoral y finalmente se llegó a un arreglo postelectoral entre la presidencia de la república y el PAN. Como parte del arreglo, Carlos Medina, del PAN, fue designado Gobernador interino por el Congreso del Estado y asumió el cargo a finales de septiembre. La intervención directa del presidente Carlos Salinas, quien avaló el nombramiento de Carlos Medina y propició las condiciones políticas para que el ascenso de un panista fuera aceptado por un congreso de mayoría priísta, dejó impreso un apoyo que de algún modo seguiría a lo largo del sexenio salinista, en otras esferas como la económica y la social. El gobierno central tenía la necesidad de que la decisión que había negociado para el Estado de Guanajuato funcionara, era parte del compromiso darle estabilidad a este gobierno, había una alianza coyuntural de necesidad y de convenios.[173]



La precipitada y accidentada decisión de sustraerlo de su cargo como presidente municipal de León, a unos cuantos meses de terminar su mandato, hizo que Carlos Medina llegara al puesto de gobernador sin un plan específico ni con un equipo de trabajo preparado para asumir el reto, que duró de agosto de 1991 a junio de 1995. Su equipo de gobierno se forma con personas provenientes de su propia administración municipal -varios ligados a la iniciativa privada-, de sus actividades empresariales, del PRI -particularmente el secretario de gobierno- y militantes del PAN.[174]

[173] Ibid.
[174] Medina, Carlos. Ahora es Cuándo, México, Océano, 2004, pp. 22-40.

El conflicto electoral marcaría la tónica del régimen medinista en varias dimensiones, pero la fundamental es que su tarea prioritaria al frente del gobierno se signara por el esfuerzo de rehacer toda la infraestructura electoral para asegurar una competencia política de cara a nuevos comicios electorales para elegir al gobernador y todos los puestos públicos estatales. El compromiso de llamar a nuevas elecciones en un plazo indeterminado tuvo un peso político importante en la formulación de las estrategias: atender los diversos asuntos del gobierno aunque fuese de forma interina y hacer frente al fenómeno de la migración.

Carlos Medina lo plantea así: "Si bien la reforma política se convirtió en el motivo y el principal encargo en los cuatro años de gobierno interino, la visión, la concepción de toda la responsabilidad en su conjunto, fundamentaron una serie de logros realizados a lo largo de ese periodo. Es decir, también se impulsaron obras y se reforzaron los servicios para la comunidad, pues cumplimos con las tareas que se exigen a todo gobierno. Para darle sentido a nuestra actuación, desde el inicio establecimos que la medida de todo serían las personas, esto es, que las acciones que emprendiéramos debían encarnarse y tener rostros, debíamos ser capaces de medir su efectividad por las personas que iban a beneficiar".[175]



Como lo señala Carlos Medina, su principal encargo fue la reforma política y de hecho, el esfuerzo de esperar y gestar las condiciones adecuadas para impulsar con éxito las modificaciones legales electorales que le absorbieron parte importante de su tiempo como gobernador.

En su primer informe de gobierno, clarifica cuáles serían estas condiciones y señala tres de ellas:

> 1. La revisión del marco jurídico electoral para crear otro que sea más equitativo y democrático, que permita que los contendientes en una elección participen en igualdad de condiciones y sin ventajas indebidas.
> 2. La realización de los trabajos técnicos necesarios para disponer de un padrón electoral veraz y confiable.
> 3. Una nueva credencial de elector con fotografía.[176]

[175] Ibid; p.115.
[176] Gobierno del Estado de Guanajuato. Informes de Gobierno en el Estado de Guanajuato, Período de Carlos Medina, México, 1992-1994.

Se le nombra gobernador interino con una meta clara, la de reformar la Ley Electoral, pero sin un periodo de gobierno determinado ya que la fecha de termino estaría dada hasta que cumpliera el propósito propuesto. Esta indefinición en la fecha en que sería relevado del cargo lo llevó a no tener un horizonte claro en la planeación y en el impulso de un plan económico y social de largo plazo; sin embargo a partir de los programas fundamentales impulsados durante su periodo se observan tres tendencias que podrían caracterizar a su gobierno con respecto al problema, de la pobreza: participación rural, reparto equitativo en las partidas municipales para la infraestructura y modernización del aparato burocrático.

El discurso en el que se asientan las estrategias del gobierno local son claras, propias de una visión que acepta para el Estado de Guanajuato el Tratado de Libre Comercio sin mayores contratiempos ni observaciones. La persona humana se traduce concretamente en el empresario próspero, multiplicador de empleos, en el empleado u obrero individual que mediante su trabajo irá subiendo en la escala social. No se plantea modificar de alguna forma la fórmula tradicional de acumulación de riqueza, ni se considera adecuadamente el peso de las estructuras sociales en las que se encuentra inserta la persona humana.[177] Estas orientaciones, agrupadas posteriormente bajo el concepto de economía de mercado con responsabilidad social, tardarán tiempo en hacerse notar a través de algunos programas específicos que la administración medinista impulsaría e incluso, se puede sostener, que no existe una variación significativa en la estrategia económica seguida en los gobiernos priístas, aun a pesar del distinto marco filosófico e ideológico que el gobernador panista propone. Conforme a la visión de que su encargo principal estaba en la esfera electoral, no en la económica, es en este sector donde Carlos Medina aportará modificaciones sustantivas.



La estructura de gobierno al finalizar su primer año es la misma que hereda de Corrales Ayala: Secretaría de Planeación y Finanzas; Coordinación General de Administración; Secretaría de Educación, Cultura y Recreación; Secretaría de Salud y Seguridad Social; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de la Contraloría; Secretaría

[177] Ibidem; p.156.

de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Instituto de la Vivienda; Desarrollo Integral de la Familia; Universidad de Guanajuato y las Oficinas de Perforaciones de Guanajuato, del Gobernador y de la Coordinación General de Comunicación Oficial.

El acomodo institucional formal, se modificó poco a lo largo de los casi cuatro años del interinato. Más que la creación de nuevas secretarías, bajo el riesgo del rechazo ante un Congreso adverso y por decisión propia ante el posible aumento de la burocracia, se impulsa la creación de la Coordinación de Asesores en Desarrollo Organizacional (DO), cuya misión consistió en el apoyo a las personas y grupos del gobierno estatal en su desempeño y desarrollo para lograr una acción eficaz, ordenada y conjunta. La aplicación del DO en las acciones de gobierno fue una innovación en el terreno de la administración pública, aunque Guanajuato no fue el único Estado que la adoptó. Del diagnóstico organizacional realizado se desprendieron un conjunto de actividades que, a la vez que intentaron modificar la cultura de trabajo en el gobierno, provocaron la reestructuración de varias dependencias y se le otorgó relevancia a algunas áreas descuidadas en la administración anterior y que pondrían, a mediano plazo, la base para una nueva institucionalización del desarrollo social. Es el caso de la creación del Instituto de la Cultura, que se desprende de la Secretaría de Educación estatal; la operación de la citada Coordinación de Asesores en Desarrollo Organizacional; la conversión del Centro de Estudios Municipales, oficina menor de la Secretaría de Gobierno en el Centro de Desarrollo Municipal; el fortalecimiento del Consejo Estatal de Población; el impulso a la Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento del Estado de Guanajuato y, sobre todo, la puesta en marcha de la Coordinación de Fomento del Comercio Exterior del Estado de Guanajuato, que fue la principal innovación institucional en el área económica frente a la incorporación de Guanajuato a la lógica derivada del Tratado de Libre Comercio, que entra en vigor en 1994.

Este primer gobierno de la alternancia en Guanajuato intentó desligarse, sin mayor conflicto o estridencia pública, de la influencia que ejercieron los planes nacionales en los procesos locales de desarrollo. Aunque mantenía buenas relaciones con el gobierno de Carlos Salinas, a diferencia de sus antecesores priístas, durante sus intervenciones públicas y particularmente en los informes de gobierno, resalta el esfuerzo del gobierno estatal en el desarrollo y pasa a un segundo término la relación estrecha entre el desarrollo local y los programas federales.

En su tercer informe de gobierno, Medina evidencia una relación cordial con los programas económicos federales. Es el caso de los estudios impulsados por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y la SARH, los Fondos de Solidaridad para la Producción en vínculo con la SEDESOL, el uso de los fondos provenientes del Fideicomiso de Riesgo Compartido, la promoción turística con el apoyo de la Secretaría de Turismo, los nuevos proyectos de inversión en coordinación con SECOFI con énfasis en la creación de parques industriales, la promoción minera vinculada al Fideicomiso Minero, el programa de Coordinación Industrial de Comercio y Abasto con SECOFI y el Fomento a Empresas en Solidaridad con PRONASOL y NAFIN.

Además, el proyecto económico de Carlos Medina se complementa con programas de incubación de empresas, becas para capacitación, renovación de sistemas agropecuarios y la creación de dos concejos consultivos, el de Comercio y Abasto y el de Turismo.



En 1995 se presenta el documento de tres volúmenes llamado Guanajuato siglo XXI, que es la exposición del diagnóstico y la prospectiva de la entidad en la versión del grupo gobernante. La importancia de este documento radica en que es el primer esfuerzo de esta naturaleza en Guanajuato y presenta, de forma sistematizada, la propuesta económica del primer gobierno de la alternancia en la entidad. Ante la ausencia de información estatal generada localmente, el gobierno del Estado y la iniciativa privada contratan al Tecnológico de Monterrey, financian el proyecto y lo presentan como un legado al siguiente gobierno con la pretensión de que hubiese un punto de partida claro y compartido por toda la sociedad. Es importante aclarar que fueron los grupos de empresarios, de políticos de la élite, funcionarios y, en menor medida, académicos, quienes aportaron ideas.[178]

La participación en el diseño y la elaboración de Guanajuato siglo XXI del equipo del Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey resultó clave a posteriori, ya que de este grupo surgieron el Dr. Eduardo

[178] Medina, Carlos. Ahora es…Op. Cit; pp. 40-62. Gobierno del Estado de Guanajuato y Tecnológico de Monterrey. Guanajuato siglo XXI, Tomos I, II y III, México, 1995.

Sojo y el Dr. Carlos Flores Alcocer, quienes se encargarían en el gobierno de Vicente Fox de la política económica y de la política social, respectivamente.

En las elecciones de mayo de 1995, Vicente Fox Quesada resultó ganador con el 58.1% de la votación total, es decir, un margen amplio con respecto al PRI que contiende con Ignacio Vásquez Torres y al PRD, representado por Martha Lucía Micher Camarena.

A diferencia de Carlos Medina, este grupo llega al poder con un plan de trabajo y una línea estratégica bien determinada. La composición del equipo de gobierno es reflejo de los principales grupos que promovieron la candidatura de Vicente Fox y que ejercieron influencia sobre el diseño del Plan de Gobierno: empresarios, tendencias diversas del PAN, inclusive la participación de grupos conservadores, llamados *yunquistas* al que pertenecía el secretario de educación y también académicos del Tecnológico de Monterrey.[179]

El diseño del plan de gobierno, de Vicente Fox Quesada, estaba integrado por cinco prioridades, que aparecen con el nombre de Núcleo y serán las áreas en las que se dividen las acciones de gobierno: Desarrollo económico, Desarrollo social, Transformación educativa, Estado de derecho y Buen gobierno.



[179] Empresarios como Javier Usabiaga Arollo, José Mendoza (Secretario de Desarrollo Económico), académicos del Tecnológico de Monterrey como Fernando Rivera Barroso (Secretario de Educación, Cultura y Recreación) o Marcial Marcel (Tío de Martha Sahagún) y Carlos Flores, legionarios del Reino de Cristo o Regnum Christi. El denominado Yunque fue fundado en 1955 por Ramón Plata Moreno. El objetivo de dicha organización es instaurar el reino de dios en la tierra y evangelizar a las instituciones públicas mediante la infiltración de todos sus miembros en las más altas esferas del poder político. El Yunque surgió debido a que los católicos de la Universidad Autónoma de Puebla (UAP) fueron objeto de hostilidad, quedando como opción la organización secreta para participar. Diversos empresarios y políticos, principalmente simpatizantes del Partido Acción Nacional, han sido señalados como fundadores o miembros de dicha organización. En el ambiente político el Yunque es considerado como una organización de ultra derecha que a través de la organización de tipo fascista pretende llegar al poder.

El plan de gobierno de Vicente Fox mantuvo, en esencia, la estructura del periodo de gobierno de Carlos Medina, la particularidad y el cambio institucional de la administración pública consistió en el planteamiento e instrumentación de trece políticas que se atenderían intersectorialmente: 1) establecer alianzas con los sectores productivos que se traduzcan en planes estratégicos sectoriales y que incidan, de manera favorable, en el incremento de la competitividad y la productividad de las empresas, 2) mantener condiciones atractivas para el desarrollo de negocios, para captar inversión nacional y extranjera que complemente los esfuerzos locales, traer un mayor número de turistas y posicionarse como lugar atractivo para ferias y convenciones, 3) plantear y promover una articulación adecuada con los tres niveles de gobierno, 4) dar seguridad al patrimonio ya que el riesgo patrimonial es un factor que pone en peligro la certidumbre y la inversión económica, 5) fortalecer el proceso educativo y la difusión del conocimiento como factores claves de desarrollo e inclusión y de aumento de la productividad. Para ello se crean el Centro Interuniversitario del Conocimiento y el Consejo de Ciencia y Tecnología de Guanajuato, 6) contar con información estadística y geográfica oportuna y clave para generar estadísticas de coyuntura y además, sistematizar la información útil en la toma de decisiones, 7) planear y operar el desarrollo sin comprometer los recursos de generaciones venideras, para ello se crean el Instituto de Ecología y la Procuraduría Estatal del Medio Ambiente, 8) buscar solidez financiera y promover el ahorro para revertir la crisis económica que sufrió el país y que se manifesto sobre todo en aquellas familias, empresas, gobiernos y entidades públicas económicamente débiles. El Sistema Estatal de Financiamiento al Desarrollo (SEFIDE) buscará incrementar la posibilidad de facilitar a los guanajuatenses el acceso al financiamiento, 9) promover una globalización exitosa, lo que exige un gobierno estatal promotor, con visión internacional, que busque una inserción adecuada en medio de la feroz competencia de los recursos, los mercados y la atracción de inversión extranjera. La Coordinación de Fomento al Comercio Exterior, institución creada durante el período de Carlos Medina, es clave, 10) desarrollar una cultura de la calidad total que permita incursionar con mejores perspectivas en el mundo especializado y competitivo que se vive hoy. Por eso se formó la Institución Guanajuato para la Calidad AC, 11) el sector agropecuario es fundamental para cualquier economía, no sólo por su aporte al PIB sino por la aspiración de lograr un desarrollo regional equilibrado. La entidad responsable es la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Rural, 12) desarrollar el microahorro, los microcréditos y los micronegocios para nu-

merosos ciudadanos y comunidades excluidas del desarrollo económico, alejados frecuentemente de los apoyos institucionales, marginados de los servicios financieros, con opciones sumamente limitadas en materia de educación técnica y científica, y medios muy pobres para asegurarse los mínimos de bienestar, 13) se debe vincular a los grupos, personas e instituciones exitosas, de vanguardia, con aquellas que no han tenido el mismo éxito en una acción solidaria: apoyarse en la vanguardia para impulsar la retaguardia.[180]

Las aspiraciones presidenciales de Vicente Fox lo llevaron a solicitar licencia para ausentarse en el último año de su periodo. Ramón Martín Huerta es gobernador interino del 9 de agosto de 1999 al 25 de septiembre de 2000, es considerado como uno de los amigos más íntimos de Vicente Fox; reaparecerá en el gabinete, del entonces presidente de la república, como secretario de seguridad pública federal. Tiene un deceso trágico cuando se estrella el helicóptero en el que viajaba el 20 de septiembre de 2005, al penal de La Palma, en el Estado de México.

En 1999 Juan Carlos Romero Hicks renuncia al cargo de Rector de la Universidad de Guanajuato, -nombramiento otorgado por el entonces gobernador, Carlos Medina Placencia- para pelear y ganar la candidatura panista rumbo al gobierno del Estado en una contienda interna impugnada. Ayudado por el efecto Fox, obtiene el triunfo a la gubernatura con un margen holgado de 13 puntos porcentuales, ventaja de casi el doble de votos de su más cercano competidor, el candidato del PRI, Juan Ignacio Torres Landa, lo que impide cualquier conflicto electoral.



Las alianzas de Romero Hicks son con el sector empresarial y con el panismo más conservador, representado por su futuro secretario de gobierno, Juan Manuel Oliva. En congruencia con su trayectoria profesional introduce de golpe en la estructura de primer nivel del gobierno, como staff, a un grupo proveniente de la Universidad de Guanajuato que poco a poco iría abandonado los puestos de gobierno para cederlos a militantes del PAN.

[180] Gobierno del Estado de Guanajuato. Memoria 1995-2000 del Gobierno del Estado de Guanajuato, CD, 2000.

En julio de 2006, siguiendo con la tradición político-electoral en Guanajuato, se esperaba que el candidato del PAN obtuviera, un alto porcentaje de los votos (porque ya las encuestas electorales dejaban ver cierto favoritismo por el panismo), al menos lo suficiente para colocarse en la gubernatura del Estado. Ya que, los cálculos electorales tenían al candidato del PAN, Juan Manuel Oliva Ramírez con el 64 % de los votos; dejando atrás a sus rivales más cercanos del PRI, Miguel Chico de la alianza PRI-PVEM, quien logró el 24% de los votos y el candidato Ricardo García de la coalición Por el Bien de Todos el 15%. En estas elecciones se renovó al gobernador (quinto gobernador de extracción panista), quien tomo posesión de su cargo el 26 de septiembre de 2006. También se renovaron 46 Ayuntamientos de manera consecutiva y en lo referente a la legislatura local de este Estado se renovaron 36 diputados al congreso, de los cuales 22 fueron electos por mayoría relativa, elegidos en cada uno de los distritos electorales.[181]

Esto nos conduce a una pregunta: ¿Cuáles fueron las razones por las que el PAN obtuvo la mayoría de votos en el Estado? Las respuestas evidentemente no pueden ceñirse a una sola razón como no lo puede ser ningún fenómeno político. La conjugación de una serie de acontecimientos pueden ayudar a comprender o tratar de explicar la naturaleza de los resultados, es decir, el poder mantenerse por un gran tiempo en la gubernatura del Estado. De los votos que ganó el PAN se concentraron en los distritos de León (71.34%) y de Celaya (65.62 %),[182] es decir, los municipios con mayor concentración poblacional y desarrollo industrial. Esto conduce a establecer como un primer elemento de preferencias electorales, el impacto del desarrollo económico y el intercambio político y social con otras regiones cercanas al Estado, como se menciono anteriormente.



## *5.2 Estado de México*

### *5.2.1 Población y pluralidad electoral en el Estado de México*

Según el censo del año 2005, el Estado de México cuenta con una población de 14 007 495 millones de habitantes (Cuadro No. 5), en una exten-

[181] www.eluniversal.com.mx.
[182] www.ieeg.gob.mx.

sión de 22 357 kilómetros cuadrados; ocupa el lugar 25 a nivel nacional, en cuanto extensión territorial. Esto lo convierte en el Estado más poblado del país, la mayor parte de ésta se encuentra asentada en los municipios cercanos al Distrito Federal y forman parte de la mancha urbana que rodea a la Ciudad de México. Toluca es la segunda concentración urbana del Estado (Cuadro No. 10). La distribución de la población está caracterizada por el 87% urbana y el 13% rural; a nivel nacional el dato es de 76 y 24%, respectivamente. La escolaridad es de 8.7 (prácticamente la secundaria concluida), respecto al 8.1 del promedio nacional. 3 de cada 100 habitantes es hablante de alguna lengua indígena, 1 de ellos no habla español; a nivel nacional el promedio es de 7 de cada 100. El sector de actividad que más aporta al PIB estatal es la industria manufacturera; destaca la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo.[183]

Los habitantes del Estado de México en su gran mayoría son menores de cuarenta y cuatro años, en ambos sexos, 38.1% hombres y 39.6% mujeres.[184]

En el año 2005, en el Estado de México había 3 100 599 viviendas particulares, de las cuales 2 081 608 cuentan con el servicio de agua entubada, lo que representa el 67.1%; el 92% cuenta con drenaje, es decir, 2 851 937 viviendas y 3 038 513 viviendas cuentan con energía eléctrica, lo cual representa un 98% del total.[185]



**Cuadro No. 5**
**Población total del Estado de México**

| AÑO | POBLACIÓN TOTAL | LUGAR NACIONAL | TOTAL HOMBRE | TOTAL MUJER |
|---|---|---|---|---|
| 2005 | 14 007 495 | 1 | 6 832 822 | 7 174 673 |

Fuente: II Conteo de Población y Vivienda 2005.

[183] www.cuentame.inegi.gob.mx/monografias/información/mex/default.aspx.
[184] Inegi. II Conteo de Población y Vivienda 2005.
[185] www.cuentame.inegi.gob.mx/monografias/información/mex/poblacion/d...

El Estado de México participa en el segundo lugar, después del Distrito Federal, en la contribución al Producto Interno Bruto (PIB), con un 9.7%. La población ocupada se concentra en la industria manufacturera 27.7%; en el comercio, restaurantes y hoteles 21.5%; servicios comunales, sociales y personales 21.4%; servicios financieros, seguros, actividades inmobiliarias y de alquiler 14.4%; transporte, almacenaje y comunicaciones 9.5%; construcción 3.6%; agropecuaria, silvicultura y pesca 1.3%; electricidad, gas y agua 0.6%; minería 0.4%; servicios bancarios imputados -0.4% y la administración pública participa en la generación de empleos con un 4.5%. Los grupos de edad entre los 35 y los 60 años han ampliado su participación económica.[186] El Estado de México en los últimos cincuenta años se define básicamente por una singularidad particular: después del Distrito Federal, el Estado se convierte en la entidad más importante en términos económicos y poblacionales de toda la república. El incremento del total de las mujeres no se refleja necesariamente en su participación en la población económicamente activa (PEA).[187] La mayor parte del crecimiento poblacional que se ha visto en la entidad obedece más al orden de lo social, más que natural, debido a su desarrollo y características que ha tenido la actividad económica. Se trata más de un Estado receptor de emigrantes, lo que descarta la existencia de espacios locales rurales expulsores de población que emigran al interior de otros espacios tanto nacionales como internacionales.[188]



Los rasgos preponderantes que explican la evolución económica del Estado, son a saber: el Estado genera la infraestructura necesaria para el desarrollo; la política económica camina a la par de la aplicada por el gobierno federal, sin menoscabo de una política regional; la inversión directa de los empresarios va a la alza, sin embargo, el sector empresarial local está en proceso de desarrollo; el poder ejecutivo participa activamente en la definición de los criterios de desarrollo económico y político; las condiciones geográficas y de infraestructura por su cercanía al Distrito

[186] www.inegi.org.mx.
[187] www.cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/mex/default.aspx.
[188] Rodríguez Manzanares, Eduardo. “Las Políticas Públicas como una alternativa en la Política Social para enfrentar y contrarrestar los efectos de la pobreza en el Estado de México” en Espacios Públicos, México, UAEM, Año 9, Núm. 18, agosto de 2006, pp. 27-33.

Federal; se muestra un liderazgo del gobierno estatal en el impulso del desarrollo económico, a pesar de la endeble participación de algunos de los municipios en esta materia.[189]

La Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) muestra un vertiginoso crecimiento urbano, demográfico y económico. Esta situación modifica el espectro político, razón por la cual la capital no es un referente sólido en términos políticos y económicos.

**Cuadro No. 6**
**Municipios del Estado de México y Partido Gobernante**

| MUNICIPIO | CABECERA | PARTIDO GOBERNANTE | CANDIDATURA COMÚN |
|---|---|---|---|
| 1 | Acambay | PRI | - |
| 2 | Acolman | PRI | - |
| 3 | Aculco | PRI | - |
| 4 | Almoloya de Alquisiras | PRI | - |
| 5 | Almoloya de Juárez | PRI | - |
| 6 | Almoloya del Rio | PRI | - |
| 7 | Amanalco | - | PRD-PT-C |
| 8 | Amatepec | PRI | - |
| 9 | Amecameca | PRD | - |
| 10 | Apaxco | PAN | - |
| 11 | Atenco | PRD | - |
| 12 | Atizapan | PRI | - |
| 13 | Atizapan de Zaragoza | PAN | - |
| 14 | Atlacomulco | PRI | - |
| 15 | Atlautla | PAN | - |
| 16 | Axapusco | PRI | - |
| 17 | Ayapango | PRD | - |
| 18 | Calimaya | PT | - |
| 19 | Capulhuac | PRD | - |

Continúa

[189] Iracheta Cenecorta, Alfonso X. (Coord.), Gobierno y Administración Pública en el Estado de México, México, El Colegio Mexiquense, 2000, pp. 211-212.

| MUNICIPIO | CABECERA | PARTIDO GOBERNANTE | CANDIDATURA COMÚN |
|---|---|---|---|
| 20 | Coacalco | PRI | - |
| 21 | Coatepec Harinas | PRI | - |
| 22 | Cocotitlan | PRI | - |
| 23 | Coyotepec | - | PRD-PT |
| 24 | Cuautitlan | PRI | - |
| 25 | Cuautitlan Izcalli | PAN | - |
| 26 | Chalco | PRD | - |
| 27 | Chapa de Mota | PAN | - |
| 28 | Chapultepec | PRI | - |
| 29 | Chiautla | PRI | - |
| 30 | Chicoloapan | - | PRD-PT |
| 31 | Chiconcuac | CONVERGEN-CIA | - |
| 32 | Chimalhuacan | PRI | - |
| 33 | Donato Guerra | PRD | - |
| 34 | Ecatepec | - | PRD-PT |
| 35 | Ecatzingo | PAN | - |
| 36 | Huehuetoca | PRI | - |
| 37 | Hueypoxtla | PRI | - |
| 38 | Huixquilucan | PRI | - |
| 39 | Isidro Fabela | PRI | - |
| 40 | Ixtapaluca | PRD | - |
| 41 | Ixtapan de la Sal | PRI | - |
| 42 | Ixtapan del Oro | PRD | - |
| 43 | Ixtlahuaca | PRI | - |
| 44 | Xalatlaco | - | PT-C |
| 45 | Jaltenco | - | PRD-C |
| 46 | Jilotepec | PRD | - |
| 47 | Jilotzingo | PRD | - |
| 48 | Jiquipilco | - | PRD-PT |
| 49 | Jocotitlan | PRI | - |
| 50 | Joquicingo | PRI | |
| 51 | Juchitepec | PRI | |

Continúa

| MUNICIPIO | CABECERA | PARTIDO GOBERNANTE | CANDIDATURA COMÚN |
|---|---|---|---|
| 52 | Lerma | PRI | |
| 53 | Malinalco | PRI | - |
| 54 | Melchor Ocampo | CONVERGENCIA | - |
| 55 | Metepec | - | PRD-PT |
| 56 | Mexicaltzingo | PRI | - |
| 57 | Morelos | - | PRD-C |
| 58 | Naucalpan | PAN | - |
| 59 | Nextlalpan | PRI | - |
| 60 | Nezahualcoyotl | PRD | - |
| 61 | Nicolas Romero | PRI | - |
| 62 | Nopaltepec | PAN | - |
| 63 | Ocoyoacac | - | PRI-PVEM |
| 64 | Ocuilan | - | PRD-PT |
| 65 | El Oro | PAN | - |
| 66 | Otumba | PRI | - |
| 67 | Otzoloapan | - | PRD-PT |
| 68 | Otzolotepec | PAN | - |
| 69 | Ozumba | PT | - |
| 70 | Papalotla | PAN | - |
| 71 | La Paz | PRD | - |
| 72 | Polotitlan | PRI | - |
| 73 | Rayon | CONVERGENCIA | - |
| 74 | San Antonio la Isla | PAN | - |
| 75 | San Felipe del Progreso | PRI | - |
| 76 | San Martin de las Piramides | PRD | - |
| 77 | San Mateo Atenco | PRI | - |
| 78 | San Simon de Guerrero | PRI | - |
| 79 | Santo Tomas | PRD | - |
| 80 | Soyaniquilpan de Juarez | PAN | - |
| 81 | Sultepec | PRI | - |
| 82 | Tecamac | PAN | - |

Continúa

| MUNICIPIO | CABECERA | PARTIDO GOBERNANTE | CANDIDATURA COMÚN |
|---|---|---|---|
| 83 | Tejupilco | PRI | - |
| 84 | Temamatla | PRI | - |
| 85 | Temascalapa | PAN | |
| 86 | Temascalcingo | - | PAN-PRD-PT |
| 87 | Temascaltepec | PRI | - |
| 88 | Temoaya | - | PAN-PRD |
| 89 | Tenancingo | PRD | - |
| 90 | Tenango del Aire | PRI | - |
| 91 | Tenango del Valle | PRD | - |
| 92 | Teoloyucan | PAN | - |
| 93 | Teotihuacan | PRI | - |
| 94 | Tepetlaoxtoc | PRI | - |
| 95 | Tepetlixpla | PRD | - |
| 96 | Tepotzotlan | PRI | - |
| 97 | Tequixquiac | PAN | - |
| 98 | Texcaltitlan | PRI | - |
| 99 | Texcalyacac | PRD | - |
| 100 | Texcoco | PRD | - |
| 101 | Tezoyuca | - | PRD-PT |
| 102 | Tianguistenco | PAN | - |
| 103 | Timilpan | PAN | - |
| 104 | Tlalmanalco | PRD | - |
| 105 | Tlalnepantla | PAN | - |
| 106 | Tlatlaya | PRD | - |
| 107 | Toluca | PAN | - |
| 108 | Tonatico | PRI | - |
| 109 | Tultepec | - | PRD-PT |
| 110 | Tultitlan | - | PRD-PT |
| 111 | Valle de Bravo | PRI | - |
| 112 | Villa de Allende | | PAN-PT |
| 113 | Villa del Carbon | PRI | - |
| 114 | Villa Guerrero | PRI | - |

Continúa

| MUNICIPIO | CABECERA | PARTIDO GOBERNANTE | CANDIDATURA COMÚN |
|---|---|---|---|
| 115 | Villa Victoria | PRI | - |
| 116 | Xonacatlan | PRD | - |
| 117 | Zacazonapan | PAN | - |
| 118 | Zacualpan | PRI | - |
| 119 | Zinacantepec | PAN | - |
| 120 | Zumpahuacan | PRI | - |
| 121 | Zumpango | PRI | - |
| 122 | Valle de Chalco Solidaridad | PRD | - |
| 123 | Luvianos | PRI | - |
| 124 | San Jose del Rincón | PAN | - |
| 125 | Tonanitla | - | PT-C |

Finaliza

Fuente: www.ieem.org.mx, procesos electorales 2005-2006.

El Estado de México está conformado por 125 municipios, 24 gobernados por el PAN; 54 por el PRI; 23 por el PRD; 2 por el PT; 3 por CONVERGENCIA y otros 19[190] (Cuadro No. 8). La Legislatura Local del Estado de México se integra por 45 distritos electorales, se distribuye de la siguiente manera; el PAN tiene 9, el PRI tiene 19 y el PRD tiene 17[191] (Cuadro No. 7).



Como se puede observar en el anterior cuadro (No. 6) el Partido Revolucionario Institucional ha mantenido una importante ventaja en cuanto a gobernar la mayor cantidad de municipios, la importancia de esto radica en medir cuanta fuerza política reúne dicho partido político, con el fin de saber y poder medir su capacidad electoral para integrar el legislativo local y poder ganar la gubernatura del Estado. El gobernar con mayoría permite al ejecutivo local tener la posibilidad de tomar decisiones con márgenes amplios. Desde la óptica del nuevo institucionalismo, le permite al reformador crear condiciones de cambio dentro de la administración local, con esto se logran cambios ya sea de forma gradual (en pequeños pasos) o de forma más concreta (con grandes reformas).

[190] www.ieem.org.mx/re/web/r_mpio06TEEM.X15, proceso electoral 2005-2006.
[191] www.ieem.org.mx/re/web/r_mpio06TEEM.X15, proceso electoral 2005-2006.

**Cuadro No. 7**
**Distritos del Estado de México: Diputados de Mayoría Relativa**

| DISTRITO | CABECERA | PARTIDO POLÍTICO |
|---|---|---|
| I | Toluca (Parte) | PAN |
| II | Toluca (Parte) | PAN |
| III | Temoaya | PRI |
| IV | Lerma | PRD |
| V | Tenango del Valle | PRD |
| VI | Tianguistenco | PRI |
| VII | Tenancingo | PRI |
| VIII | Sultepec | PRI |
| IX | Tejupilco | PRI |
| X | Valle de Bravo | PRI |
| XI | Santo Tomas | PRD |
| XII | El Oro | PAN |
| XIII | Atlacomulco | PRI |
| XIV | Jilotepec | PRI |
| XV | Ixtlahuaca | PRI |
| XVI | Atizapan de Zaragoza | PAN |
| XVII | Huixquilucan | PAN |
| XVIII | Tlalnepantla (Parte) | PAN |
| XIX | Cuautitlan | PRD |
| XX | Zumpango | PRI |
| XXI | Ecatepec (Parte) | PRI |
| XXII | Ecatepec (Parte) | PRD |
| XXIII | Texcoco | PRD |
| XXIV | Nezahualcóyotl (Parte) | PRD |
| XXV | Nezahualcóyotl (Parte) | PRD |
| XXVI | Nezahualcóyotl (Parte) | PRD |
| XXVII | Chalco | PRD |
| XXVIII | Amecámeca | PRD |
| XXIX | Naucalpan (Parte) | PRI |
| XXX | Naucalpan (Parte) | PAN |

Continúa

| DISTRITO | CABECERA | PARTIDO POLÍTICO |
|---|---|---|
| XXXI | La Paz | PRD |
| XXXII | Nezahualcoyotl (Parte) | PRD |
| XXXIII | Ecatepec (Parte) | PRI |
| XXXIV | Ixtapan de La Sal | PRI |
| XXXV | Metepec | PRI |
| XXXVI | Villa del Carbon | PRI |
| XXXVII | Tlalnepantla (Parte) | PRD |
| XXXVIII | Coacalco | PRD |
| XXXIX | Otumba | PRI |
| XL | Ixtapaluca | PRD |
| XLI | Nezahualcoyotl (Parte) | PRD |
| XLII | Ecatepec (Parte) | PRD |
| XLIII | Cuautitlan Izcalli | PAN |
| XLIV | Nicolás Romero | PRI |
| XLV | Zinacantepec | PRI |

Fuente: www.ieem.org.mx, procesos electorales 2005-2006. Finaliza



En este cuadro (No. 7) se muestra la cantidad de diputados que se reparten en el Estado de México, esto con base a la cantidad de distritos en que se divide el Estado. En dicha tabla se resalta la mayoría con la que cuenta el PRI y que le permite tener mayor poder de decisión para aprobar las leyes que se emiten en el Estado. No se mencionan las diputaciones de representación proporcional, dichas diputaciones solo vienen a confirmar una mayoría del partido que obtiene el número más alto de votos. En el Estado de México, como en otros más del país, el predominio del PRI ha mostrado que la continuidad de dicho partido es causa de la modernización en los aparatos administrativos, pero no necesariamente dicha continuidad permite que existan condiciones de eficacia y eficiencia.

## Cuadro No. 8
## Proyección de la Población (2006-2030)

| CLAVE | ENTIDAD FEDERA TIVA | 2006 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Acambay | 57 432 | 58 139 | 58 508 | 58 413 | 57 903 | 56 974 |
| 2 | Acolman | 79 285 | 92 735 | 109 444 | 125 872 | 141 780 | 156 810 |
| 3 | Aculco | 41 212 | 43 524 | 46 127 | 48 435 | 50 439 | 52 082 |
| 4 | Almoloya de Alquisiras | 14 136 | 13 368 | 12 363 | 11 349 | 10 351 | 9 375 |
| 5 | Almoloya de Juárez | 129 002 | 143 410 | 161 175 | 178 591 | 195 452 | 211 370 |
| 6 | Almoloya del Río | 9 066 | 9 179 | 9 241 | 9 231 | 9 154 | 9 012 |
| 7 | Amanalco | 20 556 | 20 448 | 20 135 | 19 673 | 19 084 | 18 377 |
| 8 | Amatepec | 26 990 | 25 259 | 23 053 | 20 882 | 18 791 | 16 797 |
| 9 | Amecameca | 49 209 | 51 956 | 55 077 | 57 881 | 60 355 | 62 429 |
| 10 | Apaxco | 26 255 | 27 907 | 29 800 | 31 516 | 33 049 | 34 357 |
| 11 | Atenco | 43 929 | 51 240 | 60 482 | 69 750 | 78 907 | 87 745 |
| 12 | Atizapán | 9 090 | 9 841 | 10 711 | 11 510 | 12 231 | 12 858 |
| 13 | Atizapán de Zaragoza | 477 784 | 478 184 | 474 021 | 465 873 | 454 478 | 440 081 |
| 14 | Atlacomulco | 78 815 | 81 622 | 84 384 | 86 418 | 87 760 | 88 370 |
| 15 | Atlautla | 24 335 | 23 793 | 22 940 | 21 955 | 20 879 | 19 721 |
| 16 | Axapusco | 22 431 | 24 267 | 26 435 | 28 462 | 30 329 | 31 985 |
| 17 | Ayapango | 6 504 | 6 976 | 7 521 | 8 023 | 8 475 | 8 865 |
| 18 | Calimaya | 39 584 | 42 859 | 46 813 | 50 615 | 54 228 | 57 566 |
| 19 | Capulhuac | 31 458 | 33 587 | 36 079 | 38 395 | 40 519 | 42 398 |
| 20 | Coacalco de Berriozábal | 293 248 | 325 391 | 361 124 | 391 938 | 417 708 | 438 023 |
| 21 | Coatepec Harinas | 31 741 | 29 567 | 26 892 | 24 343 | 21 956 | 19 737 |
| 22 | Cocotitlán | 12 364 | 13 956 | 15 973 | 18 004 | 20 024 | 21 982 |
| 23 | Coyotepec | 40 204 | 43 619 | 47 698 | 51 557 | 55 156 | 58 404 |
| 24 | Cuautitlán | 114 430 | 143 496 | 178 164 | 210 531 | 240 135 | 266 387 |
| 25 | Chalco | 263 132 | 299 304 | 341 196 | 379 199 | 412 968 | 441 857 |
| 26 | Chapa de Mota | 21 972 | 21 727 | 21 241 | 20 608 | 19 857 | 19 000 |

Continúa

| CLAVE | ENTIDAD FEDERA TIVA | 2006 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 27 | Chapultepec | 6 761 | 7 640 | 8 735 | 9 820 | 10 880 | 11 894 |
| 28 | Chiautla | 23 071 | 25 572 | 28 657 | 31 680 | 34 604 | 37 361 |
| 29 | Chicoloapan | 180 395 | 256 054 | 351 660 | 447 078 | 540 829 | 630 993 |
| 30 | Chiconcuac | 19 962 | 21 637 | 23 667 | 25 619 | 27 479 | 29 198 |
| 31 | Chimalhuacán | 533 169 | 558 771 | 583 158 | 600 057 | 610 070 | 613 284 |
| 32 | Donato Guerra | 30 107 | 32 108 | 34 440 | 36 596 | 38 559 | 40 279 |
| 33 | Ecatepec de Morelos | 1 702 036 | 1 743 838 | 1 777 646 | 1 794 211 | 1 795 294 | 1 780 946 |
| 34 | Ecatzingo | 8 419 | 8 855 | 9 333 | 9 746 | 10 094 | 10 364 |
| 35 | Huehuetoca | 62 374 | 80 711 | 104 145 | 127 868 | 151 535 | 174 665 |
| 36 | Hueypoxtla | 37 259 | 39 987 | 43 212 | 46 244 | 49 058 | 51 582 |
| 37 | Huixquilucan | 228 098 | 251 307 | 278 235 | 302 796 | 324 772 | 343 682 |
| 38 | Isidro Fabela | 8 999 | 9 844 | 10 865 | 11 851 | 12 785 | 13 647 |
| 39 | Ixtapaluca | 446 108 | 565 086 | 711 607 | 853 846 | 989 666 | 1 116 198 |
| 40 | Ixtapan de la Sal | 30 369 | 30 445 | 30 249 | 29 800 | 29 137 | 28 271 |
| 41 | Ixtapan del Oro | 6 397 | 6 505 | 6 584 | 6 613 | 6 597 | 6 534 |
| 42 | Ixtlahuaca | 129 123 | 139 163 | 151 061 | 162 256 | 172 653 | 181 995 |
| 43 | Xalatlaco | 20 408 | 21 743 | 23 310 | 24 773 | 26 122 | 27 324 |
| 44 | Jaltenco | 26 754 | 27 951 | 29 187 | 30 165 | 30 892 | 31 348 |
| 45 | Jilotepec | 72 827 | 76 116 | 79 616 | 82 506 | 84 788 | 86 396 |
| 46 | Jilotzingo | 13 973 | 13 596 | 13 029 | 12 396 | 11 719 | 11 008 |
| 47 | Jiquipilco | 61 255 | 65 786 | 71 123 | 76 113 | 80 719 | 84 825 |
| 48 | Jocotitlán | 56 419 | 59 877 | 63 788 | 67 270 | 70 302 | 72 805 |
| 49 | Joquicingo | 11 218 | 11 519 | 11 792 | 11 964 | 12 044 | 12 030 |
| 50 | Juchitepec | 21 527 | 23 473 | 25 868 | 28 220 | 30 505 | 32 671 |
| 51 | Lerma | 107 579 | 114 198 | 121 696 | 128 395 | 134 258 | 139 135 |
| 52 | Malinalco | 23 375 | 24 700 | 26 189 | 27 500 | 28 633 | 29 555 |
| 53 | Melchor Ocampo | 38 149 | 38 210 | 38 043 | 37 677 | 37 146 | 36 444 |
| 54 | Metepec | 209 154 | 218 657 | 228 758 | 237 110 | 243 761 | 248 532 |
| 55 | Mexicaltzingo | 10 294 | 11 042 | 11 932 | 12 779 | 13 574 | 14 299 |
| 56 | Morelos | 26 777 | 27 826 | 28 907 | 29 760 | 30 393 | 30 785 |

Continúa

| CLAVE | ENTIDAD FEDERA TIVA | 2006 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 57 | Naucalpan de Juárez | 826 623 | 790 648 | 743 015 | 694 717 | 646 946 | 599 978 |
| 58 | Nezahualcóyotl | 1 143776 | 1 067 770 | 974 892 | 887 124 | 805 506 | 729 808 |
| 59 | Nextlalpan | 22 992 | 25 843 | 29 314 | 32 659 | 35 837 | 38 771 |
| 60 | Nicolás Romero | 313 320 | 343 870 | 379 469 | 412 101 | 441 445 | 466 825 |
| 61 | Nopaltepec | 8 394 | 9 182 | 10 136 | 11 057 | 11 931 | 12 742 |
| 62 | Ocoyoacac | 55 393 | 59 695 | 64 834 | 69 716 | 74 299 | 78 473 |
| 63 | Ocuilan | 26 703 | 27 261 | 27 727 | 27 978 | 28 031 | 27 877 |
| 64 | Oro, El | 32 396 | 34 808 | 37 632 | 40 249 | 42 635 | 44 735 |
| 65 | Otumba | 30 361 | 31 406 | 32 442 | 33 216 | 33 743 | 34 001 |
| 66 | Otzoloapan | 4 751 | 4 484 | 4 134 | 3 781 | 3 434 | 3 096 |
| 67 | Otzolotepec | 69 576 | 79 056 | 91 017 | 103 033 | 114 966 | 126 569 |
| 68 | Ozumba | 24 437 | 24 968 | 25 408 | 25 641 | 25 682 | 25 527 |
| 69 | Papalotla | 3 783 | 4 027 | 4 301 | 4 541 | 4 750 | 4 918 |
| 70 | Paz, La | 236 950 | 252 527 | 269 010 | 282 449 | 292 942 | 300 350 |
| 71 | Polotitlán | 12 610 | 13 689 | 14 976 | 16 192 | 17 327 | 18 350 |
| 72 | Rayón | 11 290 | 12 993 | 15 173 | 17 397 | 19 641 | 21 858 |
| 73 | San Antonio La Isla | 11 568 | 12 498 | 13 626 | 14 715 | 15 757 | 16 723 |
| 74 | San Felipe del Progreso | 100 802 | 98 128 | 94 054 | 89 444 | 84 467 | 79 191 |
| 75 | San Martín de las Pirámides | 21 900 | 23 679 | 25 791 | 27 775 | 29 613 | 31 257 |
| 76 | San Mateo Atenco | 68 154 | 74 966 | 83 299 | 91 404 | 99 194 | 106 486 |
| 77 | San Simón de Guerrero | 5 500 | 5 761 | 6 034 | 6 253 | 6 422 | 6 531 |
| 78 | Santo Tomás | 8 976 | 9 357 | 9 756 | 10 080 | 10 332 | 10 504 |
| 79 | Soyaniquilpan de Juárez | 10 915 | 11 543 | 12 244 | 12 857 | 13 376 | 13 793 |
| 80 | Sultepec | 24 999 | 23 694 | 21 971 | 20 223 | 18 493 | 16 799 |
| 81 | Tecámac | 282 079 | 364 620 | 468 575 | 571 969 | 673 142 | 769 885 |
| 82 | Tejupilco | 62 912 | 61 448 | 59 092 | 56 339 | 53 308 | 50 055 |
| 83 | Temamatla | 10 332 | 11 639 | 13 232 | 14 766 | 16 222 | 17 564 |

Continúa

| CLAVE | ENTIDAD FEDERA TIVA | 2006 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 84 | Temascalapa | 33 806 | 37 629 | 42 339 | 46 945 | 51 391 | 55 571 |
| 85 | Temascalcingo | 58 564 | 57 598 | 55 946 | 53 950 | 51 697 | 49 213 |
| 86 | Temascaltepec | 30 618 | 30 292 | 29 624 | 28 742 | 27 689 | 26 479 |
| 87 | Temoaya | 79 670 | 88 135 | 98 684 | 109 173 | 119 500 | 129 446 |
| 88 | Tenancingo | 81 249 | 83 064 | 84 613 | 85 490 | 85 751 | 85 369 |
| 89 | Tenango del Aire | 9 654 | 10 584 | 11 729 | 12 855 | 13 948 | 14 984 |
| 90 | Tenango del Valle | 69 739 | 73 403 | 77 495 | 81 095 | 84 191 | 86 696 |
| 91 | Teoloyucán | 75 087 | 81 476 | 88 938 | 95 815 | 102 036 | 107 447 |
| 92 | Teotihuacán | 47 529 | 49 795 | 52 267 | 54 381 | 56 143 | 57 503 |
| 93 | Tepetlaoxtoc | 26 133 | 28 879 | 32 229 | 35 473 | 38 567 | 41 439 |
| 94 | Tepetlixpa | 17 083 | 17 390 | 17 624 | 17 714 | 17 678 | 17 509 |
| 95 | Tepotzotlán | 69 144 | 74 452 | 80 580 | 86 152 | 91 120 | 95 354 |
| 96 | Tequixquiac | 31 824 | 34 598 | 37 960 | 41 207 | 44 308 | 47 190 |
| 97 | Texcaltitlán | 15 860 | 15 622 | 15 195 | 14 666 | 14 055 | 13 373 |
| 98 | Texcalyacac | 4 635 | 5 212 | 5 918 | 6 606 | 7 266 | 7 881 |
| 99 | Texcoco | 211 952 | 217 260 | 221 829 | 224 482 | 225 403 | 224 563 |
| 100 | Tezoyuca | 26 317 | 31 957 | 39 042 | 46 081 | 52 970 | 59 553 |
| 101 | Tianguistenco | 65 906 | 72 450 | 80 479 | 88 323 | 95 899 | 103 034 |
| 102 | Timilpan | 14 504 | 14 799 | 15 037 | 15 150 | 15 149 | 15 029 |
| 103 | Tlalmanalco | 44 494 | 46 278 | 48 165 | 49 716 | 50 939 | 51 792 |
| 104 | Tlalnepantla de Baz | 687 052 | 652 113 | 607 675 | 564 124 | 522 248 | 482 080 |
| 105 | Tlatlaya | 33 313 | 31 689 | 29 499 | 27 238 | 24 973 | 22 732 |
| 106 | Toluca | 761 642 | 832 447 | 915 978 | 993 801 | 1 065 131 | 1 128 246 |
| 107 | Tonatico | 10 973 | 10 579 | 10 021 | 9 424 | 8 802 | 8 165 |
| 108 | Tultepec | 111 958 | 126 177 | 142 987 | 158 594 | 172 792 | 185 253 |
| 109 | Tultitlán | 482 317 | 522 887 | 567 251 | 604 813 | 635 534 | 658 889 |
| 110 | Valle de Bravo | 53 440 | 53 528 | 53 164 | 52 391 | 51 271 | 49 818 |
| 111 | Villa de Allende | 42 696 | 44 548 | 46 543 | 48 222 | 49 587 | 50 599 |
| 112 | Villa del Carbón | 40 353 | 43 073 | 46 234 | 49 146 | 51 785 | 54 082 |

Continúa

| CLAVE | ENTIDAD FEDERA TIVA | 2006 | 2010 | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 113 | Villa Guerrero | 52 735 | 53 671 | 54 367 | 54 619 | 54 470 | 53 911 |
| 114 | Villa Victoria | 78 916 | 83 054 | 87 681 | 91 763 | 95 287 | 98 153 |
| 115 | Xonacatlán | 46 171 | 49 413 | 53 129 | 56 485 | 59 461 | 61 986 |
| 116 | Zacazonapan | 3 901 | 3 997 | 4 069 | 4 094 | 4 078 | 4 022 |
| 117 | Zacualpan | 13 635 | 12 627 | 11 437 | 10 345 | 9 360 | 8 477 |
| 118 | Zinacantepec | 139 010 | 152 410 | 168 909 | 185 100 | 200 815 | 215 697 |
| 119 | Zumpahuacán | 16 358 | 16 721 | 17 034 | 17 210 | 17 263 | 17 187 |
| 120 | Zumpango | 128 730 | 150 863 | 178 965 | 207 283 | 235 421 | 262 755 |
| 121 | Cuautitlán Izcalli | 506 790 | 541 170 | 578 280 | 609 244 | 634 089 | 652 328 |
| 122 | Valle de Chal-co Solidaridad | 337 370 | 344 522 | 350 009 | 352 316 | 351 788 | 348 425 |
| 123 | Luvianos | 28 360 | 27 866 | 26 985 | 25 892 | 24 645 | 23 266 |
| 124 | San José del Rincón | 81 867 | 90 536 | 101 334 | 112 067 | 122 627 | 132 786 |
| 125 | Tonanitla | 8 263 | 9 833 | 11 708 | 13 462 | 15 071 | 16 500 |
| **Total** | | 14 227 630 | 15 031 728 | 15 943 195 | 16 761 058 | 17 482 475 | 18 088 060 |

Finaliza

Fuente: elaboración propia con referencia a los datos del CONAPO.



El Estado de México inicialmente estuvo integrado por 119 municipios, producto del establecimiento constitucional federal y local de 1917, a los cuales se le sumaron Nezahualcóyotl en 1963, Cuautitlán Izcalli en 1971 y Valle de Chalco Solidaridad en 1994. En 2002 se crearon Luvianos y San José del Rincón y en diciembre de 2003 Tonanitla, para dar el total de 125 ayuntamientos que integran la entidad mexiquense.

El cuadro No. 8 muestra el crecimiento poblacional que tendrá el Estado de México hasta el 2030, resalta qué tan rápido crece el Estado respecto a la población. Su población, que sobrepasa los 14 millones de habitantes, lo convierte en el Estado más poblado del país; la mayor parte de su población se encuentra asentada en los municipios cercanos al Distrito Federal.

El Municipio con el mayor número de habitantes es Ecatepec con 1 702 036, que representan el 11.96% del total del Estado. El Municipio con el menor número de habitantes es Papalotla con 3 783 habitantes que representan el 0.026% del total del Estado. El Municipio con la tasa de crecimiento poblacional más alta es Chimalhuacán con 9.82%, y la tasa

estatal es de 3.09. El Municipio con tasa de crecimiento poblacional más baja es Ixtapan del Oro -0.45 %. El Municipio con el mayor porcentaje de población económicamente activa es Naucalpan de Juárez con el 35 %. El Municipio con el menor porcentaje de población económicamente activa es Tlatlaya con 12 %.

Los municipios que cuentan con mayor distribución de servicios públicos son: con la mayor cobertura de agua entubada es Nezahualcóyotl con 99.56%, la cobertura estatal es de 92.15%. El Municipio con la menor cobertura de agua entubada es Amatepec con el 40.44%. El Municipio con la mayor cobertura de drenaje es Coacalco de Berriozábal con el 99.68%, la cobertura estatal es de 85.12%. El Municipio con la menor cobertura de drenaje es Tlatlaya con el 12.51%. El Municipio con la mayor cobertura de energía eléctrica es Nezahualcóyotl con 99.88%, y el Municipio con la menor cobertura de energía eléctrica es Sultepec, con 63.53%. La cobertura estatal es de 97.86%.[192]

Pese a las disparidades institucionales y estructurales de los municipios mexiquenses, existe en la entidad una fuerte inercia al isomorfismo, conduciéndose las administraciones por imitación y abandonando autonomía y libertad para el ejercicio gubernamental y de administración.[193] En este sentido el isomorfismo es la homologación de las organizaciones a través de la reproducción de procedimientos o de reglas del juego, para las propias organizaciones, diluyéndose en ello, la posibilidad de institucionalizar a la propia administración pública municipal. La imitación de experiencias exitosas, aunado a la ausencia de conocimiento pleno de la materia municipal, generan las condiciones propicias para establecer organizaciones similares, labor distante a la institucionalización de la administración pública.



[192] Elaboración propia de acuerdo a datos del INEGI, segundo conteo de población y vivienda 2005.
[193] Sánchez Ramos, Miguel Ángel. “Tendencias Hacia el Isomorfismo en la Administración Pública Municipal del Estado de México” en Espacios Públicos, México, UAEM, Año 10, Núm. 20, agosto de 2007, pp.107-134.

### *5.2.2 Las elecciones de septiembre de 2005*

Las elecciones estatales de 2005, se caracterizaron por dos elementos, a saber: 1) integración de los tres principales partidos políticos en alianzas y 2) los tres candidatos obtuvieron la nominación partidista en procesos internos más o menos democráticos, en los que se tomó consulta a las bases partidistas. Para la elección del 3 de julio pudieron votar 8 769 855 mexiquenses de un padrón electoral compuesto de 9 013 174, de los cuales, 51% eran mujeres.[194]

Para la elección de gobernador de 2005, las alianzas en los tres partidos grandes se habían determinado tiempo antes; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT) venían realizando alianzas para elecciones locales desde el 2001 y a la federal de 2003, la sorpresa fue la alianza del Partido Acción Nacional con CONVERGENCIA, así como en 1999, sólo se presentaron tres candidatos con un sistema en lo formal multipartidista. Para los candidatos del PRI-PVEM y PAN-C sus nominaciones no estuvieron exentas de conflictos internos entre los grupos rivales; en el PRD la nominación de su candidato fue reflejo de la situación que se presentaría para la nominación de su candidato presidencial, el dominio de un solo grupo.



La nominación de Enrique Peña Nieto como candidato del PRI se vio rodeada del descontento del entonces dirigente estatal, Isidro Pastor, que al no ser candidato, abandonó el partido y buscó refugio político en el PAN, como coordinador de la campaña a gobernador. En el PAN la contienda interna entre Rubén Mendoza Ayala y José Luís Durán Reveles, también candidato en 1999, llegó hasta el[195]Tribunal Federal Electoral; al final el candidato fue Rubén Mendoza Ayala. En el PRD la nominación de Yeidckol Polevnky Gurwitz fue ampliamente favorecida por el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador; quien además le impuso como coordinador de campaña al ex priista Ricardo Monreal.[196]

[194] www. ieem.org.mx.
[195] Militante del PRI de 1976 a 1995, un año después ingresa al PAN, diputado federal en la LVII legislatura, presidente municipal de Tlalnepantla 2000-2003.
[196] Ibarra, Manuel. “Un Domingo para Soñar” en Enfoque (Suplemento Dominical del Periódico Reforma), México, Núm. 587, 5 de junio de 2005, pp. 16-19.

La campaña se vio empañada por actos irregulares de los consejeros electorales del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), por las acusaciones del PAN-C y el PRD-PT contra Enrique Peña Nieto por exceder los gastos de campaña, por desatinos en la campaña de Rubén Mendoza Ayala y por los enredos en el verdadero nombre de la candidata del PRD-PT, pero sobre todo, por la forma en que se desenvolvían las precandidaturas.

El resultado fue el triunfo de Peña Nieto con 49.17% de la votación, incrementando en 6.76 el porcentaje de la votación en la candidatura de Arturo Montiel Rojas, seis años antes. Y con un margen de victoria de 23 puntos porcentuales sobre los candidatos del PAN-C y PRD-PT, quienes terminaron en un empate técnico (25.56% y 25.07%, respectivamente). El partido que más perdió fue el PAN, decreció en sus niveles de votación diez puntos porcentuales, con respecto a 1999 -cuando realizó alianza con el PVEM y con quien ganó seis distritos federales en el 2000-, esto después de un gran crecimiento, con respecto a 1993. En tanto, el PRD sólo vio incrementado su porcentaje en tres puntos porcentuales, con todo y que repitió alianza con el PT.



La evolución del PRI, en los últimos cinco procesos de gobernador, muestra una clara decadencia electoral derivada de sus continuos decrementos entre una elección y otra, salvo el repunte de 2005; decadencia que no lo ha llevado a la derrota por la gubernatura. En tanto el PAN y PRD han logrado avances importantes; el PAN en las cinco últimas elecciones, se ha mantenido en segundo lugar, con distintas diferencias porcentuales, con respecto al primero y tercero; el PRD ha reducido la distancia con respecto al PAN, al mantener la recuperación de los votantes que dejan de sufragar por el PRI.[197]

Uno de los escenarios que puso en vilo la elección, fueron los escándalos de corrupción al interior del Instituto Electoral del Estado de México,[198] que puso en tela de juicio la credibilidad de las autoridades electorales

[197] Militante del PRI de 1976 a 1995, un año después ingresa al PAN, diputado federal en la LVII legislatura, presidente municipal de Tlalnepantla 2000-2003.
[198] Ibarra, Manuel. “Un Domingo para Soñar” en Enfoque (Suplemento Dominical del Periódico Reforma), México, Núm. 587, 5 de junio de 2005, pp. 16-19.

del Estado de México. Así el desarrollo del proceso electoral se presentó con una autoridad menguada al haberse convertido en protagonista de una serie de escándalos. La adjudicación cuestionada de un contrato para elaborar material electoral mediante el otorgamiento de un contrato por casi 64 millones de pesos a la empresa Cartonera Plástica provocó que el 19 de mayo se removiera de su cargo a los siete consejeros que desde el 1 de enero de 2004 integraban el Consejo General del Instituto.[199]

En el análisis de los votos, que la contienda dejó a las tres principales fuerzas políticas, sobresale el hecho de que el PAN retrocedió un 24 por ciento respecto a la elección de 1999, mientas que el PRD creció 5 por ciento en el mismo periodo.[200] En 1999 cuando Arturo Montiel obtuvo la gubernatura sin alianza con otro partido, el padrón era de 7.1 millones de mexiquenses, de los cuales él obtuvo 1.3 millones de votos; es decir, lo eligieron el 18.8 por ciento de los votantes. Para el 2003, en las elecciones de alcaldes y diputados, el padrón creció en 1.2 millones de personas, un 17.8 por ciento más, sin embargo, los partidos tuvieron cambios sustantivos en la preferencia del voto. Para esta contienda intermedia, el PRI perdió 351 mil 890 votos y el PAN alcanzó la mayor votación en su historia, mientras que el PRD repuntó con 131 mil 909 votos. En la contienda para gobernador de este año, Enrique Peña remontó con un 29 por ciento en la votación de 2003, para sumar un crecimiento de 74.8 por ciento respecto a los comicios de 1999.[201]



[199] www.alternativa21.org.mx, publicación mensual – julio- 2005, No. 72.
[200] www.ieem.org.mx.
[201] www.ieem.org.mx.

# Capítulo seis

## Transformaciones de la Administración Pública en los Estados de Guanajuato y México

### *6.1 Propuestas del cambio político e institucional en el Estado de Guanajuato*

La forma en cómo se presentan las acciones a desarrollar en seis años de los gobiernos estatales, dan cuenta de las intenciones y alcances de la reforma a las organizaciones e instituciones públicas, muestran los propósitos de los reformadores para establecer cambios que le den certidumbre al ciudadano. En una perspectiva de reforma, se supone que el cambio administrativo es producto de opciones deliberadas con objetivos bien definidos entre formas de organización diferentes. Las estructuras, los procesos y las ideologías de las organizaciones se forman y modifican para que el trabajo se realice de modo más funcional y eficiente. La reorganización es una herramienta usada por el reformador o reformadores. Existe una cadena continua de causa y efecto que inicia en las intenciones de los reformadores y continúa a través de decisiones, estructuras nuevas, procesos e ideologías, hasta llegar a cambios de comportamiento y mejores resultados. Al mismo tiempo, la experiencia conduce al aprendizaje. Si los resultados no corresponden con las intenciones o si las condiciones para la acción cambian, el proceso de reforma comienza de nuevo.



Para revisar las intenciones de las administraciones de reformar a las instituciones o sólo a las organizaciones de la estructura administrativa, en el presente capítulo se describen: el Plan Estatal de Desarrollo, los alcances logrados y anunciados por los gobernadores de ambos estados en sus informes de gobierno, sobre la transparencia, corrupción y rendición de cuentas, las transformaciones en la estructura administrativa y las condiciones del servicio profesional de carrera. Se parte de las propuestas de reforma administrativa que se incluyen en los programas de trabajo al inicio del último periodo de gobierno.

Las líneas de acción del gobierno de Guanajuato se amalgaman, al menos en cuatro agendas: 1) seguir consolidando la transición a la democracia; 2) impulsar el desarrollo integral; 3) incrementar la competitividad y el empleo, y 4) fortalecer el Estado de derecho. La consolidación de la democracia plantea mejorar la eficacia, eficiencia y efectividad de la participación y representación de los ciudadanos, avanzar en el federalismo

y municipalismo, reformar al congreso, el sistema de pensiones, mejorar el sistema de partidos, modificar calendarios escolares, mejorar los sistemas de elecciones con campañas más cortas, transparentes, participativas y menos costosas.

El desarrollo integral propone realizar un mejor combate a la pobreza, basado en la solidaridad y subsidiariedad, tener mejor atención a emigrantes y sus familias, mejorar la atención de mujeres, adultos en plenitud, personas con discapacidades, indígenas, niños, vivienda, agua, calidad y cobertura de salud y sobre todo, también en el tema educativo.

En la competitividad y empleo, una reforma de la hacienda pública integral, una reforma energética, ampliar la competitividad de la economía, evolucionar a una economía basada en el conocimiento, una política industrial, desarrollo económico, desarrollo agropecuario y el fomento de una economía sustentable. Y en materia del Estado de derecho, profundizar en la reforma de la legislación penal, fortalecer la seguridad pública, una estrategia nacional para el combate a la drogadicción y el narcotráfico, mejorar la transparencia y rendición de cuentas y en todos los órdenes de gobierno buscar eficiencia, eficacia y legitimidad.



### *6.1.1 Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato*

El Plan Estatal de Guanajuato denominado 2030, tiene su base fundamental en la actualización del marco institucional que garantiza que el proceso de planeación del desarrollo se lleve a cabo desde una óptica de corresponsabilidad entre sociedad y gobierno. Dicho proceso no podría consolidarse sin la definición de los instrumentos a través de los cuales la sociedad defina el rumbo de las acciones que garanticen el cumplimiento de su visión del desarrollo.[202] El Plan de Guanajuato, a diferencia del Estado de México, se define como un instrumento rector que podrá permanecer vigente por un periodo de al menos veinticinco años y de poder continuar mucho más tiempo. Es por ello que, a cada cinco años de la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo se hace necesario llevar

[202] Plan Estatal de Guanajuato, p. 9.

a cabo una revisión de su contenido con la finalidad de mantener actualizadas las prioridades ahí plasmadas; dicha actualización se realiza no sólo para cumplir con la obligatoriedad que plantea la legislación en la materia, sino porque constituye un compromiso social por parte de los diferentes actores que en él han participado.[203]

Cabe aclarar que se distingue el Plan Estatal de Desarrollo del Plan de Gobierno del Estado, esté último deberá ser elaborado por las dependencias y entidades del poder ejecutivo con la asesoría del Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato y aprobado por el gobernador del Estado, dentro de los primeros seis meses de su gestión, tendrá una vigencia de seis años y deberá ser actualizado anualmente.[204] La actualización de este documento reviste suma importancia en la planeación estatal ya que como instrumento rector del desarrollo integral del Estado constituye el principal referente para los instrumentos de planeación que elaboren en lo general las subsecuentes administraciones estatales (en el Plan de Gobierno) y en particular por sus dependencias y entidades (en los programas sectoriales, regionales y especiales), que contendrán las prioridades, objetivos, estrategias y metas en el ámbito de su competencia.[205]



El Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato con visión al 2030, tiene su estructura en tres apartados principales: el primero titulado Diagnóstico que ofrece el balance del desarrollo de Guanajuato a lo largo del periodo de gobierno, así como los elementos estadísticos y cualitativos. El segundo apartado cuyo título es Visión de Futuro conforma los enunciados más generales de la elaboración del futuro desarrollo del Estado. Finalmente, el tercer apartado Plan Estratégico, contiene las prioridades, objetivos y los retos para el desarrollo del Estado señalados por los participantes en los foros de planeación.

[203] Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. Artículo 26.
[204] Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato. Artículo 27.
[205] Idem.

El Plan Estatal de Desarrollo 2000-2030, que el gobierno del Estado impulsa, contempla entre sus objetivos estratégicos exigir a la administración pública estatal no sólo el control de recursos, sino también la obtención de resultados. Con ello se quiere garantizar la existencia de gobiernos capaces, eficientes y transparentes. Por lo tanto, es necesario contar con un aparato administrativo que sea ágil, flexible, transparente, eficiente y sobre todo, que esté orientado al beneficio de la ciudadanía.[206] Para poder ser coherente con esta idea, el gobierno guanajuatense se ha comprometido a ofrecer un gobierno humanista al servicio de los ciudadanos, a través de las siguientes estrategias: 1) orientación de los resultados hacia el ciudadano; 2) mejora integral de los procesos apoyándose en los avances tecnológicos; 3) personal capacitado y 4) acercamiento de los servicios al ciudadano y desregulación administrativa, así como adecuación a la normatividad. Es menester mencionar que bajo la línea metodológica establecida, en el Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato, se maneja un Plan Estratégico, integrado con las siguientes líneas:

**Cuadro No. 9**
**Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato 2000-2030**



| PLAN ESTRATÉGICO | LÍNEA ESTRATÉGICA |
|---|---|
| **Social** | *Línea estratégica 1*<br>Fortalecimiento y promoción de las políticas de ordenación del territorio en el ámbito municipal, regional y estatal, atendiendo a las prioridades y condiciones de cada región y los municipios.<br>*Línea estratégica 2*<br>Impulso de una política social en coordinación con los tres órdenes de gobierno y la sociedad.<br>*Línea estratégica 3*<br>Legislación e instrumentación de políticas de calidad para desarrollos urbanos y rurales con criterios de sustentabilidad y sostenibilidad.<br>*Línea estratégica 4*<br>Diseño e implementación de políticas integrales de atención a la demanda de viviendas en el Estado.<br>*Línea estratégica 5*<br>Diseño e implementación de las políticas públicas con equidad de género.<br>*Línea estratégica 6*<br>Diseño y promoción de políticas de población en coordinación con las distintas políticas sociales atendiendo a los cambios demográficos en la sociedad y con especial énfasis en la atención de los grupos prioritarios. |

Continúa

[206] Plan Estatal de Desarrollo de Guanajuato, p. 8.

| PLAN ESTRATÉGICO | LÍNEA ESTRATÉGICA |
|---|---|
| **Social** | *Línea estratégica 7*<br>Fortalecimiento de la economía local como un medio para promover la equidad social.<br>*Línea estratégica 8*<br>Diseño e instrumentación de manera coordinada entre órdenes y poderes de gobierno de políticas de atención para los migrantes y sus familias.<br>*Línea estratégica 9*<br>Establecimiento de políticas de explotación, administración, abastecimiento y uso del agua para uso doméstico en los espacios urbanos y rurales. |
| **Salud** | *Línea Estratégica 1*<br>Acceso universal a servicios integrales de salud modernos y de calidad, de manera equitativa a todos los segmentos de la población.<br>*Línea Estratégica 2*<br>Atención primordial de la salud preventiva en todos los planes, programas y acciones en la materia.<br>*Línea Estratégica 3*<br>Fortalecimiento de los procesos de planeación estatal y municipal en el ámbito de la salud, basados en información demográfica y epidemiológica estadística y prospección de la situación del Estado.<br>*Línea Estratégica 4*<br>Aseguramiento de recursos económicos, materiales y humanos para la operación y mejoramiento de un sistema de salud acorde a las exigencias y expectativas de la población.<br>*Línea Estratégica 5*<br>Desarrollo de investigación de alto nivel en áreas de la salud.<br>*Línea Estratégica 6*<br>Modernización y fortalecimiento de la normatividad y marco legal relacionados con el ámbito de la salud.<br>*Línea Estratégica 7*<br>Sensibilización de la población sobre la prevención, el mantenimiento, recuperación y mejoramiento de la salud. |
| **Educación** | *Línea Estratégica 1*<br>Educación de calidad considerando los aspectos de equidad, pertinencia e integralidad.<br>*Línea Estratégica 2*<br>Transformación y desarrollo de la gestión institucional del sistema educativo.<br>*Línea Estratégica 3*<br>Fortalecimiento de sistemas de planeación, evaluación, certificación de procesos y servicios educativos.<br>*Línea Estratégica 4*<br>Desarrollo e integración de contenidos y procesos curriculares adecuados, pertinentes y relevantes. |

Continúa

| PLAN ESTRATÉGICO | LÍNEA ESTRATÉGICA |
|---|---|
| **Educación** | *Línea Estratégica 5*<br>Desarrollo de capital humano comprometido con el mejoramiento permanente del sistema de educación enfocado a la atención de la demanda de los niveles y perfiles que requiere la sociedad y el Estado para su desarrollo.<br>*Línea Estratégica 6*<br>Diseño de estrategias de inversión y financiamiento para la educación.<br>*Línea Estratégica 7*<br>Mejoramiento de modelos para la recreación, la cultura física y el deporte.<br>*Línea Estratégica 8*<br>Fortalecimiento de la infraestructura cultural y rescate del patrimonio de la entidad.<br>*Línea Estratégica 9*<br>Desarrollo de la investigación científica, social y tecnológica. |
| **Económico** | *Línea Estratégica 1*<br>Fortalecimiento al marco jurídico y regulatorio para asegurar la competitividad del Estado.<br>*Línea Estratégica 2*<br>Promoción al desarrollo económico regional integral e incluyente.<br>*Línea Estratégica 3*<br>Fomento a la formación de capital humano como impulsor de la productividad.<br>*Línea Estratégica 4*<br>Impulso al desarrollo del Estado basado en la economía del conocimiento.<br>*Línea Estratégica 5*<br>Fomento a la inversión nacional y extranjera directa. |
| **Infraestructura** | *Línea Estratégica 1*<br>Desarrollo de mecanismos de coordinación eficientes y efectivos, entre los tres órdenes de gobierno en materia de infraestructura y una adecuada asignación del presupuesto con enfoque multianual.<br>*Línea estratégica 2*<br>Aplicación más eficiente de los recursos, con un mayor impacto social y atendiendo desde su diseño a los factores ambientales.<br>*Línea estratégica 3*<br>Innovación en el desarrollo de la infraestructura para las tecnologías de información y las telecomunicaciones.<br>*Línea estratégica 4*<br>Desarrollo del capital intelectual que dé soporte al desarrollo de infraestructura con las características requeridas.<br>*Línea estratégica 5*<br>Planeación, desarrollo y mantenimiento de la infraestructura de transporte que impulse el desarrollo del Estado.<br>*Línea estratégica 6*<br>Impulso al desarrollo de infraestructura para el aprovechamiento de nuevas fuentes de energía limpia. |

Continúa

| PLAN ESTRATÉGICO | LÍNEA ESTRATÉGICA |
|---|---|
| **Infraestructura** | *Línea estratégica 7*<br>Ampliación y mejoramiento de la infraestructura hidráulica tanto en el medio rural como urbano.<br>*Línea estratégica 8*<br>Desarrollo de esquemas modernos de financiamiento para el desarrollo de infraestructura. |
| **Medio Ambiente** | *Línea estratégica 1*<br>Fortalecimiento de la cultura ambiental en la sociedad para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.<br>*Línea estratégica 2*<br>Impulso a la creación de conocimiento enfocado a la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y del medio ambiente.<br>*Línea estratégica 3*<br>Instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia ambiental con las que se garantice la aplicación y perfeccionamiento de la legislación ambiental.<br>*Línea estratégica 4*<br>Implementación de una política pública enfocada hacia el aprovechamiento óptimo del agua.<br>*Línea estratégica 5*<br>Administración eficiente y sustentable de los recursos naturales. |
| **Estado de Derecho** | *Línea estratégica 1*<br>Perfeccionamiento del marco institucional como forma de lograr una convivencia estable y segura del Estado.<br>*Línea estratégica 2*<br>Consolidación de la participación social a través de la cultura de la prevención y la denuncia del delito.<br>*Línea estratégica 3*<br>Consolidación de Guanajuato como un Estado seguro.<br>*Línea estratégica 4*<br>Perfeccionamiento del sistema judicial y de procuración de justicia basado en la honestidad, la eficiencia y la eficacia.<br>*Línea estratégica 5*<br>Readaptación social efectiva que garantice el respeto de los derechos humanos y propicie la seguridad jurídica a los procesados.<br>*Línea estratégica 6*<br>Aseguramiento de la calidad humana en el servicio de los profesionales de la seguridad pública y la administración de justicia.<br>*Línea estratégica 7*<br>Fortalecimiento de la cultura de protección civil. |

Finaliza

Fuente: Elaboración propia con referencia al Plan de Desarrollo Estatal de Guanajuato 2030.

La parte que representa a la administración pública, dentro de lo que es el Plan Estatal de Desarrollo, está formulada por nueve líneas estratégicas, cada una cuenta con sus respectivos objetivos y sus retos que se deberán alcanzar durante la presente administración, a saber:

**Cuadro No. 10**
**Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato 2000-2030**

| LÍNEAS ESTRATÉGICAS | OBJETIVOS | RETO |
|---|---|---|
| 1. Profesionalización de la administración pública estatal. | 1.1 Desarrollar las capacidades y habilidades de los servidores públicos con relación a las funciones y al quehacer gubernamental.<br>1.2 Fortalecer y consolidar las estructuras y procesos institucionales de la administración pública.<br>1.3 Generar confianza y certidumbre en la continuidad de los procesos dentro de la administración pública. | • Asegurar una administración pública profesional, con orientación y verdadera vocación de servicio público. |
| 2. Funcionamiento de la administración pública estatal con visión de Estado y enfocada a resultados. | 2.1 Consolidar los procesos, mecanismos y estructuras de vinculación entre los diferentes órdenes de gobierno.<br>2.2 Definir y aplicar criterios objetivos para medir los resultados en la administración pública.<br>2.3 Asegurar características de calidad y oportunidad en la atención, productos y servicios de la administración pública.<br>2.4 Contar con una cultura que promueva la acción en búsqueda de logros y autorrealización.<br>2.5 Consolidar y garantizar objetivos de largo plazo dentro de una visión de Estado compartida por la sociedad.<br>2.6 Garantizar el buen uso de los recursos financieros y materiales con relación a las metas y sujeto a la evaluación de resultados. | • Disminuir al mínimo el costo y tiempo para el ciudadano en los diversos trámites y asuntos que competen a la administración pública, manteniendo en todo momento atención de calidad y garantizando respuesta a sus demandas. |

Continúa

| LÍNEAS ESTRATÉGICAS | OBJETIVOS | RETO |
|---|---|---|
| 3. Planeación integral y articulada para el desarrollo estatal, regional y municipal. | 3.1 Contar con un marco legal adecuado y actualizado que permita a la planeación estatal y regional vincularse en forma efectiva con la planeación del municipio.<br>3.2 Desarrollar proyectos conjuntos con la participación de los tres órdenes de gobierno.<br>3.3 Asegurar la continuidad imparcial en la planeación, ejecución y evaluación de los programas estatales y regionales.<br>3.4 Lograr la continuidad y puesta en marcha del plan estatal de desarrollo y los planes y programas derivados para asegurar un desarrollo sostenido de largo plazo.<br>3.5 Fortalecer al Estado y los Municipios en sus capacidades técnicas en materia de planeación y evaluación.<br>3.6 Garantizar una visión común en la planeación municipal, regional y estatal.<br>3.7 Garantizar la participación social en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes y programas.<br>3.8 Consolidar los mecanismos, órganos y procesos de participación social en la planeación. | Fortalecer los procesos de planeación del desarrollo con una visión de mediano y largo plazo compartida con la sociedad y en los tres ámbitos de planeación. |
| 4. Orientación permanente de la administración pública estatal a la prevención en lugar de la fiscalización. | 4.1 Establecer la supervisión en el ejercicio del gasto y la inversión bajo un enfoque preventivo. | • Consolidar la confianza y transparencia del quehacer gubernamental y el buen uso de los recursos públicos con apoyo de la sociedad. |

Continúa

| LÍNEAS ESTRATÉGICAS | OBJETIVOS | RETO |
|---|---|---|
| | 4.2 Consolidar órganos y sistemas de control en línea con la transparencia y rendición de cuentas.<br>4.3 Fomentar la participación ciudadana a través de la difusión de las contralorías sociales.<br>4.4 Concientizar a los servidores públicos sobre el uso y aplicación eficiente y racional de los recursos.<br>4.5 Fortalecer el marco jurídico para el sistema tributario estatal. | |
| 5. Innovación permanente en el quehacer público del gobierno estatal y municipal. | 5.1 Mejorar constantemente la relación efectividad/costo de la gestión pública estatal.<br>5.2 Satisfacer las exigencias de la ciudadanía evaluando el servicio bajo criterios de estándares mundiales.<br>5.3 Establecer programas integrales en el ámbito estatal y municipal que tengan como prioridad criterios de innovación.<br>5.4 Consolidar una administración pública estatal altamente tecnificada, competitiva y de vanguardia.<br>5.5 Simplificar procesos y trámites con respuestas eficaces y eficientes para el usuario. | • Contar con sistemas, procesos de información, administración innovadora, consolidada bajo enfoques y estándares de calidad internacional. |
| 6. Fortalecimiento de los municipios en sus competencias técnicas, administrativas, políticas y jurídicas. | 6.1 Fortalecer las finanzas públicas municipales.<br>6.2 Promover la coordinación intergubernamental para la gestión de proyectos.<br>6.3 Promover la profesionalización y continuidad de los servidores públicos.<br>6.4 Fomentar una mejor articulación entre el estado y los municipios para el desarrollo. | • Fortalecer las capacidades y competencias en el ámbito municipal y de manera específica con relación a la hacienda pública municipal garantizando el buen uso de los recursos públicos. |

Continúa

| LÍNEAS ESTRATÉGICAS | OBJETIVOS | RETO |
|---|---|---|
| 7. Orientación de la administración pública hacia el ciudadano. | 7.1 Desarrollar mecanismos de participación social en la toma de decisiones de la administración pública.<br>7.2 Establecer sistemas de interacción entre la administración pública y los ciudadanos apoyados en tecnologías de información.<br>7.3 Desarrollar sistemas de certificación de los servicios públicos municipales.<br>7.4 Establecer mecanismos y sistemas de atención oportuna y prevención de las demandas ciudadanas. | • Consolidar los mecanismos y procesos de prevención y atención de las demandas ciudadanas, así como de participación de la sociedad en la toma de decisiones gubernamentales. |
| 8. Desarrollo de canales efectivos de comunicación entre los diferentes órdenes de gobierno y con la ciudadanía. | 8.1 Mejorar la coordinación de la gestión gubernamental estatal y municipal a través de sistemas de información integrados.<br>8.2 Mejorar la difusión de la información hacia el interior y el exterior de las dependencias gubernamentales.<br>8.3 Desarrollar sistemas que produzcan información objetiva y útil. | • Consolidar procesos de comunicación permanentes y objetivos entre gobierno y sociedad. |
| 9. Combate eficaz de la corrupción dentro de la administración pública. | 9.1 Reducir la incidencia de actos de corrupción a través del fomento de la denuncia ciudadana.<br>9.2 Implantar mecanismos eficaces de investigación de la corrupción.<br>9.3 Aplicar eficazmente las leyes y las sanciones correspondientes a los actos de corrupción. | • Erradicar las prácticas de corrupción y fuera de la normatividad gubernamental. |

Finaliza

Fuente: elaboración propia con referencia al Plan de Desarrollo Estatal de Guanajuato 2030.

De tal forma, la administración pública de Guanajuato, pone el mayor énfasis a tener una mejor relación con los ciudadanos, logrando tener una mejor evaluación de los mismos, hacia su gobierno. Para lograr esto se necesita tener una postura en la profesionalización del servicio público, una administración pública con visión a obtener resultados satisfactorios, logrando avanzar en una magnifica planeación con los Ayuntamientos y el Estado, tener una prevención sobre el aspecto fiscal, desarrollar una innovación en el quehacer público dentro de los dos ámbitos de gobierno, lograr que los Ayuntamientos puedan tener un mejor desempeño dentro de sus atribuciones, una administración pública que tenga orientación a los ciudadanos para que se pueda familiarizar más con ésta, lograr una mayor coordinación entre el ciudadano y el gobierno, todo esto se logrará siempre y cuando se consiga erradicar la corrupción dentro de la administración pública.

### *6.2 Acciones realizadas y comunicadas en los Informes de Gobierno*



En los informes de gobierno, el titular del ejecutivo del Estado de Guanajuato[207] trata de rendir cuenta de las acciones realizadas en cada año que compete a su administración. Como una generalidad los gobernadores tratan de contraponer lo informado con lo estipulado en los planes de desarrollo estatal. Los informes de gobierno permiten a la generalidad ver las acciones emprendidas para llevar a cabo las actividades, así como conocer los recursos empleados en su desempeño. Los informes de gobierno son el momento ideal para determinar si las ideas se convirtieron en realidades. En este sentido, el gobierno del Estado de Guanajuato en su presente sexenio, al realizar los informes de gobierno, rinde cuentas respecto a las líneas estratégicas que se trazaron en el Plan Estatal de Desarrollo.[208]

Respecto a lo informado de este plan analizamos, como ya se mencionó con anterioridad, los temas de: 1) corrupción y transparencia en la gestión gubernamental, 2) las transformaciones en la estructura administrativa y 3) servicio profesional de carrera, temas que se ubican dentro de las

[207] http://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/oliva/2doinforme/
[208] Véase, cuadro No. 12.

líneas estratégicas referentes a: Profesionalización de la Administración Pública Estatal, Funcionamiento de la Administración Pública Estatal con Visión de Estado y enfocada a Resultados, y Combate eficaz de la Corrupción dentro de la Administración Pública.

### *6.2.1 Corrupción y transparencia en la gestión gubernamental*

Tener una gestión gubernamental transparente requiere de una constante capacitación y evaluación de funcionarios públicos con relación a las funciones y al quehacer gubernamental, que permitan fortalecer y consolidar las estructuras y procesos institucionales de la administración pública y con ello generar confianza y certidumbre en la continuidad de los procesos dentro de la administración pública.

En el último informe de gobierno, se da cuenta: que en agosto de 2007, se firmo el Acuerdo de Colaboración por la Transparencia entre el Gobierno del Estado y la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, Delegación Guanajuato. Instaló el Consejo Estatal de Gestión Ética, Coética, para promover la ética y la transparencia en el gobierno del Estado. Está integrado por los once titulares de las dependencias, el Procurador de Justicia del Estado y el Coordinador General de Asesores del Gobernador. Realizó cuatro asambleas plenarias, a las cuales asistieron 350 servidores públicos, donde se intercambia información y se abordan temas como la transparencia gubernamental, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

El gobierno del Estado de Guanajuato puso en marcha la campaña Contra la Corrupción, ¡Contigo Vamos! Y se fortaleció el programa MAS (Mejor Atención y Servicio). El programa MAS amplió su cobertura al pasar de 232 oficinas participantes en 2007, a 398 en 2008. Invirtieron $28 millones 929 mil 10 pesos en capacitación, equipamiento y mejora de procesos. En estas oficinas se atiende a más de 2 millones y medio de guanajuatenses y se realizan en promedio ocho millones de trámites. En el programa participan 7 mil servidores públicos: 1 mil 300 estatales y 5 mil 700 municipales. Adicionalmente, iniciaron el Proyecto de Sensibilización para Servidores Públicos a cargo de Servicios de Alto Impacto Social; participan 1 mil 340 servidores de los niveles operativo, mandos medios y directivos.

El 99.97 por ciento de los 10 mil 432 sujetos obligados, presentan su declaración patrimonial a tiempo. En total, para el periodo pasado se recibieron 13 mil 388 declaraciones, de las cuales 1 mil 688 son iniciales, 10 mil 668 anuales y 1 mil 32 finales. Las sanciones aplicadas para el periodo 2007-2008 fueron 148 en total: 82 amonestaciones, catorce multas, doce suspensiones, tres destituciones y 37 inhabilitaciones. Además se dio trámite, a 1 mil 286 quejas y denuncias ciudadanas. Se resolvieron 687 quejas y 599 se encuentran en proceso de investigación. Así mismo se tramitaron 334 investigaciones administrativas derivadas de las auditorías gubernamentales y de obra pública. Se llevaron a cabo 194 procedimientos de responsabilidad administrativa a servidores y ex servidores públicos y nueve recursos de inconformidad en contra de licitaciones públicas.

El monto revisado para el periodo 2007 fue de $1 mil 75 millones 164 mil 208 pesos, en 315 licitaciones realizadas por el Comité de Adquisiciones del Gobierno del Estado y subcomités de adquisiciones de organismos descentralizados. De igual manera se han formalizado 650 actas de entrega recepción por separación del cargo de servidores públicos, para garantizar continuidad en los programas de gobierno. Mediante el acuerdo Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción, se pacto con la Secretaría de la Función Pública un programa anual de auditoría a los recursos federales invertidos en Guanajuato.



En el ejercicio de recursos públicos, han realizado, para este periodo 46 revisiones a diferentes partidas presupuestales. También 45 evaluaciones a la partida de telefonía móvil. Están en proceso 73 revisiones del parque vehicular -6 mil 61 vehículos- en aspectos administrativos, presupuestales y operativos. Se tiene programado concluir estas revisiones en agosto de este año (2009). Realizaron quince revisiones exprés en áreas de atención directa al ciudadano, como recaudadoras, hospitales y juntas locales de conciliación y arbitraje, usando la técnica del usuario simulado. Instalaron módulos de recepción de quejas y denuncias para evaluar el trabajo de los servidores públicos de dichos lugares.

Se supervisaron, en línea 2 mil 20 obras y acciones, cuya inversión asciende a $3 mil 709 millones 723 mil 187 pesos. El monto equivale al 86 por ciento de la inversión contratada para los ejercicios 2007 y 2008. Y para prevenir observaciones, en los procesos de planeación y ejecución

de la obra pública, imparten un curso de capacitación a las dependencias y entidades estatales y dos a los 46 municipios. Capacitan a 212 funcionarios públicos con 814 horas hombre en temas sobre Participación de la Contraloría Municipal en las diferentes Etapas de la Obra Pública, Catálogo de Irregularidades en Materia de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma.

Por mandato de la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, se creó: el Consejo de Mejora Regulatoria, el Registro de Trámites y Servicios -sistema electrónico público y gratuito con información sobre 574 trámites y servicios-, el Sistema Electrónico de Trámites y Servicios, el Registro Único de Personas y Empresas Acreditadas -para que las personas físicas y morales registren una sola vez los documentos para trámites y servicios gubernamentales-, e integraron el Programa Estatal de Mejora Regulatoria. Con la aplicación de la Manifestación de Impacto Regulatorio, se mejoraron 17 trámites: seis en la Secretaría de Educación de Guanajuato y once en la Secretaría de Finanzas y Administración. Crearon el Portal de la Mejora Regulatoria para facilitar la consulta de información sobre trámites, servicios y manifestaciones de impacto regulatorio y la e-normateca -compendio electrónico de leyes, acuerdos, normas y lineamientos-. Recibe más de 16 mil 900 visitas el portal.



En materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esta entidad cuenta con un sistema electrónico para atender las solicitudes de información de la sociedad. Actualmente, el 76.81 por ciento de las solicitudes tramitadas se realizan a través de internet. En el portal de transparencia del poder ejecutivo http://transparencia.guanajuato.gob.mx se puede consultar de manera instantánea la información pública de oficio de todas las dependencias y entidades que conforman la administración pública estatal. La meta sexenal es contar con el 100 por ciento de la información obligatoria, actualizada y disponible.

A través de la Unidad de Acceso a la Información del poder ejecutivo, se atienden 1 mil 474 solicitudes de información, con un promedio de respuesta de 14.7 días. En 2007 atendieron 7 mil 672 solicitudes de información a través de las 56 Unidades de Acceso a la Información Pública que hay en esta entidad. El Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato (IACIP), recibió para este periodo 57 recursos de inconformidad interpuestos contra dieciséis sujetos obligados. Esta

cifra representa el 0.74 por ciento del total de solicitudes recibidas. De estos recursos, el 50 por ciento se resolvió a favor del solicitante, el 18 por ciento a favor de la autoridad, 14 por ciento se desechó y 18 por ciento está en trámite. A través del IACIP capacitaron a 1 mil 949 servidores, entre alcaldes, funcionarios, titulares de Unidades de Acceso a la Información y responsables de la protección de los datos personales.[209]

### *6.2.2 Transformaciones en la estructura administrativa*

Con el afán de brindar la atención que los ciudadanos merecen, el gobierno del Estado de Guanajuato a través de sus diversos representantes en cada sexenio ha adecuado la administración pública de forma tal que funcione eficientemente.

Como parte de la reestructuración de las dependencias, a partir de 1993, se tiene a la Secretaría de Finanzas y Administración que engloba lo que anteriormente fuera la Secretaría de Planeación y Finanzas y la Coordinación General de Administración, se realizó también la transformación de la Secretaría de la Contraloría del Estado en Secretaría de la Gestión Pública y el renombramiento de la Secretaría de Turismo por Secretaría de Desarrollo Turístico del Estado de Guanajuato. Destaca la creación en este periodo de gobierno, de la Secretaría de Desarrollo Social y la de Desarrollo Agropecuario (Cuadro No. 14). Actualmente la administración pública del Estado de Guanajuato está compuesta, por 11 Secretarías y una Procuraduría General de Justicia. Así mismo cuenta con 23 organismos auxiliares (Cuadro No. 11).



**Cuadro No. 11**
**Estructura de Gobierno**

| | |
|---|---|
| **Sector Central** | Integrado por 11 Secretarías de Estado y 1 Procuraduría General de Justicia. |
| **Sector Auxiliar** | Este cuenta con 23 organismos auxiliares. |

Fuente: http//www.guanajuato.gob.mx

[209] http://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/oliva/2doinforme/

## Cuadro No. 12
## Transformaciones en la Estructura Administrativa

| ING. CARLOS MEDINA PLASCENCIA (1991-1995) | C. VICENTE FOX QUESADA y C. RAMON MARTIN HUERTA (1995-2000) | LRI. JUAN CARLOS ROMERO HICKS (2000-2006) | LIC. JUAN MANUEL OLIVA RAMIREZ (2006-2011) |
|---|---|---|---|
| **1991** | **1995** | **2000** | **2006** |
| Secretaría de Gobierno.<br><br>Secretaría de Planeación y Finanzas.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.<br><br>Secretaría de Educación, Cultura y Recreación.<br><br>Secretaría de Salud y Seguridad Social.<br><br>Secretaría de la Contraloría.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Coordinación General de Administración.<br><br>Secretaría de Turismo. | Secretaría de Gobierno.<br><br>Secretaría de Planeación y Finanzas.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.<br><br>Secretaría de Educación.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Secretaría de la Contraloría.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de Turismo. | Secretaría de Gobierno.<br><br>Secretaría de Finanzas y Administración.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.<br><br>Secretaría de Obra Pública.<br><br>Secretaría de Educación.<br><br>Secretaría de la Contraloría.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de Turismo. | Secretaría de Gobierno.<br><br>Secretaría de Finanzas y Administración.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable.<br><br>Secretaría de Desarrollo Social y Humano.<br><br>Secretaría de Educación.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría de la Gestión Pública.<br><br>Secretaría de Seguridad Pública.<br><br>Secretaría de Desarrollo Turístico.<br><br>Secretaría de Obra Pública.<br><br>Procuraduría General de Justicia. |

Continúa

| ING. CARLOS MEDINA PLASCENCIA (1991-1995) | C. VICENTE FOX QUESADA y C. RAMON MARTIN HUERTA (1995-2000) | LRI. JUAN CARLOS ROMERO HICKS (2000-2006) | LIC. JUAN MANUEL OLIVA RAMIREZ (2006-2011) |
|---|---|---|---|
| **1993** | **2000** | **2002** | **2009** |
| Secretaría de Gobierno.<br><br>Secretaría de Planeación y Finanzas.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.<br><br>Secretaría de Educación, Cultura y Recreación.<br><br>Secretaría de Salud y Seguridad Social.<br><br>Secretaría de la Contraloría.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de Turismo. | Secretaría de Gobierno.<br><br>Secretaría de Planeación y Finanzas.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.<br><br>Secretaría de Educación.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Secretaría de la Contraloría.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de Turismo. | Secretaría de Gobierno.<br><br>Secretaría de Finanzas y Administración.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable<br>.<br>Secretaría de Obra Pública.<br><br>Secretaría de Educación.<br><br>Secretaría de la Contraloría.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de Turismo. | Secretaría de Gobierno.<br><br>Secretaría de Finanzas y Administración.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable<br>.<br>Secretaría de Desarrollo Social y Humano.<br><br>Secretaría de Educación.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría de la Gestión Pública.<br><br>Secretaría de Seguridad Pública.<br><br>Secretaría de Desarrollo Turístico.<br><br>Secretaría de Obra Pública.<br><br>Procuraduría General de Justicia. |

Finaliza

Fuente: elaboración propia con referencia a Martínez Mendizábal, David. Política Social y Pobreza en Guanajuato, México, Aportes, 2008.

### *6.2.3 Servicio Profesional de Carrera*

La profesionalización de la función pública y del servidor público, no son asuntos exclusivos del gobierno o de la sociedad, se vinculan con todas las estructuras, actores, instituciones y tiempos que convergen en el espacio público, se trata de una decisión pública.

En el Estado de Guanajuato se han informado cambios, relacionados a: la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establecen para todos aquellos que trabajan en la administración pública estatal, una serie de mecanismos de control patrimonial. En la entidad se cuenta con un sistema electrónico, el cual agiliza la presentación y recepción de la información patrimonial de los servidores públicos, de las dependencias y entidades del poder ejecutivo del Estado que están obligados a cumplir este requisito, con una importante ventaja de tiempo y economía para el servidor público declarante. En la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se ha incrementado el número de servidores que deben presentar declaración patrimonial.



El Estado de Guanajuato cuenta con un modelo de profesionalización de los funcionarios públicos que aplica tecnologías de vanguardia y que procura integrar la experiencia de otros modelos ya probados. El 14 de marzo de 2005, se formalizó el establecimiento del Servicio Civil de Carrera para los trabajadores comprendidos en los niveles tabulares del 6 al 12 en 10 dependencias. A partir de enero de 2006, se incorporaron a 18 entidades del poder ejecutivo.

Las dependencias y entidades emitieron 538 convocatorias públicas para concursar por plazas bajo este sistema. En los concursos participaron 1 mil 97 servidores públicos. Mediante el SCC, también evalúan el desempeño de los servidores públicos. En promedio, en cada trimestre de 2007 evaluaron a 5 mil 105 servidores. Al modificarse en 2008 el periodo de la evaluación a semestral, han evaluado a 5 mil 852 personas. Además, prepararon a 2 mil 554 personas en las capacidades generales que marca el subsistema de profesionalización, que en conjunto suman 190 mil 106 horas-hombre de capacitación. Con base en un sistema de competencias adecuado a cada puesto, imparten las siguientes actividades formativas en el periodo 2007-2008: 1) capacitación institucional: inducción al gobierno del Estado, capacidades profesionales generales y

habilidades directivas; 2) capacitación técnica y 3) desarrollo profesional. Se capacitaron a 3 mil 685 servidores públicos en conocimientos específicos de su puesto y apoyaron económicamente a 889 de ellos para que continúen con sus estudios formales.[210]

### *6.3 Propuestas del cambio político e institucional en el Estado de México*

El gobierno del Estado de México, propone consolidar un cambio, a través del fortalecimiento de una administración pública como mecanismo eficiente y eficaz para promover el desarrollo y regular las relaciones sociales, a tono con las transformaciones de la política, la economía y la sociedad mexiquenses. Para tal propósito se plantea redimensionar, descentralizar, coordinar, desregular, desincorporar empresas, organismos auxiliares, automatizar procesos, mejorar la gestión y profesionalización de los funcionarios públicos, fortalecer las funciones de control y evaluación, actualizar el marco jurídico y simplificar las tareas que realiza la administración pública.



El gobierno creó, a partir de octubre de 1993 el Programa General de Simplificación Administrativa, para hacer más eficientes las tareas de las dependencias y organismos, eliminando los obstáculos de la gestión pública; articulando los procesos de planeación-programación-presupuestación y contabilidad gubernamental.

La política y la administración son entendidas como instrumentos para la descentralización y certeza jurídica de las transacciones entre los particulares y el gobierno, es decir, se pretende devolver facultades a los Ayuntamientos y lograr una autonomía de gestión y con ello disminuir la corrupción administrativa. El objetivo de arribar a una gobernabilidad democrática en la entidad mexiquense, se pretende lograr con una inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones y el establecimiento de un desarrollo ordenado. Así como del incremento de instituciones educativas y de salud.

[210] http://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/oliva/2doinforme/

### *6.3.1 Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México*

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, es un documento que concibe una estrategia de desarrollo basada en un gobierno responsable y moderno, capaz de propiciar un ambiente de acuerdos y consensos; que conduzca el esfuerzo social para concretar acciones, programas y proyectos, que impacten positivamente en la calidad de vida de los mexiquenses.[211] Está definido con base a los apartados de la Seguridad Integral sustentado en 3 pilares, a saber: *Seguridad Social, Seguridad Económica y Seguridad Pública*.[112]

La Seguridad Integral esta formulada bajo tres cimientos, a mencionar: cimiento I, coordinación interinstitucional para mejores políticas públicas; cimiento II, reforma administrativa para un gobierno transparente y eficiente, y cimiento III, financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento. El cimiento II, está dedicado a la modernización integral de la administración pública. Se necesita consolidar una administración pública como un mecanismo eficiente y eficaz para promover el desarrollo y regular las relaciones sociales. Para tal propósito el capítulo está integrado por cinco programas: 1) nuevo marco jurídico para la administración pública del Estado; 2) gestión pública; 3) gobierno electrónico; 4) transparencia, evaluación y control del desempeño del gobierno, y 5) fortalecimiento de los sistemas de información e indicadores estatales.[213]

En cada cimiento se describen los objetivos, las políticas, las estrategias y se expone la problemática del desarrollo de la administración pública, insistiendo en la necesidad de coordinar y descentralizar para poder tener una mayor simplificación en la respuesta de las demandas ciudadanas. A continuación se muestra, el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México:

[211] Idem.
[212] Idem.
[213] Idem.

## Cuadro No. 13
## Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México

| PILARES | VERTIENTES | ESTRATEGIAS |
|---|---|---|
| **Seguridad Social** | **Calidad de Vida** | I. Realidad demográfica.<br>1. Política de población.<br>II. Salud y seguridad social.<br>1. Acceso universal a la salud.<br>2. Cobertura en atención hospitalaria.<br>3. Modernización del equipamiento médico.<br>4. Medicina preventiva.<br>5. Calidad en los servicios de salud.<br>6. Reforma del sistema estatal de seguridad social.<br>III. Educación para acrecentar el capital humano.<br>1. Calidad en la educación y la docencia.<br>2. Equidad en el acceso a la educación.<br>3. Cobertura educativa.<br>4. Nuevo modelo educativo estatal con participación social.<br>IV. Deporte para el sano desarrollo de los mexiquenses.<br>1. Organización, promoción y difusión de cultura física y deporte.<br>V. Cultura para enriquecer la educación y vigorizar la identidad.<br>1. Impulso a la cultura y las artes.<br>2. Preservación y difusión del patrimonio histórico, artístico y cultural de la entidad.<br>3. Fortalecimiento de la identidad estatal y de los valores socioculturales.<br>4. Conmemoración del bicentenario de la independencia. |
| | **Igualdad de Oportunidades** | I. Equidad de género y nuevas expectativas para las mujeres.<br>1. Participación de la mujer en los ámbitos social, político y económico.<br>2. Apoyo a las madres trabajadoras.<br>3. Protección a la dignidad, la integridad y la libertad de las mujeres. |

Continúa

| PILARES | VERTIENTES | ESTRATEGIAS |
|---|---|---|
| **Seguridad Social** | **Igualdad de Oportunidades** | II. Integración de la familia para el fortalecimiento de la sociedad.<br>1. Fortalecimiento del papel de la familia en la sociedad mexiquense.<br>III. Cuidado a la niñez para proteger el futuro.<br>1. Salvaguarda de los derechos de los niños y las niñas mexiquenses.<br>2. Protección a la niñez.<br>IV. Más oportunidades para los jóvenes.<br>1. Impulso a la participación de los jóvenes en la vida política, económica y social de la entidad.<br>2. Los jóvenes, la cultura y las artes.<br>3. Apoyos a los jóvenes y oferta educativa adecuada al mercado de trabajo.<br>4. Capacitación para el empleo juvenil.<br>V. Adultos mayores.<br>1. Nuevas opciones a los adultos mayores.<br>VI. Personas con capacidades diferentes<br>1. Mayores oportunidades a personas con capacidades diferentes.<br>VII. Apoyo a comunidades indígenas para su desarrollo integral.<br>1. Apoyo a las comunidades indígenas con total respeto a su cultura.<br>2. Más oportunidades a mujeres indígenas.<br>VIII. Pobreza extrema y marginación.<br>1. Lucha frontal contra la pobreza extrema. |
| **Seguridad Económica** | **Desarrollo Económico** | I. Empleo para crecer y prosperar.<br>1. Marco institucional y normativo para crear un clima propicio para el desarrollo de negocios y para la generación de empleos productivos.<br>2. Cultura laboral comprometida con el empleo, la productividad, la calidad y el desarrollo integral de los trabajadores.<br>3. Capacitación laboral como medio para mejorar la productividad y elevar los ingresos de los trabajadores.<br>4. Fomento al empleo. |

Continúa

| PILARES | VERTIENTES | ESTRATEGIAS |
|---|---|---|
| **Seguridad Económica** | **Desarrollo Económico** | II. Productividad para un mayor dinamismo económico.<br>1. Promoción de la capacidad productiva local mejorando la tecnología, la organización y la calidad.<br>III. Competitividad para aprovechar la globalización.<br>1. Inserción de la economía mexiquense en la economía global.<br>2. Organización para competir en el mercado mundial.<br>IV. Infraestructura para integrar el Estado y apoyar al aparato productivo.<br>1. Fortalecimiento de la infraestructura de comunicaciones.<br>2. Infraestructura de insumos básicos.<br>3. Fortalecimiento de la infraestructura de transporte.<br>4. Coordinar la acción conjunta entre diferentes instancias.<br>5. Impulso a las telecomunicaciones y a la tecnología de la información.<br>6. Infraestructura productiva.<br>V. Ordenamiento del territorio para tener mejores ciudades.<br>1. Abatimiento de las desigualdades de desarrollo.<br>2. Planeación urbana estratégica y participativa.<br>3. Política de suelo.<br>4. Regulación de la tenencia de la tierra y control de asentamientos irregulares.<br>VI. Vivienda para incrementar el patrimonio de la familia mexiquense.<br>1. Nuevas opciones de vivienda para atender las demandas del crecimiento.<br>2. Desarrollo institucional y normatividad.<br>VII. Desarrollo tecnológico para competir y progresar.<br>1. Sistema estatal de ciencia y tecnología.<br>2. Política estatal de ciencia y tecnología.<br>VIII. Crecimiento económico sectorial y regional para ampliar la producción.<br>1. Desarrollo industrial.<br>2. Equilibrio industrial.<br>3. Integración del sector minero. |

Continúa

| PILARES | VERTIENTES | ESTRATEGIAS |
|---|---|---|
| **Seguridad Económica** | **Desarrollo Económico** | 4. Modernización del sector comercial y de servicios.<br>5. Impulso a la industria turística.<br>6. Desarrollo de la industria artesanal.<br>7. Desarrollo agropecuario con proyectos productivos.<br>8. Impulso a la ganadería.<br>9. Aprovechamiento de la acuacultura.<br>10. Desarrollo forestal sustentable. |
| | **Desarrollo Sustentable** | I. Sustentabilidad ambiental para el desarrollo y la vida.<br>1. Integración de la variable ambiental en las actividades productivas.<br>2. Programas de conservación, prevención, preservación, protección, remediación y restauración de las áreas naturales protegidas y zonas forestales.<br>3. Aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.<br>4. Programas contra la contaminación atmosférica.<br>5. Manejo integral de residuos sólidos.<br>6. Remediación y restauración de sitios alterados.<br>7. Manejo sustentable del suelo.<br>8. Defensa del agua y restauración ecológica de las cuencas.<br>9. Cultura del agua.<br>10. Infraestructura hidráulica.<br>11. Uso eficiente del agua.<br>12. Organismos operadores. |
| **Seguridad Pública** | **Seguridad Pública** | I. Seguridad pública eficaz para proteger a la población.<br>1. Modernización del marco jurídico.<br>2. Elevar la eficiencia de la capacidad operativa de las policías en el Estado.<br>II. Administración de Justicia para la vigencia del Estado de derecho.<br>1. Modernización del ministerio público para garantizar una procuración de justicia eficiente.<br>2. Consolidación de la estructura judicial para el eficaz desempeño de sus responsabilidades.<br>3. Perfeccionamiento del sistema de atención especializada a las víctimas del delito. |

Continúa

| PILARES | VERTIENTES | ESTRATEGIAS |
|---|---|---|
| **Seguridad Pública** | **Seguridad Pública** | 4. Modernización del sistema de ejecución de sentencias, para fortalecer las tareas de readaptación social.<br>III. Protección civil<br>1. Reforzar el sistema de protección civil en el Estado.<br>2. Fortalecer la protección civil a nivel municipal.<br>3. Ampliar la participación social en las tareas de protección civil.<br>IV. Derechos humanos.<br>1. Fortalecimiento de la comisión estatal y coordinaciones municipales de derechos humanos. |
| | **Instituciones Y Sociedad** | I. Gobernabilidad democrática para la estabilidad, la prosperidad y la concordia.<br>1. Cumplimiento estricto de la ley.<br>2. Cultura de la legalidad para el mantenimiento de la gobernabilidad democrática.<br>3. Modernización gubernamental para garantizar el funcionamiento efectivo de las instituciones.<br>4. Promoción de una cultura política basada en los valores de la democracia.<br>II. Participación ciudadana para desplegar las iniciativas de la comunidad.<br>1. Auspiciar una mayor participación de la sociedad en el diseño, la ejecución y el control de políticas públicas.<br>2. Participación ciudadana para la gestión territorial.<br>III. Coordinación de Acciones con el Distrito Federal para el desarrollo metropolitano.<br>1. Otorgar prioridad al establecimiento de mecanismos jurídicos y prácticas políticas que mejoren la coordinación entre niveles y órdenes de gobierno.<br>2. Crecimiento ordenado y armónico. |

Finaliza

Fuente: elaboración propia de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.

Para responder al desarrollo sustentable de la entidad, se plantea una constante modernización del aparato administrativo, para lograr ello, se establecen una serie de instrumentos de forma específica para la administración pública, los cuales se programan dentro del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México en su cimiento de seguridad integral (Cuadro No. 14).

**Cuadro No. 14**
**Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México**
**Cimientos para la Seguridad Integral**

| CIMIENTO | LÍNEAS DE ACCIÓN |
|---|---|
| 1. Coordinación interinstitucional para mejores políticas públicas. | 1. Mejor coordinación interinstitucional entre poderes y niveles de gobierno.<br>2. Renovada coordinación y colaboración con los municipios. |
| 2. Reforma administrativa para un gobierno transparente y eficiente. | 1. Nuevo marco jurídico para la administración pública del Estado.<br>2. Gestión pública: innovación para la eficiencia.<br>3. Gobierno electrónico.<br>4. Transparencia, evaluación y control del desempeño del gobierno.<br>5. Fortalecimiento de los sistemas de información e indicadores estatales. |
| 3. Financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento. | 1. Política fiscal.<br>2. Gasto público.<br>3. Federalismo hacendario.<br>4. Deuda pública y alternativas de financiamiento. |

Fuente: elaboración propia de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.



Cabe recordar que dentro de los pilares y cimientos con los que está elaborado el Plan Estatal de Desarrollo para esta entidad, se encuentran especificadas las líneas de acción y las estrategias que se han de seguir, para cada programa a efectuar. Estos serán los indicadores estratégicos que el gobierno estatal debe cumplir, para llevar acabo verdaderas políticas institucionales. Para cumplir con el Plan Estatal de Desarrollo se establecieron 608 compromisos de carácter municipal y regional, así como 16 de cobertura estatal. A partir de su identificación y análisis se clasificaron, para incluirlos en el Programa de Acción Inmediata, Programa 2007 y Programa 2008-2011 de la administración pública estatal. El Programa de Acción Inmediata consideró 150 obras y acciones, que se atendieron durante el primer año de gobierno significando una inversión mayor a los 700 millones de pesos; los restantes 458 compromisos se enmarcan para su cumplimiento, a partir del ejercicio 2007 y hasta el término de la presente gestión.[214]

[214] www.edomex.org.mx; en compromisos cumplidos.

La administración pública en el Estado de México está compuesta por dos sectores, a saber: el central y sector auxiliar. El sector central está integrado por 16 secretarías y una procuraduría general de justicia. Cada secretaría y la procuraduría estarán a cargo de un titular nombrado por el gobernador del Estado de México; la única secretaría que tiene una mayor jerarquía es la Secretaría General de Gobierno; las demás serán del mismo rango y nivel administrativo. El sector auxiliar cuenta con 59 organismos auxiliares y fideicomisos públicos.[215]

### *6.4 Acciones realizadas y comunicadas en los Informes de Gobierno*

El gobierno del Estado de México con su visión puesta en los objetivos de combatir las causas de marginación, pobreza y de generar las condiciones que permitan acercar las oportunidades de desarrollo a todos los ciudadanos, de forma tal que puedan alcanzar mejores niveles de vida divide sus acciones en tres rubros de seguridad, cuyas acciones se resumen de la siguiente forma: Seguridad Social, Seguridad Económica y Seguridad Pública.



Para los fines del presente trabajo, se revisan los temas de: 1) corrupción y transparencia en la gestión gubernamental, 2) las transformaciones en la estructura administrativa y 3) servicio profesional de carrera, los cuales se ubican en el pilar referente a la Seguridad Pública en su apartado Instituciones y Sociedad.[216]

#### *6.4.1 Corrupción y transparencia en la gestión gubernamental*

En el último informe de gobierno, se da cuenta: que en el marco del compromiso del gobernador constitucional del Estado Libre y Soberano de México, con la transparencia y la rendición de cuentas, se pone a disposición de toda la sociedad la información más relevante sobre

[215] Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2006.
[216] http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/pilar1info3tomo1.pdf

las finanzas públicas estatales, en el nuevo sitio “Transparencia Fiscal”. Esta información es una herramienta fundamental para la gobernabilidad democrática, toda vez que contribuye a la generación de confianza y certidumbre social. Así mismo, en la página del gobierno del Estado: www.edomex.gob.mx se encuentra la liga para el sitio de transparencia, donde se pueden consultar desde los datos del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, los requisitos para solicitar información al Instituto, hasta las estadísticas de solicitudes y consultas de información.[217]

Se establecen las bases para que la figura del Testigo Social se implemente en las contrataciones de obras y acciones relevantes por su inversión o impacto social. Con el mismo propósito, se presenta una iniciativa de reforma constitucional, con la que el poder legislativo dota de autonomía al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. Crearon el programa Compromiso en el Servicio, una estrategia que busca mejorar, de manera integral, la atención al público y facilitar a los mexiquenses el cumplimiento de sus responsabilidades. Este programa opera en los Centros de Servicios Administrativos de Toluca, Ecatepec y Nezahualcóyotl, donde atiende un promedio diario de 10 mil setecientas personas, para ampliar estos servicios se entregaron en el 2009 los centros de Tlanepantla y Naucalpan.[218]



### *6.4.2 Transformaciones en la estructura administrativa*

El gobierno ha realizado los análisis para la transformación y el restructuramiento de varias secretarías como son, la actual Secretaría de Educación que en sexenios anteriores englobaba a la de Cultura y Bienestar Social y cuyos temas son actualmente atendidos por la Secretaría de Desarrollo Social; la de Comunicaciones y la de Transportes que anteriormente se encontraban fusionadas, actualmente tratan ambos rubros por separado; la de Finanzas que ahora engloba a la anterior Secretaría de Administración y a la de Finanzas y Planeación. Así mismo y como consecuencia de

[217] http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/pilar1info3tomo1.pdf
[218] http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/pilar1info3tomo1.pdf

los trabajos conjuntos con el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México se crea en el periodo del gobernador Arturo Montiel Rojas (1999-2005) la Secretaría de Desarrollo Metropolitano con el propósito de institucionalizar las relaciones y la problemática que compete al Estado de México respecto de la zona metropolitana.

El actual gobierno crea la Secretaría de Turismo. Y para ayudar al trabajo administrativo, el sector auxiliar es incrementado (Cuadro No. 16). Destaca la creación de la Agenda de Asuntos Metropolitanos y el Fideicomiso para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México, ambos en mayo de 2006.

En el presente periodo, el gobernador inicio su administración, con la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo, la Secretaría de la Contraloría, la Secretaría de Comunicaciones, la Secretaría de Transporte, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, la Secretaría de Turismo y Desarrollo Artesanal y la Procuraduría General de Justicia. Actualmente, el gobierno cuenta con la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Educación, la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, la Secretaría del Trabajo, la Secretaría de Desarrollo Económico, la Secretaría de Desarrollo Urbano, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Agua y Obra Pública, la Secretaría de la Contraloría, la Secretaría de Comunicaciones, la Secretaría de Transporte, la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Desarrollo Metropolitano, la Secretaría de Turismo y la Procuraduría General de Justicia (Cuadro No. 16).



**Cuadro No. 15**
**Estructura de Gobierno**

| | |
|---|---|
| **Sector Central** | Integrado por 16 Secretarías de Estado y 1 Procuraduría General de Justicia. |
| **Sector Auxiliar** | Este cuenta con 59 organismos auxiliares y fideicomisos públicos. |

Fuente: http//www.edomex.gob.mx

## Cuadro No. 16
## Transformaciones en la Estructura Administrativa

| LIC. MARIO RAMON BETETA MONSALVE (1987-1989) Y LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA (1989-1993) | LIC. EMILIO CHUAYFFET CHEMOR (1993-1995) Y LIC. CESAR CAMACHO QUIROZ (1995-1999) | LIC. ARTURO MONTIEL ROJAS (1999-2005) | LIC. ENRIQUE PEÑA NIETO (2005-2011) |
|---|---|---|---|
| **1989** | **1993-1995** | **1999** | **2005** |
| Secretaría de Gobierno.<br><br>Secretaría de Administración.<br><br>Secretaría de Educación y Bienestar social.<br><br>Secretaría de Finanzas y Planeación.<br><br>Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría del Trabajo.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.<br><br>Secretaría de la contraloría.<br><br>Procuraduría General de Justicia. | Secretaría General de Gobierno.<br><br>Secretaría de Administración.<br><br>Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.<br><br>Secretaría de Finanzas y Planeación.<br><br>Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de la Contraloría.<br><br>Secretaría de Comunicaciones y Transportes.<br><br>Secretaría de Desarrollo Social. | Secretaría General de Gobierno.<br><br>Secretaría de Administración.<br><br>Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.<br><br>Secretaría de Finanzas y Planeación<br><br>Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de la Contraloría.<br><br>Secretaría de Comunicaciones y Transportes. | Secretaría General de Gobierno.<br><br>Secretaría de Educación,Cultura y Bienestar Social.<br><br>Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración.<br><br>Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Secretaría de Desarrollo Social.<br><br>Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo. |

Continúa

| LIC. MARIO RAMON BETETA MONSALVE (1987-1989) Y LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA (1989-1993) | LIC. EMILIO CHUAYFFET CHEMOR (1993-1995) Y LIC. CESAR CAMACHO QUIROZ (1995-1999) | LIC. ARTURO MONTIEL ROJAS (1999-2005) | LIC. ENRIQUE PEÑA NIETO (2005-2011) |
|---|---|---|---|
| | Secretaría de Ecología.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Secretaría de agua y Obra Pública. | Secretaría de Desarrollo Social.<br><br>Secretaría de Ecología.<br><br>Secretaría de Desarrollo Metropolitano.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo. | Secretaría de la Contraloría.<br><br>Secretaría de Comunicaciones.<br>.<br>Secretaría de Trasporte.<br><br>Secretaría de Medio Ambiente.<br><br>Secretaría de Desarrollo Metropolitano.<br><br>Secretaría de Turismo y Desarrollo Artesanal. |
| **1991** | **1995-1999** | **2005** | **2009** |
| Secretaría de Gobierno.<br><br>Secretaria de Administración.<br><br>Secretaría de Educación y Bienestar social.<br><br>Secretaría de Finanzas y Planeación.<br><br>Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría del Trabajo.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. | Secretaría General de Gobierno.<br><br>Secretaría de Administración.<br><br>Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.<br><br>Secretaría de Finanzas y Planeación.<br><br>Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas. | Secretaría General de Gobierno.<br><br>Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración.<br><br>Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social.<br><br>Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría del Trabajo y Previsión Social.<br><br>Secretaría de Desarrollo Social.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico. | Secretaría General de Gobierno.<br><br>Secretaría de Educación.<br><br>Secretaría de Finanzas.<br><br>Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría del Trabajo.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de Salud. |

Continúa

| LIC. MARIO RAMON BETETA MONSALVE (1987-1989) Y LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA (1989-1993) | LIC. EMILIO CHUAYFFET CHEMOR (1993-1995) Y LIC. CESAR CAMACHO QUIROZ (1995-1999) | LIC. ARTURO MONTIEL ROJAS (1999-2005) | LIC. ENRIQUE PEÑA NIETO (2005-2011) |
|---|---|---|---|
| Secretaría de la Contraloría.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de Ecología.<br><br>Secretaría de Comunicaciones y Transporte. | Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de Contraloría.<br><br>Secretaría de Comunicaciones y Transportes.<br><br>Secretaría de Desarrollo Social.<br><br>Secretaría de Ecología.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Secretaría de Agua y Obra Pública. | Secretaría de desarrollo Urbano y Vivienda.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de la Contraloría.<br><br>Secretaría de Comunicaciones.<br><br>Secretaría de Trasporte.<br><br>Secretaría de Turismo y Desarrollo Artesanal.<br><br>Secretaría de Desarrollo Metropolitano.<br><br>Secretaría de Medio Ambiente.<br><br>Secretaría de Salud.<br><br>Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo. | Secretaría de Desarrollo Social.<br><br>Secretaría de Agua y Obra Pública.<br><br>Secretaría de la Contraloría.<br><br>Secretaría de la Comunicaciones.<br><br>Secretaría de Trasporte.<br><br>Secretaría de Medio Ambiente.<br><br>Secretaría de Desarrollo Metropolitano.<br><br>Secretaría de Turismo. |
| **1993** | | | |
| Secretaría General de Gobierno.<br><br>Secretaría de Administración.<br><br>Secretaría de Educación y Bienestar social.<br><br>Secretaría de Finanzas y Planeación. | | | |

Continúa

| LIC. MARIO RAMON BETETA MONSALVE (1987-1989) Y LIC. IGNACIO PICHARDO PAGAZA (1989-1993) | LIC. EMILIO CHUAYFFET CHEMOR (1993-1995) Y LIC. CESAR CAMACHO QUIROZ (1995-1999) | LIC. ARTURO MONTIEL ROJAS (1999-2005) | LIC. ENRIQUE PEÑA NIETO (2005-2011) |
|---|---|---|---|
| Secretaría de Desarrollo Agropecuario.<br><br>Secretaría del Trabajo.<br><br>Secretaría de Desarrollo Económico.<br><br>Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.<br><br>Secretaría de la contraloría.<br><br>Procuraduría General de Justicia.<br><br>Secretaría de Ecología.<br><br>Secretaría de Comunicaciones y Transportes. | | | |

Finaliza

Es menester mencionar que en el periodo del actual gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, la Secretaría de Administración, Planeación y Finanzas sufrio un proceso de incorporación, fusión, para dar paso a una sola secretaria: La Secretaria de Finanzas.

Fuente: elaboración propia con referencia a Naime Libien, Alexander. La Administración Pública en el Estado de México, México, IAPEM, 1994.



### *6.4.3 Servicio profesional de carrera*

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, de acuerdo a la Modernización Integral de la Administración Pública, plantea que los servidores públicos deben contar con conocimientos, habilidades y destrezas que les permitirán llevar a cabo el ejercicio efectivo y ético de sus funciones a través de la capacitación, desarrollo y adiestramiento.

Para realizar esta tarea se cuenta con el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México, el cual se encuentra bajo la responsabilidad de la Secretaría de Finanzas y cuyas labores se describen a continuación: 1) atención a aspirantes a ingresar al poder ejecutivo del gobierno del Estado de México; 2) adiestramiento y capacitación. Que cubre el propósito de actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos con la finalidad de encauzarlos hacia un desarrollo profesional que les permita otorgar servicios de calidad a la ciudadanía; 3) evaluación del desempeño. Mediante la cual se valora el nivel de eficiencia que un servidor público demuestra en el desarrollo de su puesto, incluyendo su compromiso con el mismo, su comportamiento general y actitud para asumir responsabilidades, y 4) promoción de ascensos por concurso. Cumpliendo con el propósito de regular los movimientos escalafonarios de los servidores públicos generales que prestan sus servicios por tiempo indeterminado en las dependencias del poder ejecutivo del gobierno. La presente administración, a través de este instituto ha impartido un promedio anual de 911 cursos en donde se preparan a alrededor de 14 mil 888 servidores públicos, lo que representa un total de 285 mil 861 horas hombre con este fin. Llevaron a cabo en promedio de mil 180 eventos anuales. Por lo que toca a la impartición de cursos, fueron otorgados mil 155 estímulos económicos a servidores públicos por desempeño destacado en cursos de capacitación.[219]



[219] http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/pilar1info3tomo1.pdf

# Capítulo siete

## Análisis y propuestas para el cambio institucional en las Administraciones Públicas de los Estados de Guanajuato y México

### *7.1 Aspectos comunes en las transformaciones administrativas*

Aunque ha habido ciclos de entusiasmo y desilusión, los gobiernos parecen seguir convencidos de que pueden mejorar la administración pública mediante diseños explícitos y en años recientes, muchos han emprendido una nueva ronda de reformas. A partir del supuesto de que se necesitan cambios de fondo, han dado un espacio a la forma administrativa en la agenda política nacional, mediante la formulación de políticas tanto para reestructurar el sector público como para revisar los límites entre el sector público y el privado. En muchos escenarios políticos, económicos y culturales existe una gran confusión entre los problemas identificados y las soluciones propuestas.[220]

A la administración pública se le suele criticar por ser demasiado compleja, centralizada, intervencionista, poderosa, burocrática, rígida e incompetente. Se piensa que no responde de manera adecuada a los representantes electos ni a los ciudadanos y que es demasiado sensible a la presión de grupos e intereses organizados, mientras que dedica muy poca atención a la efectividad. Hay un desencanto general con su desempeño, sus estructuras y sus procesos, el cual ha surgido pese a que durante un largo periodo ha habido numerosos intentos por modernizar y racionalizar sus estructuras. Por lo tanto, debemos preguntarnos si las ideas, los conceptos y las teorías subyacentes de estas reformas han sido adecuados.



Durante gran parte de su historia, la administración pública ha sido un arte práctico más que una disciplina teórica. En la reforma administrativa, el conocimiento aplicado específico de una institución y la presión política han tenido más influencia que los modelos teóricos. Rara vez los asesores han explicado sus suposiciones y sus métodos. Sin embargo, es probable que los avances para explicar el cambio y la inercia en las instituciones políticas dependan del desarrollo de mejores ideas y conceptos teóricos para entender la naturaleza de las reformas como

[220] VV. AA. Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas, México, INAP, 1975.

modificaciones explícitamente diseñadas y controladas en la estructura organizacional para alcanzar las metas predeterminadas.

Programas de reformas institucionales recientes, pueden motivar a que nos replanteemos algunas viejas preguntas fundamentales de teoría política respecto al papel de la administración pública; también podrían ayudar a restablecer la estructura de gobierno y las variables administrativas como ejes legítimos de la investigación. Los programas de reformas recientes ofrecen a los estudiantes de administración pública comparada la oportunidad de poner al día su marco teórico para analizar organizaciones y su formación.[221] ¿Son importantes las estructuras de las instituciones gubernamentales y políticas? Si es así ¿Cuáles son los efectos de las distintas formas organizacionales? ¿Por qué se han desarrollado las formas actuales? ¿Cómo podemos explicar sus orígenes, su desarrollo y su resistencia?

Una reforma administrativa es un intento profesional por procurar el cambio en las formas organizacionales. El concepto de reforma plantea una perspectiva especial que influye en los procesos de cambio organizacional y en la manera en que las organizaciones funcionan, así como en el liderazgo interno y el poder. En una perspectiva de reforma, se supone que el cambio administrativo es producto de opciones deliberadas con objetivos bien definidos entre formas de organización diferentes. Las estructuras, los procesos y las ideologías de las organizaciones se forman y modifican para que el trabajo se realice de modo más funcional y eficiente. La reorganización es una herramienta usada por el reformador o reformadores. Existe una cadena continua de causa y efecto que inicia en las intenciones de los reformadores y continúa a través de decisiones, estructuras nuevas, procesos e ideologías, hasta llegar a cambios de comportamiento y mejores resultados. Al mismo tiempo, la experiencia conduce al aprendizaje. Si los resultados no corresponden con las intenciones o si las condiciones para la acción cambian, el proceso de reforma comienza de nuevo.



[221] Peters, Guy B. y Pierre, Jon. "¿Por qué ahora el interés por la Gobernanza?" en Cerrillo Martínez, Agustín (Coordinador). La Gobernanza Hoy: 10 Textos de referencia, Madrid,España, INAP, 2005, pp. 37-56.

Vistas desde la reforma, las organizaciones son consideradas instrumentos o medios. Las organizaciones formales, cuentan con dos cualidades para distinguirlas de otros tipos de complejos sociales: 1) se estructuran para lograr tareas específicas y avanzar en la consecución de objetivos precisos y 2) tienen una estructura formalizada que determina la distribución de la autoridad y la división del trabajo. Una distribución injusta, antidemocrática del trabajo, de autoridad, posición, poder y recursos, se justifica a partir del papel que desempeña para promover la eficacia y alcanzar los objetivos de la organización. La estructura de la organización con su sistema de recompensas y castigos estimula algunos tipos de comportamiento e inhibe otros. Considerada de esta manera, puede decirse que la estructura organizacional crea un sistema racional en términos de sus metas predeterminadas, mediante la canalización del comportamiento y los recursos en la dirección de las metas. La organización y la coordinación permiten que las actividades y la solución de problemas lleguen más allá de lo que podría lograr cualquier miembro por sí solo.

Esta interpretación del cambio en términos de la elección racional y de las organizaciones en cuanto instrumentos proviene de una perspectiva jerárquica del liderazgo y el poder. Se supone que los reformadores tienen el derecho de organizar, es decir, de tomar decisiones autoritarias e inapelables acerca de los cambios organizacionales y que tienen el poder para aplastar cualquier resistencia, lo que significa que podemos concentrarnos en cómo se toman las decisiones correctas. Una vez decidido esto, la implementación de las reformas es bastante sencilla. Se hace una distinción entre el pensamiento y la acción, entre tomar una decisión para reformar e implementar esa decisión. La primera es una tarea para pocos -los lideres- y la segunda, una tarea para muchos -los que no lo son.

La perspectiva reformista pertenece a una tradición racional e instrumental en la investigación de organizaciones.[222] A pesar de que a lo largo de los años los principios fundamentales de esta tradición han sido muy criticados, ésta sigue siendo fuerte. La norma de la racionalidad se tiene

[222] Mintzberg, Henry. La Estructuración de las Organizaciones, Barcelona, España, Ariel, 2002, pp. 41-61.

también en alta estima en la vida política y económica. Para muchas personas, las organizaciones formales representan la encarnación misma de su creencia en el control, la racionalidad, el liderazgo, el poder y el orden. Esta creencia en la virtud de controlar los arreglos sociales y el desarrollo social es análoga al deseo del ser humano de controlar la naturaleza. Las organizaciones formales son la representación más racional y eficiente de una organización social, ya que son fundamentales para la civilización moderna, son una expresión del alto valor de racionalidad que la sociedad otorga a la relación medios-fines y eficacia-productividad. Puesto que se considera que lo racional y lo tradicional se oponen, romper con el pasado se vuelve un aspecto central de la cultura moderna. Para ser efectivos y productivos, es necesario poder adaptarse a las cambiantes circunstancias, ya sean pasadas o por venir. El cambio es normal y una muestra de modernidad.[223]

La administración pública, tradicionalmente, buscó principios organizacionales absolutos, la hipótesis estructura-desempeño de la teoría organizacional sugiere que las estructuras están supeditadas a las circunstancias. Dependiendo de los objetivos y del entorno de una organización, algunas estructuras son más eficientes que otras. El éxito depende de crear los vínculos adecuados entre la estructura de una organización y su contexto cambiante. Por esto, el problema del diseño institucional es mejorar la capacidad de adaptación a las condiciones variables. La eficiencia institucional se convierte en uno de los principales determinantes de la estructura y las formas organizacionales que existen en una sociedad son las que han demostrado ser las más eficientes y eficaces dentro de esa sociedad. Se logra tener una interacción cada vez más eficiente con un entorno amplio mediante unos de los dos siguientes procesos: 1) la adaptación racional y 2) la selección competitiva.[224]



La adaptación racional, sugiere que las organizaciones se plantean conscientemente para alcanzar metas específicas. Evalúan sus actividades

[223] Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. Teoría de la Organización para la Administración Pública, México, FCE, 2001, pp. 161-239.
[224] Bozeman, Barry. Todas las Organizaciones son Públicas, México, FCE, 1998, pp. 31-89.

de manera continua y responden a las nuevas oportunidades y desafíos por medio de una reestructuración deliberada. Las organizaciones pueden adaptarse a las dependencias administradoras de recursos o a las normas y creencias de su entorno, o pueden reestructurarse a sí mismas, para reducir los costos de transacción. Se supone que los reformadores no sólo saben lo que quieren, sino que también pueden diagnosticar lo que está mal en una organización y en su desempeño; que pueden ordenar, cómo deben cambiar las estructuras con el fin de alcanzar los objetivos y que tienen la autoridad y el poder para implementar las reformas.[225]

La selección competitiva se refiere a la supervivencia de una reforma organizacional o una organización individual depende de cómo armonice con su entorno. Con todo, dentro de esta tradición las organizaciones individuales se consideran como presas de su pasado, sin capacidad para transformarse a sí mismas. De otro modo, los cambios tienen poco valor de adaptación, ya que no mejoran el desempeño de una organización ni sus probabilidades de supervivencia. Los cambios y las variaciones estructurales son dictados por el entorno y una mayor armonía con este último, alcanza el desarrollo de nuevas organizaciones y formas organizacionales, que en cierto plazo, sustituyen a las antiguas y bien adaptadas.



Al suponer un entorno de selección competitiva y eficiente, los economistas neoclásicos consideran que las estructuras particulares son resultados óptimos del equilibrio actual de las fuerzas en competencia. Para explicar las variaciones en la estructura, la teoría del equilibrio estático de maximizar el comportamiento en condiciones de competencia perfecta no necesita tomar en cuenta al pasado, al proceso a través del cual se generó una estructura o a las características de los reformadores que intentan adaptar una organización a su entorno.

¿Cuán útiles son las ideas de adaptación racional y selección competitiva, cuando se quiere entender el cambio y las reformas en la administración pública? No hay razón para suponer que los reformadores logran siem-

[225] March, James G. y Olsen, Johan P. “The uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity” in European Journal of Political Research, Núm. 3, 1978, pp. 147-171.

pre adaptar con éxito las organizaciones a las contingencias, ni que los mecanismos de competencia y de selección logran descartar de manera eficiente a las organizaciones que no son óptimas. Es decir, cuando los procesos de adaptación y selección son ineficientes es más productivo considerar a las organizaciones políticas como instituciones que como instrumentos.

Es fácil imaginar las condiciones en las que los reformadores o los entornos son ineficientes. Puede ser que los reformadores sean incapaces de formular metas precisas, congruentes y estables, o que su capacidad analítica se vea abrumada por la complejidad de una situación o por la velocidad del cambio. Puede ser que carezcan del poder para implementar sus elecciones. En el otro extremo, pueden sobrestimarse las restricciones contextuales acerca de las reformas administrativas. Puede ser que se necesite cierto tiempo para alcanzar el equilibrio o posiblemente puede haber varios equilibrios diferentes. Un análisis institucional de las organizaciones políticas y administrativas debe tomar en cuenta las fronteras entre ética, inteligencia y poder.



El concepto de los límites de la ética constituye un reto para la idea de que una mejora organizacional puede evaluarse sobre la base de un propósito común o de preferencias individuales fijas. De manera rutinaria, las organizaciones toman decisiones sin considerar el tipo de preferencias que compensarían a los modelos de elección racional y de la adaptación racional. Los individuos pueden mantener las metas de una organización, pero son normales la ambigüedad y el conflicto. Los individuos pueden coordinar sus acciones y cooperar sin concordar en las metas.

Pese a que la idea de los límites de la racionalidad es bien conocida, los problemas del aprendizaje experimental apenas acaban de ser explorados en algunos estudios acerca de las organizaciones formales. Ambas ideas parecen relevantes para el estudio de la administración pública, en donde la escasez de pruebas contrasta con las convicciones ideológicas firmemente sostenidas, producto de las propuestas organizacionales alternativas. Sigue sin existir una base teórica firme para el diseño organizacional, por lo que las propuestas para el cambio tienden a ser contradictorias. Peters[227] captura la esencia del argumento anterior, cuando

[227] Peters, Guy B. Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method, Tuscaloosa, AL, University of Alabama, 1988.

señala que la estructura de los sistemas administrativos es el aspecto mayormente manipulado y tal vez el menos comprendido de la administración pública. Los reformadores rara vez se interesan por hacer una evaluación completa de lo que han logrado las reformas.

A menudo hay resistencia al cambio estructural por que los afectados no lo perciben como algo benéfico ni progresista. En cambio, las propuestas de reforma se ven como algo perjudicial, doloroso, amenazador y como una fuga de recursos, en especial por los efectos que tiene sobre las estructuras internas de la organización que regulan el status, el poder y la política.

La reforma organizacional es un ejercicio de adquisición o uso del poder político, es poco probable que los conflictos puedan resolverse siempre haciendo referencia a "la presencia de uno o más centros de poder que controlen los esfuerzos concertados de la organización y los dirijan hacia sus metas".[228] Es también improbable que los conflictos puedan solucionarse siempre mediante la influencia preponderante de la competencia y la selección. Los entornos pueden ser más o menos competitivos, complejos o simples, benignos o severos; pueden cambiar lenta o rápidamente.



El poder de las organizaciones para seleccionar, influir o sobrevivir dentro de sus entornos varía. Cuando existen muchos intereses incompatibles y por lo tanto variables múltiples con implicaciones de diseño en conflicto, una organización pública debe elegir que parte del entorno debe adaptarse. En particular, el gobierno tiende a formar su entorno antes que adaptarse a él. Por lo tanto, crear compromiso y ganar apoyo son aspectos clave de los procesos de reforma. Necesitamos estudiar los arreglos institucionales y los intereses, los recursos, las divisiones y las alianzas organizadas en torno a cuestiones de modernización, así como las bases de valor, interés y poder de las organizaciones que van a ser reformadas.

En un mundo donde hay límites entre la ética, la inteligencia y el poder, puede pensarse que las organizaciones políticas y administrativas son

[228] Etzioni, Amitai. Modern Organizations, Englewood Clifss, NJ, Prentice Hall, 1964, p. 3.

instituciones y no instrumentos. Cuando se analizan las organizaciones políticas y administrativas como instituciones, se les considera un conglomerado de reglas. Estas reglas definen a los participantes legítimos y a las agendas, determinan las reglas del juego, crean correctivos contra las desviaciones y establecen los lineamientos de cómo deben cambiar las instituciones. Estas últimas crean un orden temporal e imperfecto; influyen y simplifican la manera en que pensamos y actuamos, cómo observamos, cómo interpretamos lo que observamos, nuestros estándares de evaluación y cómo hacemos frente a los conflictos.

La perspectiva específica en el análisis institucional, aquí sugerida, difiere mucho de una perspectiva instrumental, en los siguientes puntos: 1) su interpretación de cómo se toman las decisiones, 2) qué está en juego en los esfuerzos de reforma organizacional, 3) cómo ocurre el cambio y 4) cuándo es posible que las estructuras cambien.

En otras palabras, 1) los actores políticos y administrativos son impulsados por una lógica de lo que es correcto, elaborada a partir de procedimientos estándar de operación, convenciones y reglas generales, no por una lógica de interés personal, 2) las organizaciones se erigen alrededor de la construcción de significados, así como de la toma de decisiones (o en lugar de éstas). Las reformas pueden afectar tanto las interpretaciones de los participantes y de los espectadores, como la eficacia y la eficiencia, y 3) las estructuras organizacionales no pueden transformarse fácilmente en una forma arbitraria. Las adaptaciones a los entornos no son instantáneas o eficientes, no es frecuente hallar el equilibrio entre las contingencias ambientales y las estructuras organizacionales. Una organización puede sobrevivir a pesar del hecho de que no sería elegida si los encargados de la toma de decisiones pudieran seleccionar sin las limitaciones del origen y la historia de la organización. Ésta puede sobrevivir aunque nadie le saque provecho.

La suposición de la inercia organizacional a posteriori no es más útil que la suposición de la flexibilidad perfecta a través de las adaptaciones racionales o de la selección competitiva. Se necesitan modelos de procesos históricamente dependientes que puedan explicar tanto la flexibilidad como el cambio. Todavía no se entiende bien cuándo las estructuras cambian y que las estimula al cambio. El análisis institucional que presentamos aquí sugiere que los principales cambios estructurales ocurren a intervalos largos. Se presentan como la consecuencia de una crisis,

como relacionados con un decaimiento en el funcionamiento, con un aumento en las expectativas o con un conflicto entre los derechos y las obligaciones concedidos por diversos sistemas de reglas institucionales.

Las estructuras de la administración pública son al mismo tiempo estables y fluidas. Las organizaciones políticas y administrativas no son del todo rígidas ni inmortales. Sin embargo, las reformas exhaustivas suelen fracasar. El cambio ocurre sin una decisión explícita para cambiar: no hay ningún plan predeterminado ni arquitectos. A menudo, el cambio encuentra una explicación en una analogía del ciclo de vida asociada con el nacimiento, la maduración, la declinación y la muerte de los sistemas orgánicos. Los cambios ocurren antes de que se den las decisiones. La toma de decisiones no provoca el cambio, sino que bien puede originar cambios inesperados, involuntarios o imprevistos.

Para entender las complejidades de la inercia institucional, del cambio y reforma, debemos analizar la interacción de las intenciones de los reformadores, las estructuras organizacionales y las transformaciones en la sociedad. El cambio institucional no toma su forma gracias a las intenciones de los reformadores ni a las transformaciones ambientales, aunque ambas inciden. Esta perspectiva se refleja en el debate acerca de en qué medida el cambio institucional depende de la correspondencia normativa entre los programas de reforma y las organizaciones establecidas, entre los programas de reforma y el sentido normativo de la sociedad, en el grado en que las instituciones de reforma están bien definidas o no y la organización de los procesos de reforma.



Las respuestas organizacionales a los esfuerzos externos de reforma se ven afectadas por el grado de congruencia entre la base de valor, las creencias de la reforma propuesta y las creencias de una organización. Las instituciones tienen su dinámica propia. Mayores transformaciones mediante procesos de rutina que relacionan a la organización con su entorno tendrán éxito en tanto sean congruentes con la identidad institucional establecida de la organización. Las instituciones movilizan sus recursos y sus aliados para resistir los esfuerzos externos por cambiar esas partes de sus estructuras que se relacionan estrechamente con sus identidades. Asimismo, es poco probable que los individuos que se identifican con organizaciones establecidas -por ejemplo, porque han estado en posiciones de poder durante mucho tiempo y son considerados los arquitectos de las estructuras actuales- propongan e intenten introducir

programas amplios de reforma incongruentes con las identidades institucionales establecidas. A ellos les resultará más atractivo crear agencias nuevas que combinar una identidad institucional establecida. Puesto que la creación de organizaciones nuevas es más fácil cuando hay pocos recursos, la reforma de organizaciones existentes se convierte en una respuesta probable ante crisis de desempeño, principalmente en periodos con pocos recursos.[229]

Mientras más integrada esté una organización a un orden político-administrativo más abarcador, de tal manera que los cambios en una organización requieran cambios en otras, menos probable será que ocurran cambios intencionados. Las reformas constitucionales -es decir, aquellas que afectan el orden político encargado de regular el ejercicio de la autoridad pública y del poder- son las más difíciles de alcanzar. En el mundo de los límites de la ética, la inteligencia y el poder, las organizaciones públicas pueden concebirse como instituciones más que como instrumentos diseñados y rediseñados deliberadamente. Por lo tanto, los procesos de la adaptación racional y la selección competitiva no dictarían la forma de la administración pública, sino que serían relevantes en la transformación institucional. La historia podría tener dirección si no estuviese determinada ni dirigida por la intención y la toma de decisiones explicitas de los reformadores. Decir que la administración pública puede cambiar pero que no se transforma con facilidad a una forma arbitraria no implica afirmar que es imposible el liderazgo político-administrativo mediante una decisión y un planteamiento explícito.



Los reformadores tienen mayores probabilidades de éxito si tratan de cambiar a las organizaciones de acuerdo con las tendencias de largo plazo en la sociedad, tanto en el plano internacional como nacional, que si tratan de ir contra la corriente. La modernización, la democratización, la burocratización y la profesionalización representan procesos agregados que limitan las opciones de que disponen los reformadores. Además, la tendencia normativa de la sociedad no es necesariamente congruente. En el caso más extremo, los reformadores tratarán de adaptar la adminis-

[229] Hall, Richard H. Organizaciones. Estructura y Proceso, Bogotá, Colombia, Prentice Hall, 1979, pp. 101-159.

tración pública a las tendencias o a las demandas que están en conflicto y que son irreconciliables.

La teoría política se pregunta desde hace muchos años qué se puede lograr con la reforma de organizaciones. Una posición es que la gente debe ser tenida en cuenta tal como es, con sus propios valores y elecciones individuales. Pero la humanidad no es angelical y no es posible, ni siquiera deseable, erradicar todo el mal de la faz de la tierra. Por lo tanto necesitamos diseñar instituciones político-administrativas que controlen y regulen los efectos negativos del egoísmo humano y las elecciones inmorales de los individuos, dejando que la ambición egoísta se contrarreste a sí misma mediante la competencia.

El resultado de los programas de modernización depende de las intenciones de los reformadores, así como de las respuestas de la organización y del entorno. Es más probable que los reformadores tengan éxito si sus planes están bien enfocados y definidos, más que planteados de manera amplia y general.

Cuando no hay una correspondencia entre las metas de la reforma, las identidades institucionales de las organizaciones y el entorno, los reformadores enfrentarán demandas opuestas, por lo que les resultará difícil tomar la iniciativa y presentar sus planes con claridad. De manera más general, las metas de una reforma pueden ser inciertas porque los méritos de esa reforma parecen ambiguos. La política y la administración pública reflejan un precario equilibrio entre la necesidad de cambio y la necesidad de estabilidad. La reciente obsesión de los gobiernos con el cambio tiene que resistir ante la preocupación tradicional por el orden, la predicción, la confiabilidad y los efectos destructivos del declive o la ruptura institucional.

Hay un escenario dramático en el cual los intentos de reforma crean conflictos y provocan la ruptura de valores, identidades y relaciones establecidas. Es más común que la búsqueda de nuevas estructuras entre en conflicto con la capacidad de una organización para funcionar fiable y responsablemente. Debe existir un equilibrio entre la explotación de las estructuras conocidas y la exploración de los beneficios potenciales de las nuevas. Los resultados de las organizaciones que experimentan reorganizaciones frecuentes o prolongadas pueden ser limitados y esas organizaciones tienen pocas oportunidades de sobrevivir. En particular,

puede ser que los gobiernos estén poco dispuestos a dedicar tiempo y energía a introducir reformas amplias, pero sí se hallen en posición de discutir la necesidad del cambio. Esto sucede cuando el valor de adaptación esperado es modesto porque las relaciones entre los medios y los fines son inciertas, el entorno es ambiguo, es difícil medir o evaluar el desempeño, la oposición es probable, o se necesita mucho tiempo para transformar una estructura.

Las tensiones y las contradicciones inherentes a los programas de modernización también pueden afectar la voluntad de los gobiernos para emprender tales esfuerzos. Por ejemplo, la representatividad, la competencia neutral y el liderazgo ejecutivo son valores en conflicto en la organización de las agencias públicas. La mejora en una esfera a menudo dificulta la mejora en otras. Los horrores burocráticos de un periodo son el ideal del siguiente. Mientras que los reformadores de la administración pública en un periodo se abocan a crear inventivos para que la iniciativa, la innovación y la voluntad se responsabilicen, se espera que los burócratas de una etapa posterior actúen de acuerdo con los dictados políticos y no con un estilo emprendedor.[230]



¿Por qué, entonces, los reformadores persisten si las mejoras en términos de efectividad y eficiencia son tan imprevisibles y difíciles de alcanzar? Los ciudadanos apoyarán un conjunto de normas, creencias y prácticas encarnadas en la administración pública, y los programas de reforma podrán ser parte de la creación de significado o incluso sirve como propaganda. A menudo es difícil legitimar reformas a partir de la demostración de que decisiones específicas producirán resultados apropiados. Así, la legitimidad depende tanto de la voluntad para reformar, de los discursos y de la naturaleza del proceso de la reforma, como de los resultados finales. Se piensa que las medidas estructurales, de proceso o de personal, son sustituidas por las medidas de resultados y se vuelven de vital importancia para que las organizaciones mantengan formas normativamente aprobadas.

[230] Mouzelis, Nicos P. Organización y Burocracia. Un Análisis de las Teorías Modernas sobre Organizaciones Sociales, Barcelona, España, Península, 1973, pp. 131-153.

Los programas de modernización pueden considerarse parte de una redefinición a largo plazo de la política y de la sociedad. Por un lado, los efectos de la legitimidad pueden ser valiosos, independientes de los cambios estructurales, responsables de que los reformadores se interesen más en el discurso que en la implementación. Por otro lado, hacer caso omiso de las restricciones de los límites de la ética, la inteligencia y el poder puede crear expectativas poco realistas y sobrestimar la necesidad de reforma. Los reformadores pueden exagerar los defectos de las reformas existentes y sobrevalorar los beneficios de las nuevas propuestas. Es posible que no se puedan vender con éxito las reformas, a menos que prometan más de lo que realmente pueden hacer.

Sin embargo, usar un lenguaje persuasivo para cambiar las actitudes y las creencias de la gente con el fin de crear un clima normativo también puede facilitar un futuro cambio estructural. Si bien Carlos Marx[231] estimó que la interpretación de la historia y su cambio se oponían, es posible que los dos procesos estén estrechamente relacionados. Los debates acerca de los programas de reforma pueden modificar los valores del Estado, el propósito y el significado de las acciones gubernamentales, la base y la legitimidad de las fronteras organizacionales, la manera en que se regulan los conflictos y las condiciones dentro de las cuales puede lucharse por diversos intereses.



Para que tenga éxito un cambio institucional amplio, se necesita el respaldo de una organización fuerte, capaz de sostener ese apoyo y de superar cualquier resistencia. Es dudoso que tenga éxito alguna meta de las reformas amplias que no sea evidente en la organización del proceso de reforma.

El cambio puede ocurrir cuando la autoridad y el poder inherentes a la administración pública no se ajusten a la influencia ni al control presentes, es decir, cuando no pueden hacerle frente a las contingencias críticas. Pero la administración pública no responde de inmediato a las pequeñas desviaciones en el poder: tiende a mantener el statu quo hasta que las demandas externas por el cambio sean considerables. Es probable que las reformas amplias en la administración pública tengan éxito sólo

[231] Marx, Carlos. Miseria de la Filosofía, Madrid, España, ESPASA-CALPE, 1989.

si existen ineficiencias significativas en el desarrollo histórico de esas organizaciones; esto es, si la autoridad y el poder ejercidos por los encargados de elaborar las políticas se distancian de manera notoria de los niveles que hubieran mantenido en un estado de equilibrio.

Los líderes políticos han logrado introducir reformas cuando se ha dado prioridad a las reorganizaciones y se han soslayado los procedimientos normales. No obstante, ese éxito suele limitarse a la reforma de agencias gubernamentales específicas. Las reformas amplias tienden a atraer mayor oposición y a generar procesos con resultados complejos e imprevistos. Si la estructura organizacional no puede proteger a los esfuerzos de reforma de las fluctuaciones de corto plazo en la atención, es más probable que este tipo de reformas se conviertan en procesos de basurero y sean desviadas o derrotadas.[232]

En sí, el proceso de cambio puede institucionalizarse y reglamentarse hasta cierto punto. Además es probable que las organizaciones se opongan a lo que consideran procedimientos de reforma inapropiados. Si la reforma amplia presupone la percepción de una crisis del desempeño, la presión política y la confrontación pueden, en algunas condiciones, ser más productivas que la simple redefinición de la reforma como un asunto técnico. En países con una historia de reformas graduales y consensuales -como México-, el gobierno tendrá menos probabilidades de éxito para introducir la reforma en esas condiciones.



El control sobre las reformas administrativas consiste en el poder para iniciarlas, determinar su contenido e implementarlas, de modo que tengan los efectos deseados. Las reformas son producto de intentos de modernización, de cambios en las tendencias administrativas, de la existencia de problemas administrativos insolubles en las organizaciones y de la tendencia organizacional de echar al olvido las experiencias previas de reforma. El contenido de las reformas está determinado por firmes conceptos racionalistas de las organizaciones, así como por fuertes tendencias administrativas. Las reformas administrativas pueden estabilizar

[232] March, James G. y Olsen, Johan P. “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us About Government” in American Political Review, Núm. 77 (2), 1983, pp. 281-297.

y legitimar conceptos comunes de las organizaciones, más que conducir hacia cambios reales y mejores resultados. Al analizar estos temas es importante tener presentes las cualidades institucionales de las organizaciones estudiadas en el presente texto.

En este sentido los gobiernos de Guanajuato y México consideraron como una acción fundamental de su gobierno la transformación de la administración pública. Es decir, la percepción de ambos gobernadores fue que era recomendable por lo menos proponer la reforma. Es la percepción de lo que March y Olsen señalan como lo correcto, como lo que los gobernantes saben que deben proponer con la intención de ser mejor juzgados o evaluados.

Los dos gobiernos se propusieron en sus planes de desarrollo mejorar la administración gubernamental, el denominado buen gobierno (Guanajuato) y modernización de la administración pública (Estado de México). Los dos gobiernos plantearon como parte de esa intencionalidad una serie de aspectos entre los que podemos destacar, la información de la información y trámites gubernamentales, la simplificación de los procesos administrativos, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la consolidación de la función pública eficiente y eficaz (lo cual incluye calidad en la administración), la reorganización y redimensionamiento de la estructura gubernamental, el desarrollo de la función pública, la ética en el servicio y el establecimiento de una cultura laboral.



### *7.1.1 Corrupción y transparencia en la gestión gubernamental*

Dos proposiciones relevantes para el análisis conceptual de la corrupción son tema de la tradición institucionalista: la primera proposición es que las instituciones son la materia de la vida social. Las instituciones hacen referencia a sistemas de reglas sociales establecidas e incorporadas que estructuran las interacciones sociales. Las organizaciones son un tipo particular de instituciones que involucran reglas concernientes a la pertenencia y la soberanía, cuyos ejemplos incluyen los Estados y las firmas. En este contexto, el énfasis general en las instituciones refleja el interés por las formas de corrupción que corroen el tejido institucional y social. Debido al énfasis en las instituciones, los economistas institucionalistas están más atentos a las reglas y a su trasgresión. Esta primera proposición también evoca un cambio fundamental en la visión ontológica, en la que se considera que la realidad social está constituida por estructuras

conformadas por reglas sociales. A su vez, estas reglas se apoyan en hábitos psicológicos. Los hábitos son condicionales y se asemejan a las reglas. El papel del hábito es importante en el contexto de la corrupción organizacional porque suele implicar un patrón sostenido de acciones corruptas imitables guiadas por hábitos o disposiciones corruptas.

La segunda proposición se refiere al carácter normativo de las reglas sociales. El término regla se entiende en sentido amplio, como un mandato habitual normativo o una disposición normativa, transmitida socialmente, de que en la situación **A** hay que hacer **B**. El término socialmente transmitido significa que la reproducción de esas reglas depende de una cultura social desarrollada y del uso del lenguaje. Esas disposiciones no aparecen simplemente como resultado de genes o instintos heredados.

La estructura de reglas predominante establece incentivos y restricciones a las acciones individuales. Así se canaliza el comportamiento y entre la población se desarrollan y refuerzan los hábitos concordantes. Los hábitos son el material constitutivo de las instituciones y les proporcionan mayor duración, poder y autoridad normativa. A su vez, las instituciones reproducen los hábitos de pensamiento compartidos, crean sólidos mecanismos de conformismo y acuerdo normativo. Como declaró Charles Peirce, la "esencia de la creencia es el establecimiento de un hábito".[233] Por tanto, el hábito no es la negación de la deliberación, sino su fundamento necesario. Las razones y las creencias suelen ser justificaciones de sentimientos y emociones profundas que brotan de los hábitos establecidos mediante comportamientos repetidos.



Esta interacción entre comportamiento, hábito, emoción y justificación ayuda a explicar el poder normativo de la costumbre en la sociedad humana. Y las reglas habituales pueden adquirir la fuerza de la autoridad moral. A su vez, estas normas morales refuerzan a la institución en cuestión.

[233] Peirce, C. S. "How to make our ideas clear" en Popular Science Monthly, 12, 1878, p. 294.

Ambas proposiciones -que los sistemas de reglas institucionales son la materia de la sociedad y que las reglas sociales tienen una fuerte dimensión normativa- se oponen a la economía dominante en la segunda mitad del siglo XX. Ontológicamente, esta corriente de la economía se centró en los insumos y productos de sistemas formados por agentes maximizadores donde todo estaba conectado con todo lo demás. En cambio, la vertiente institucionalista parte de estructuras de interconexión diferenciada, que involucran interacciones entre agentes guiados por reglas y no entre agentes maximizadores.

Éticamente, la vertiente dominante sigue siendo utilitarista: mide los objetivos de política en términos de utilidad o felicidad individual. Además, presupone que el individuo es el mejor juez de su bienestar. Las preocupaciones éticas se reducen entonces a la maximización de la utilidad de los individuos. Existen variantes del utilitarismo y algunas enfatizan las reglas y las instituciones, pero comparten la idea de que el objetivo moral último es la maximización de la felicidad, la satisfacción o la utilidad. En cambio, el enfoque institucionalista que aquí se recuerda se une a muchos disidentes del utilitarismo para sostener que los problemas morales no son totalmente reducibles a la maximización de la utilidad o la felicidad individual.



Inevitablemente, la adhesión a reglas sociales implica un compromiso moral con los valores éticos asociados. Esos problemas son reconocidos por las profesiones que establecen estándares éticos, incluida la profesión médica. También son importantes en la investigación científica. El punto esencial es que no sólo se requiere la adhesión manifiesta a reglas de comportamiento sino que también se necesita el compromiso moral interior para apropiarse de los valores. Esos compromisos o hábitos morales trascienden el cálculo de castigos o recompensas. En esos contextos, se considera que los cálculos utilitaristas de las pérdidas y ganancias son insuficientes para decidir el comportamiento: “Los ciudadanos que se abstienen de la traición simplemente porque está en contra de la ley son, por ese hecho, de lealtad cuestionable; los padres que se abstienen del incesto debido simplemente al temor a la reacción de la comunidad son, por ese hecho, inadecuados para la paternidad”.[234] Por tanto, existen

[234] Hagstrom, W. O. The Scientific Community, New York, Basic Books, 1965, p. 20.

valores o compromisos que mantienen los individuos y que son irreducibles a cuestiones de incentivos o disuasión. De hecho, su reducción a asuntos de incentivos o desincentivos individuales traiciona esos valores o compromisos.

En términos más generales, las reglas se pueden romper por accidente o por ignorancia y la violación de una regla no necesariamente es un acto corrupto. La corrupción no "es en el fondo un simple asunto legal, es básicamente un asunto de moralidad".[235]

Cabe resaltar el sentido esencial que aquí se da al término moralidad. En un influyente artículo, Nye J. S.[236] atacó las posiciones "moralistas" sobre la corrupción y advirtió contra el "enfoque moralista". Este rechazo de la moral es demasiado radical. Lo esencial no es que los actos de corrupción sean en conjunto morales o inmorales. Como ya se señaló, en balance, algunos casos de "corrupción por causas nobles" pueden ser moralmente justificados. El despojo moral ligado a la violación de las reglas existe aunque el acto de corrupción sea moralmente justificado en conjunto, cuando se tienen en cuenta todos los elementos.



El punto clave es que las reglas sociales establecidas e incorporadas adquieren preeminencia moral. No seguimos todas las reglas simplemente porque sea conveniente seguirlas. Las reglas establecidas tienen una dimensión normativa, en mayor o menor grado. Esto es cierto aun en el caso de reglas más o menos arbitrarias o idiosincrásicas, como las reglas del lenguaje. A quienes rompen estas reglas se les dirá que deben cumplirlas, sean o no convenientes o preferentes. Los utilitaristas replican que los sentimientos incómodos ocasionados por el desagrado de otros cuando violamos reglas sólo entran en el cálculo de placeres y dolores, junto con la utilidad que podemos obtener directamente por violar la regla. Los críticos responden que esto reduce al individuo a una máquina calculadora, con lo que desaparecen los aspectos irreducibles de la personalidad

[235] Miller, Roberts y Spence E. Corruption and Anti-corruption: An Applied Philosophical Approach, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 2005.
[236] Nye, J. S. "Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis", American Political Science Review 61, 2, 1967, pp. 417-427.

individual, como la dignidad y la autoestima. Los argumentos utilitaristas exclusivamente instrumentales erosionan valores funcionales tan importantes como el respeto a la ley. Al mismo tiempo, en contra de gran parte de su retórica, el utilitarismo no se libera de la pregunta de la moralidad y alcanza así un estatus científico. Por el contrario, reduce la moralidad a preguntas más estrechas sobre el placer o la codicia individual.

Por definición, la corrupción organizacional involucra al menos dos agentes, X y Y, donde al menos Y desempeña un rol determinado que es adscrito a una organización específica. Este rol organizacional obliga a Y a seguir un conjunto de reglas éticas establecidas, al menos algunas de las cuales son coherentes con los objetivos de la organización. X emprende conscientemente una acción planeada deliberadamente para persuadir a Y de que viole al menos uno de esos objetivos coherentes con las reglas éticas, de las que X y Y son conscientes. Aunque tiene la opción de actuar de otra manera, Y viola esta regla de acuerdo con los deseos de X.

Lo esencial es que la corrupción organizacional debilita la capacidad de la organización para cumplir sus propios objetivos. Las condiciones morales también son esenciales en esta definición. Si una regla no tiene contenido ético, su incumplimiento no tiene ninguna consecuencia moral y su violación difícilmente se puede considerar corrupta. Los sobornos o pagos no son estrictamente esenciales en esta definición, aunque el dinero a menudo cambie de manos. La corrupción puede ocurrir y ocurre con base en la camaradería, en la reciprocidad esperada, en los lazos familiares o del modo que sea. La deshonestidad tampoco es estrictamente esencial en esta definición. Aunque los agentes corruptos suelen mentir para ocultar sus violaciones de las reglas, hay circunstancias en las que se conocen esas infracciones y no son castigadas.



Si el acto involucra a una sola persona, no hay corrupción organizacional, porque esta incluye la colusión y la violación de las reglas organizacionales. Si Y actúa a solas para desfalcar fondos, esto no es corrupción organizacional porque no hay colusión, aunque viole las reglas organizativas y legales. Para nuestros propósitos, aquí no es necesario definir otras formas de corrupción.

Tampoco se especifica que X y Y son necesariamente el principal y el agente -o viceversa-. La corrupción puede ocurrir cuando X y Y simplemente colaboran para violar las reglas organizativas.

El criterio de coherencia con los objetivos es importante por la siguiente razón. Las organizaciones suelen establecer reglas particulares que se oponen a otros objetivos evidentes, como producir bienes de buena calidad o maximizar el valor de los accionistas. Por ejemplo, las reglas relacionadas con el secreto pueden limitar el escrutinio y la discusión. En tales casos, el hecho de que X actúe para que Y viole una regla de secreto no necesariamente es un acto de corrupción. La corrupción organizacional alude a la erosión de las capacidades organizativas que concuerdan con los propósitos de la organización. Por supuesto, lo que concuerda o no con los objetivos suele ser objeto de disputa. Por ello, puede haber muchos casos en los que se debata qué es y qué no es corrupción. Pero el hecho de que la situación real sea compleja y su investigación lleve a desacuerdos no significa que no haya una verdad que se pueda descubrir.

La definición anterior de corrupción organizacional está planteada en términos generales. Pero debido a que la corrupción se define en relación con roles organizacionales y reglas éticas específicas, lo que es organizacionalmente corrupto en un contexto organizativo, ético y cultural puede no serlo en otro contexto. La definición es general, pero los resultados pueden ser histórica o geográficamente específicos.



En general, la corrupción está íntimamente relacionada con la deshonestidad de los servidores públicos, en tanto éstos buscan obtener beneficios personales o rentas privadas derivado de su posición en la toma de decisiones. La corrupción es un fenómeno complejo que se presenta en todos los sectores sociales y surge cuando existe falta de transparencia, excesiva libertad en la toma de decisiones, desconocimiento de los derechos ciudadanos, falta de control de los servidores públicos y de una legislación adecuada. En las organizaciones públicas, la corrupción tiende a expresarse con mayor libertad en contextos donde domina la opacidad y la no transparencia. Por lo que los funcionarios se ven tentados a utilizar funciones y medios para beneficio privado. Un aspecto fundamental para la consolidación de los procesos democráticos, en nuestro país, contempla aumentar la transparencia.

En este sentido, con el objetivo de reducir los índices de corrupción, los gobiernos del Estado de Guanajuato y  México han buscado legitimarse con acciones, tales como la creación de leyes de transparencia y creación de portales en internet; la finalidad es hacer pública la gestión de la

función pública. En un plano normativo, la administración pública es la administración de lo público (servicios y bienes), para el público y sujeta al escrutinio público. En contraste con lo que llamamos sector privado, la administración pública posee como principio normativo la publicidad; o sea, su disposición para estar a la vista de todos, para mostrarse y divulgarse. En principio, aquello que es realizado con los recursos de todos y para el beneficio de todos, debe estar a la vista de todos.

En ambos casos se han realizado auditorias a diferentes dependencias, siendo éstas el principal medio de control y prevención de la corrupción. En el caso del Estado de México se han informado, durante el año 2008, un total de 3 249 auditorías de recursos estatales, dependencias, organismos auxiliares, ayuntamientos, mixtas y externas; mientras que en el Estado de Guanajuato se reportan un total de 158 auditorías de las cuales 58 corresponden a dependencias, 83 a organismos descentralizados, tres a municipios y catorce a fideicomisos públicos. En ambos estados se lleva a efecto la declaración patrimonial o manifestación de bienes. Durante el 2008, en el Estado de México se realizaron un total de 100 786 manifestaciones de bienes, de las cuales se han llevado a cabo 1 121 procedimientos por incumplimiento de dicho acto y se aplicaron 1 106 sanciones de amonestación, 152 de inhabilitación, 234 de suspensión, 210 económicas, 104 de destitución, 938 pecuniarias (manifestación de bienes) y 55 resarcitorias. En el caso del Estado de Guanajuato el 99.97 por ciento de los 10 mil 432 sujetos obligados presentaron su declaración patrimonial a tiempo, y en total se recibieron 13 mil 388 declaraciones y se aplicaron 148 sanciones en total: 82 amonestaciones, 14 multas, 12 suspensiones, 3 destituciones y 37 inhabilitaciones.



Así mismo, en un esfuerzo por hacer más eficientes y transparentes los servicios que se prestan dentro de las diferentes dependencias, se han creado diferentes programas; en Guanajuato por ejemplo se creó el programa Mejor Atención en el Servicio (MAS), mientras que en el Estado de México, el programa Compromiso en el Servicio. Estos programas han planteado la necesidad de estar en una constante actualización del personal tratando de mejorar la percepción que el público tiene de todo el aparato gubernamental, ya que en un plano práctico, la publicidad es un medio para controlar y hacer más eficiente la administración pública. Para funcionar adecuadamente, estos mecanismos dependen de la capacidad de las organizaciones públicas para corregir errores que hayan salido a la luz pública. Para evitar situaciones embarazosas frente a los

electores, colegas de otras unidades administrativas o autoridades políticas, las organizaciones intentarán generalmente remediar el problema de inmediato. En caso de que no suceda así, las autoridades políticas tendrán que emplear instrumentos legales para aplicar las sanciones e impulsar los cambios necesarios.

En la cuestión de sus leyes de transparencia se puede destacar que en ambos estados están disponibles en un portal de internet, por lo que son de fácil acceso a todos los ciudadanos, sin embargo la información está en proceso de incorporación, tal es el caso del Estado de México en las auditorias, ya que su ley es relativamente nueva. En el Estado de México se reporta a través del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (ITAIPEM), en el cual se han presentado un total de 11 493 solicitudes en el periodo comprendido del 25 de julio de 2005 al 20 de noviembre de 2008, de las cuales más del 50% están dirigidas al poder ejecutivo. Existe en la normatividad un recurso de revisión en caso de no ser favorable la solicitud; mismas que suman un total de 467 en el mismo periodo de tiempo, sea entonces de un 100% de solicitudes el 4.06% son apeladas por el recurso de revisión. Sin embargo, a su vez, el ITAIPEM da a conocer a través del Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICSIEM) un reporte de recursos de revisión interpuestos, en el cual se presentan 263 casos, en el periodo comprendido del 25 de mayo de 2007 al 9 de septiembre de 2008, de los cuales 216 han sido resueltos y 47 están en trámite. En el caso del Estado de Guanajuato, el Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato (IACIP), no presenta una estadística detallada de las solicitudes realizadas, ni a través del Sistema Estatal de Solicitudes de Información, no siendo así en el portal de transparencia del propio Estado, en el cual se reportan un total de 5 140 solicitudes, repartidas en diferentes rubros y de las cuales 531 no aplican. En este caso la información resulta insuficiente. Si bien no hay obligatoriedad para que se construyan páginas web y coloquen la información de oficio, sería de vital importancia poner a disposición de la sociedad dicha información sin trabas e intermediarios.

La transparencia tiene un carácter multidimensional, por lo que muchas veces su manejo puede resultar no tan asequible y manejable, por ser un tema de reciente aparición pública. La transparencia y el acceso a la información pública está en permanente tensión entre lo público-privado dado que la frontera entre cada uno tiende a ser difuso.

De lo anterior reiteramos lo mencionado, la necesidad de publicitar las decisiones que se toman dentro del gobierno, ya que podemos ver que es una preocupación constante dentro de ambos estados. El acceso a la información es un asunto que involucra la voluntad política de la autoridad, las dificultades de organización de comités o unidades de información; involucra la capacidad y eficacia de los órganos de control y vigilancia. Este es un aspecto en el que se manifiesta inconformidad ya que las unidades de vigilancia suelen no tener capacidad de sanción, es decir, las unidades que controlan se encuentran al mismo nivel que las unidades controladas.

Sirve de poco dar a conocer los aciertos o errores que se presentan en el manejo de lo público, si no se tienen los mecanismos de control o más aún mecanismos de control consolidados y que den certeza a los ciudadanos. Así entonces, se han creado, indiscriminadamente, una serie de órganos que ejercen regulaciones excesivas, que no se llevan a cabo o aplican blandamente y además la facultad de sancionar se diluye, en la medida que las instancias encargadas, en los hechos, no son totalmente autónomas.



Aunado a esto, es difícil encontrar servidores públicos que posean un alto grado de conocimientos que les permitan ejercer sus actividades en forma excelente. Todavía son menos aquellos que cuentan además con valores éticos. Dentro de las organizaciones siguen prevaleciendo viejas prácticas, donde las nuevas generaciones de servidores públicos se ven obligados a seguir con una serie de reglas, previamente establecidas, que pueden no ser, o no son, éticamente aceptadas, pero que son afines a los objetivos de la organización.

El combate a la corrupción y la creación de una cultura de la transparencia y la legalidad son metas muy importantes para México. Hay que rendir cuentas, en primera instancia ante quien corresponde: a los auténticos usuarios de las instituciones, a quienes aportan sus impuestos o cuotas para su funcionamiento. En el Estado de México, por ejemplo destaca el establecimiento de las bases para la figura de Testigo Social, para que esta figura se implemente en las contrataciones de obras y acciones relevantes por su inversión o impacto social. Sin embargo, la rendición de cuentas en ambos estados aún es precaria.

Es indispensable reforzar mediante la capacitación, la integridad de los funcionarios y así fomentar su independencia, justicia e imparcialidad. Así mismo contar con sistemas de selección efectivos y métodos de investigación de alta tecnología, dar mayor apoyo a la sociedad, dándole información, creando mayor conciencia social, alentándola a denunciar los hechos irregulares y garantizándole su protección. Además es de vital importancia tener un programa permanente de educación y formación que abarque, desde el ámbito familiar y escolar, hasta el laboral y social, así como profesionalizar a los servidores públicos. Las Universidades deben contribuir a la investigación, formación y difusión de un entorno intelectual que propicie una cultura con principios de ética pública.

El ciudadano sólidamente formado y educado en las normas cívicas y éticas, sin importar su nivel o estado social, seguramente se coloca por encima de los beneficios o ventajas mal habidas. Gobierno y sociedad deben empeñar, consecuentemente, mayores esfuerzos en la lucha contra el fraude, el enriquecimiento ilícito y el cohecho, así como para erradicar conductas violatorias de las reglas dentro de las organizaciones.



Los órganos de control y transparencia de la gestión gubernamental tienden a reducir los márgenes de incertidumbre de las acciones del gobierno. Generando un servidor público moral y eficiente, con el cual la rendición de cuentas o información de las actividades realizadas será de una mayor certidumbre ante los ojos de los gobernados, se tendrá plena confianza de que los recursos fueron adecuadamente aplicados en tal o cual programa, actividad o acción. Por el contrario, si se desdeña la obligación de tener reglas de carácter ético se carecerá de un contrato moral y ciertamente, de credibilidad. En este sentido estos estados, han respondido de igual manera creando órganos que controlan y promueven una gestión ética y transparente, destacando Guanajuato con la creación del Consejo Estatal de Gestión Ética, el cual está integrado por los once titulares de las dependencias, el Procurador de Justicia del Estado y el Coordinador General de Asesores del Gobernador.

Significativamente tanto en el Estado de México como en el Estado de Guanajuato, se han dado cambios en la estructura de la administración, sin embargo, no en ambos estados se ha dado una alternancia política, misma que presupone un cambio significativo en cuanto a las políticas que se implementan en el aparato gubernamental, siendo que las políticas son prácticamente indistintas. Dadas las circunstancias que muestran

las organizaciones administrativas, tanto del Estado de México como de Guanajuato que aquejan no necesariamente una alternancia política para propiciar una reforma administrativa, sino que expresan una voluntad transformadora resultante de un mundo dominado por las organizaciones formales, en espera que su comportamiento y logros sean controlados no sólo por las organizaciones sino por los individuos y que el contenido de estas reformas estará determinado por firmes conceptos racionalistas de las organizaciones, así como por fuertes tendencias administrativas, generando un proceso estable y de legitimación.

Podemos ver que el cambio dentro de estos gobiernos es organizacional, ya que sólo se han creado algunas organizaciones para sustentar reformas, que en el fondo están vacías o carecen de funcionalidad. Aunque se establezcan los mejores sistemas de información del mundo, siguen predominando prácticas como la invención de resultados de actividades, la inflación de los gastos, es decir, se sigue ocultando la realidad.

En general, en ambos estados, existe la necesidad de un cambio institucional. Hablamos de una reforma de fondo, hablamos de reglas, normas, y valores, que generen organizaciones fiables, que no son producto de una disposición internacional simplemente, organizaciones que no cubran temporal y superficialmente nuestras carencias. En ambos casos se aplican encuestas a los usuarios de los servicios gubernamentales en la parte exterior de las oficinas para conocer su opinión sobre los servicios. En lo que se ha llamado “Buzón Itinerante” los gobiernos tratan de conocer los niveles de satisfacción de los usuarios, así como los niveles de corrupción. Sin embargo, en el Estado de México la corrupción administrativa es un acto que está presente en la prestación de servicios y de trámites administrativos. La fiscalización y la transparencia a la que es sometida la gestión pública aun no permiten minar esta práctica que se presenta en el ámbito operativo: los avances para abatirla son dignos de elogio, pero la información vertida por Transparencia Mexicana señala a esta entidad como una de las que posee un alto grado de corrupción, no tan distante del Distrito Federal. En el caso de Guanajuato el Buzón Itinerante es un instrumento que no permite conocer el grado de corrupción en virtud de que el ciudadano no la denuncia por ese medio.

La transparencia en la gestión es parte de los procesos tendientes a generar confianza en la sociedad. Pero la transparencia en la gestión implica también un sistema efectivo de rendición de cuentas que permita conocer

quiénes son los responsables de las acciones y hacerlos imputables. Es necesario no sólo informar sobre el destino de los recursos sino generar un sistema, que si bien es costoso, permita monitorear efectivamente el uso de los recursos y el desempeño de los servicios públicos.

### *7.1.2 Transformaciones en la estructura administrativa*

La reforma administrativa es un proceso de transformación del aparato burocrático del Estado en sentido pleno, un fenómeno, que se define de manera macro. Con referencia a esto podemos entonces, separar lo que podrían ser: 1) reformas macro: se caracterizan por ser globales, de toda la estructura, además de ser inmediatas; proyectos generales que proclaman la intención de modificar en su conjunto la administración pública, y 2) reformas micro: aquellas realizadas por sectores, desde abajo, en forma gradual; procesos de transformación, reformas parciales, cambios graduales que van modificando las organizaciones, las normas, los procedimientos, las actitudes y las valoraciones que conforman la administración pública.



Además, debemos plantear la separación entre lo que es una reforma administrativa propiamente dicha, de lo que es una reforma del Estado, ya que esta última es una modificación que reúne a todos los sectores y todos los espectros desde donde puede y debe observarse al Estado (la cual necesariamente e inevitablemente incluye reformas administrativas) y la cual, según plantea Oscar Oszlak, traen aparejados los siguientes fenómenos: 1) transformación del papel del Estado, 2) reestructuración y reducción de su aparato institucional, y 3) recorte en la dotación de su personal.[237]

Tras haber separado a la reforma administrativa en sus dos caras más visibles, la que compete a cambios de índole administrativo e institucional y la que refiere a cambios de índole gerencial-valorativo, analizaremos estas dos facetas a partir de las categorías enunciadas: según el tipo, el

[237] Oszlak, Oscar. “Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas del Juego?” en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, CLAD, No. 9, 1997.

tiempo y el alcance: 1) como cambio institucional discontinuo o continuo, en el que las instituciones administrativas regulan una parte decisiva de los poderes del Estado. No hay verdadera democracia, ni garantías de observancia del principio de legalidad, sin una administración pública que opere con profesionalidad, neutralidad y objetividad. En estos principios se soporta la concepción de la autonomía institucional de la administración, que no significa independencia, sino actuación en el marco de la legalidad y de las racionalidades técnicas y económicas que amparan la profesionalidad de los agentes públicos, con sometimiento a la dirección superior del gobierno.

La reforma como cambio discontinuo refiere a cambios en la estructura de la administración, pero que no obedecen a un proyecto de reforma administrativa, como reforma en todos sus ámbitos y sectores. Cuando hablamos de la interdependencia entre los diferentes subsistemas, si consideramos a la administración pública desde el estructural-funcionalismo, utilizamos esa categoría para distinguir lo que es continuo de lo que no lo es y poner como diferencia fundamental lo que de alguna forma tiene rasgos de proyección futura, o sea, evidencia, matices de proceso y de continuidad y complemento entre la reforma que se hace y la que viene. Es una concatenación de reformas que en su conjunto hacen al proceso de reforma en sí. Son cambios de adaptación espontánea, resultado del conservadurismo dinámico. El Estado -y en su seno la administración-, como todo orden social, intenta preservar su estabilidad, reaccionando a las presiones externas mediante cambios espontáneos y continuos de carácter periférico. También dice con respecto a la dicotomía continuo/discontinuo: sólo el fracaso de estas estrategias permite abrir la ventana de las reformas, cuya nota definitoria es la discontinuidad. En este caso es el fracaso lo que lleva a realizar reformas más profundas. Lo que era objeto de reforma necesitaba una ofensiva mayor para lograr el cambio, como destino natural, la única solución es una reforma como proceso y no como adaptación espontánea.

El fracaso de las políticas adoptadas no es la única causa de la frustración de la intención de reformar. Hay otras causas que no son técnicas, se ubican en otros espacios y se desarrollan con códigos diferentes: el consenso. Este es el que en última instancia da el visto bueno para viabilizar o no la reforma, como resultado de una negociación y también el que establece si la reforma es o no adecuada.

Como cambio continuo la reforma obedece a cambios en su identidad y en aspectos lo suficientemente profundos para lograr una alteración marcada de la administración pública y no una mera adaptación periférica o espontánea de sus componentes. Aquí vemos que el cambio continuo está íntimamente relacionado con las reformas centrales y el cambio discontinuo, con las reformas periféricas. Pero eso no ocurre siempre. Las exigencias de un momento determinado, como puede ser una etapa de crisis, como fue la nuestra, en donde la reforma del Estado y por contener en su seno la reforma en la administración, se realizó con plazos cortos, ya que el momento obligó a hacer cambios profundos, a saber: 1) como cambio institucional central o periférico. Estos tipos de cambios no están solamente condicionados por la exigencia de un programa de reforma administrativa, en el sentido de que un cambio continuo deviene en reformas centrales, o que un cambio discontinuo se manifiesta en reformas periféricas, es decir, cambios de adaptación espontánea. Sino que las exigencias para la realización de cambios institucionales son una iniciativa para atacar al sistema en sí y reformarlo en todo o en alguna de sus partes, logrando así variaciones sustanciales o cambios de base que determinan e instruyen según su contenido a los funcionarios y por ende al sector dinámico del mismo. Debe haber ciertos criterios o consideraciones para realizar este tipo de reforma. Todo esto depende de qué se quiere reformar o qué perfil de administración queremos: austera, eficiente o comprometida.



Se puede decir, según lo plantea Oscar Oszlak, que existen reformas: a) hacia afuera o de primera generación: predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero, y b) hacia adentro o de segunda generación: las transformaciones tienen un trasfondo más tecnológico y cultural. Aquí vemos según Oszlak, una especie de jerarquía de criterios, para la realización de la reforma. Es aquí donde se proyecta una reforma según el marco normativo y los recursos económicos con los que se posee o se quieren recuperar. En cambio las de segunda generación son reformas hacia adentro, se hacen o planifican cambios más sustanciales y profundos que llevan en su seno la idea de transformación, como cambios con caracteres muy trascendentes y grados de profundidad aun mayores.[238]

[238] Oszlak, Oscar. “Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas del Juego?” en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, CLAD, No. 9, 1997.

Lograr cambios centrales de índole institucional no es una tarea fácil, hay que tener mucha prudencia ya que alteraciones de este tipo, no tienen repercusiones solamente en el ámbito de las instituciones y las jerarquías, sino que afectan y hasta pueden desconcertar al desenvolvimiento de los administradores poniendo en riegos metas propuestas y en vez de mejorar las instituciones y su función, puede aparejar cambios no estipulados que perjudiquen en vez de contribuir. Este tipo de cambios pueden, hacer lo eficientemente incorrecto. Por eso a nuestro entender, es más fácil realizar reformas periféricas, ya que demandan menos tiempo porque generalmente son pensadas no como una reforma en el sentido pleno de la palabra, por el contrario, como adaptaciones espontáneas, retomando lo anteriormente dicho, o como un reacomodamiento dentro del sistema. Es como pensar a la modernización de la administración pública como una autopoiesis: como rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico, que no supone un verdadero cambio institucional.

2) Como cambios gerenciales discontinuos o continuos. Aquí entran en consideración cuestiones que repercuten sobre el perfil de la administración en su sentido dinámico (burócratas) y no estático/estructural, esto es, en las formas de gestión, que adopta la burocracia estableciendo una jerarquía de valores y objetivos a cumplir. Son reformas de carácter cultural, moral, asimilación de nuevos valores o pautas que pueden ser como dijimos antes, de nuevas modas que trascienden en la cultura administrativa; también a raíz de nuevas relaciones sociales y nuevas formas de comportamiento que afectan a lo humano, que le dan cierto perfil y que influyen en el individuo en su relación con su entorno, con su medio y por supuesto con la sociedad, alterando o no su personalidad y forma de trabajo. Entonces, medir la velocidad de estos fenómenos a través de la categoría de proceso es muy engorroso, debido a que, como mencionamos anteriormente, puede que sea una cuestión de modas, globalizadas o no, que aparecen y que no están arraigadas lo suficiente en la cultura administrativa y que no denotan matices de proyección que permitan caracterizarlo como proceso y por ende de continuo, que sin duda necesita la sucesión ordenada y fáctica de hechos sucesivos y coordinados (en un programa y estrategia).

Las funciones de cualquier Estado no son más que el resultado de las crecientes circunstancias materiales de dicho Estado, es decir, las administraciones públicas inmersas en un proceso de institucionalización necesitan trasformaciones que respalden el proceso en curso.

Recordemos que las reformas a la administración pública son para March y Olsen, un proceso de adaptación de los cambios en el contexto institucional que ocurre con base en las interacciones del medio ambiente con las instituciones. Estas interacciones se producen en dos niveles: 1) la inercia de las rutinas y prácticas que tienden a la estabilidad y 2) la tensión que genera una situación parecida a la de los botes de basura en la cual las instituciones echan mano de soluciones disponibles en su repertorio para adaptarse a las demandas del ambiente. Según estos autores, iniciar los cambios es muy sencillo, lo difícil es controlarlos por el número de variables que intervienen, lo relevante es cómo las variables que se pueden definir, como el mismo ambiente que rodea las trasformaciones administrativas se adaptan al proceso de transformación y cómo los gobiernos y quienes ponen en marcha las reformas pueden lidiar con tales variables, sea incorporándolas o manteniéndolas al margen.

Los cambios estructurales surgen en la dinámica de la entidad generada de las demandas sociales; como por ejemplo: la calidad de los servicios de salud, seguridad y educación; la atención a conductas de riesgo, las oportunidades de empleo y la seguridad económica, la salud y bienestar. Esto significa, fundamentalmente, buscar nuevas formas de satisfacer las necesidades de la ciudadanía por medio de métodos que permitan ofrecer prestaciones de calidad, adecuadas y oportunas. En los estados de Guanajuato y México, dadas las circunstancias políticas en los últimos años y aunado a ello el proceso de transformación en la administración pública, han premiado demandas sociales, pero sobre todo, demandas en la mejora de la administración pública, es decir, el proceso de alternancia motivó a los reformistas a encontrar nuevos momentos, tales referentes se encuentran observando la transformación histórica en la estructura administrativa. Se requiere una estructura con menos niveles jerárquicos (planas) para ganar en velocidad y capacidad de respuesta estratégica, que a su vez incremente la credibilidad de la sociedad en ambos estados. Además las estructuras verticales, centralizadas, deben de ser sustituidas por otras horizontales, es decir, por estructuras que han permitido incrementar la estructura del cambio.

Los dos gobiernos se propusieron en sus planes de desarrollo el mejoramiento de la administración pública. En el caso de Guanajuato mediante la Línea Estratégica de Administración y en el Estado de México como uno de los cimientos para la Seguridad Integral, denominándola como una Reforma Administrativa para un Gobierno Transparente y Eficiente.

En el mismo orden de ideas, cabe señalar que el poder ejecutivo, en ambos estados, es quien ha hecho las iniciativas de ley por las cuales se han hecho las principales reformas. Así entonces, en cuanto a transformaciones en la estructura administrativa y en el entendido de una reforma micro, el Estado de México ha hecho reformas parciales, siendo éstas reformas administrativas en seis secretarías, cambiando de: Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo y Secretaría de Turismo y Desarrollo Artesanal a Secretaría de Finanzas; Secretaría del Trabajo; Secretaría de Educación; Secretaría de Desarrollo Urbano; Secretaría de Agua y Obra Pública y Secretaría de Turismo, respectivamente; no obstante, se mantiene el mismo número de secretarías que al inicio del gobierno actual. Cabe señalar que se creó el Instituto de la Defensoría de Oficio y la Agencia de Seguridad Estatal como órganos desconcentrados de la Secretaría General de Gobierno con autonomía técnica y operativa. Aunado a esto se expidió el decreto por el cual se crea el Instituto Mexiquense del Emprendedor (IME), que busca fomentar una cultura emprendedora que incentive la actividad empresarial; así como se reporta la formulación o actualización de 33 reglamentos interiores y 49 manuales generales de organización de diversas dependencias y organismos auxiliares. Mientras que en el Estado de Guanajuato, hasta antes del gobierno de Juan Manuel Oliva Ramírez, la estructura administrativa funcionaba con la siguiente constitución administrativa: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Finanzas y Administración;[239] Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable; Secretaría de Obra Pública; Secretaría de Educación; Secretaría de la Contraloría; Secretaría de Salud; Secretaría de Turismo; Procuraduría General de Justicia. En 2005 la nueva administración está conformada de la siguiente manera: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Finanzas y Administración; Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable; Secretaría de Desa-



[239] Es menester mencionar que en la estructura administrativa y en específico la Coordinación General de Administración se incorporó en la Secretaría de Finanzas y Planeación, para después crear a la Secretaría de Fianzas y Administración, siendo esta la principal trasformación para la vida económica del Estado.

rrollo Social y Humano; Secretaría de Educación; Secretaría de Salud; Secretaría de Desarrollo Agropecuario; Secretaría de la Gestión Pública; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Desarrollo Turístico; Secretaría de Obra Pública; Procuraduría General de Justicia. Una de las modificaciones importantes está relacionada con la creación de la Secretaría de la Gestión Pública.

Destacan en el Estado de Guanajuato reformas que tienen como objetivo ofrecer mejores servicios a la ciudadanía y lograr que los trámites sean más sencillos y accesibles, por tal motivo se aprobó la Ley de Mejora Regulatoria del Estado de Guanajuato y sus Municipios el 22 de mayo de 2007. Desprendiéndose de ésta la creación del Consejo de Mejora Regulatoria, el Registro de Trámites y Servicios (sistema electrónico público y gratuito con información sobre 574 trámites y servicios), el Sistema Electrónico de Trámites y Servicios, el Registro Único de Personas y Empresas Acreditadas (para que las personas físicas y morales registren una sola vez los documentos para trámites y servicios gubernamentales) y se integró el Programa Estatal de Mejora Regulatoria.



Durante el periodo en curso, en Guanajuato se reformaron diversas disposiciones del Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Ejecutivo del Estado, cambiando la denominación de la Unidad del Servicio Civil de Carrera, por la Dirección del Servicio Civil de Carrera, no obstante, sin modificar su adscripción a la Secretaría de Finanzas y Administración, así como sus funciones y atribuciones. El Estado de México, por su parte, realizó el acuerdo por el que se crea el Consejo Estatal para la Competitividad de los Sectores Productivos y por el cual el cargo de miembro del mismo será honorífico. Además se crea el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México y queda adscrito a la Dirección General de Administración de Personal.

También podemos destacar que los dos estados se han preocupado por mejorar los trámites y procedimientos, que se ofrecen dentro de su administración, por tal motivo, el Estado de Guanajuato creó el programa Mejor Atención y Servicio (MAS), que tiene presencia en las siguientes dependencias: la Procuraduría General de Justicia del Estado; Secretaría de Finanzas y Administración; Secretaría de Gobierno; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de la Gestión Pública; Secretaría de Desa-

rrollo Económico Sustentable; Secretaría de Educación de Guanajuato; Secretaría de Salud e Instituto de Vivienda del Estado de Guanajuato. En tanto el Estado de México cuenta con el programa Compromiso en el Servicio, que modernizó el Centro de Servicios Administrativos de Toluca.

### *7.1.3 Servicio Profesional de Carrera*

Es más complejo gobernar en una sociedad en la que se puede discutir y disentir; en la que se puede vigilar y transparentar el proceso de toma de decisiones y la asignación de los recursos públicos y en la que se tiene que respetar la legalidad. Pero tampoco se debe soslayar que la gobernación de una sociedad encuentra dificultades adicionales cuando los recursos legales e institucionales con los que dispone el poder público para cumplir con sus responsabilidades no son los más adecuados. De hecho, con independencia del carácter democrático del sistema político, todo poder público requiere de órganos e instrumentos adecuados para realizar los fines del Estado y para implementar la agenda de gobierno.

Con todo, la democracia no debe ser vista como un obstáculo para resolver o enfrentar los problemas de México, como son la pobreza, la inequidad social, la inseguridad pública o la falta de crecimiento y desarrollo económicos, por mencionar algunos. Por el contrario, sus bondades deben conjugarse con otras aspiraciones legítimas de la nación, como la de contar con un gobierno eficaz y la de mantener un entorno adecuado a la inversión y al desarrollo de los mercados, en beneficio de la sociedad. En este sentido, es tiempo de empezar a discutir algunos asuntos que van más allá del tema de la transición democrática y de emprender el análisis de las capacidades institucionales del poder público para realizar los fines para los que fue creado, es decir, podríamos trasladar nuestra atención de la fase de acceso al poder, a la fase de su ejercicio eficaz, legal, transparente y responsable.

Todo ello será posible si en el marco de estos retos, México conjuga la transparencia en el cabildeo institucional. Es decir, negociar entre las fuerzas políticas y entre los poderes políticos, una agenda transparente, una agenda abierta que dé soltura y rendición de cuentas. Ya no es posible negociar cupularmente porque la apertura democrática no lo permite. De ahí que uno de los retos de la agenda pendientes sea la negociación transparente, el cabildeo institucional de cara a la nación y a los gober-

nados. Es importante que las instituciones no solo sean modernas y rediseñadas en lo interno, sino que tengan los mecanismos institucionales pertinentes para que se negocie con un sentido de nación y no con un sentido de partidismo. El cabildeo debe ser una práctica abierta y un ejercicio que impulse la agenda social de México. El cabildeo y los acuerdos institucionales, son resultados de organizaciones y gobierno, que buscan y juntos encuentran soluciones. El cabildeo y la participación intra e interinstitucional debe ser parte de esta agenda pendiente de las nuevas instituciones mexicanas.

El Estado se instituye para beneficio de sus ciudadanos, quienes le atribuyen diferentes tareas y responsabilidades colectivas, los llamados fines del Estado, que difícilmente podrían realizar los individuos de manera aislada, como son, la paz interna, la protección frente a enemigos del exterior, la educación pública, el bienestar social y la promoción del crecimiento económico. Todo lo cual amplía o disminuye los ámbitos de intervención estatal y define cierto patrón de relación con la sociedad, dando lugar a las diferentes formas de Estado.



Por ello es, que los procesos formales de gobernación del Estado mexicano no descansan exclusivamente en el poder ejecutivo, sino que también se sustentan en el poder legislativo y en el poder judicial, en una estructura federal. Más aún, podrían incluirse a otras instancias autónomas que tienen carácter de autoridad pública, como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Esta amplia distribución formal del poder público nos da una idea de la complejidad que supone, en principio, el proceso de gobernación de México.

El Estado mexicano está cambiando debido a la creciente pluralización democrática de su sistema político. Si bien el ejercicio del poder público se encuentra acotado por la constitución y la división formal del poder, en la realidad hay otros factores que han condicionado su ejercicio y en ocasiones, han limitado su capacidad de respuesta. Entre éstos tenemos la pluralidad política de las unidades de gobierno que hay en todo el país, las limitaciones presupuestales y recientemente los procesos de profesionalización del servicio público, así como los de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. La vida pública mexicana se está modernizando, pero como en muchos otros procesos políticos, nada está asegurado, razón suficiente para perseverar en la discusión de mecanis-

mos alternativos y complementarios que aseguren un control público del gobierno; un gobierno eficiente, transparente y responsable; y un conjunto de instituciones comprometidas con el bien común y el bienestar de la sociedad. La agenda de la transparencia y cabildeo institucional son elementos indispensables en el desahogo de la agenda institucional en términos de la transparencia mexicana.

La implantación del servicio civil de carrera, desde una perspectiva institucional, es un proceso de cambio compuesto por un conjunto de reglas, normas y procedimientos administrativos que rediseñan y regulan el trabajo organizacional y su división en una unidad administrativa. Ello también incluye la atmósfera institucional, los valores y conductas de los actores en la función pública. La profesionalización en México, debe ser entendida como la articulación de una serie de mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas que deben regir el desempeño de los funcionarios en la administración pública. Las reglas deben regir la permanencia, entrada y salida, la movilidad, ascensos y asignación de actividades de los funcionarios públicos. Estos mecanismos deberán permitir que la selección se haga considerando la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto.



El diseño institucional del servicio civil de carrera en México, tiene como propósito impulsar reformas que tratan de rediseñar algunas de las principales fallas del ejercicio de la administración pública, tales como el elevado costo fiscal, el burocratismo, la ineficiencia y la falta de rendición de cuentas de los funcionarios frente a los ciudadanos. El punto nodal del servicio profesional en México, se centra en encontrar la relación que permita una mayor profesionalización de los cuadros administrativos dentro del proceso de modernización. Este proceso implica concebir la idea de que la sociedad y el Estado encuentren posibilidades de colaboración efectiva, permitiendo la interacción de un mayor número de actores.

El sistema de servicio profesional de carrera (SPC) es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. La política de diseñar y establecer un gobierno profesional es uno de los pilares del SPC. De ahí que sus principios rectores se enmarquen en aspectos tales como la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Con el SPC se pretende evitar el nepotismo, la falta de

continuidad de programas, la improvisación en el nombramiento de servidores públicos; y se busca privilegiar un sistema que reconozca calidad y estabilidad en la prestación del servicio público, así como una efectiva interacción e interdependencia en sus procesos administrativos para un alto desempeño del servicio público.

Se pueden considerar tres elementos centrales del SPC: 1) el sistema prevé el reclutamiento de personal por concurso público, abierto y transparente en el que se pretende la igualdad de oportunidades con decisiones colegiadas de selección. Así, la definición del perfil del puesto, reclutamiento, selección y permanencia del mejor candidato están contempladas en el sistema; 2) el sistema promueve que el potencial del personal se convierta en capacidades, entendidas éstas como el acceso a diferentes vías de conocimiento, con mecanismos de evaluación permanentes y ascensos con base a méritos; 3) el sistema contempla un enfoque de resultados con base en la definición de objetivos para cada puesto en correspondencia con la misión, visión y estrategias de cada unidad de la administración pública. El paradigma es en términos de que lo que no se puede medir no se puede mejorar, de ahí el enfoque altamente centrado en la medición de resultados.



Así, el SPC está ligado a la concepción de una nueva institucionalidad que se traduce en los más calificados recursos humanos para la consecución de los objetivos institucionales, en términos de un gobierno que funcione, que genere crecientes resultados para la sociedad y con una administración pública cercana al ciudadano. Instituciones respetuosas de la legalidad, transparentes, eficaces y sobre todo, instituciones plenamente conscientes de la misión de promover el desarrollo humano y social, como base para alcanzar una sociedad más justa y próspera.

Sin embargo, aún el reto mayor del SPC es su implementación, es decir, el diseño institucional de una política traducida en un constructo público, en una agencia institucional. De ahí que si bien las fortalezas del servicio se centran en ser un producto del consenso entre dos protagonistas de la vida pública mexicana: el poder ejecutivo y el poder legislativo, así como la suma de voluntades de los institutos políticos mexicanos mayoritarios. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Mexicana tiene una cobertura poco amplia, ya que además de dejar fuera del esquema al personal público del sector paraestatal, tiene restricciones a un número elevado del personal del sector centralizado;

entre éstos quedan fuera del sistema los miembros de las fuerzas armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del servicio exterior mexicano, entre muchos otros puestos del ejecutivo federal.

El impulso del SPC es una manifestación de la nueva institucionalidad mexicana, pero también es parte de la agenda pendiente institucional, puesto que los retos en la implementación pueden ser desastrosos si ésta no es transparentemente realizada, si la capacidad profesional queda limitada y si el fantasma de la discrecionalidad en los procesos de implementación del sistema abren la puerta al pasado. De ahí la necesidad de recordar los elementos fundamentales de un análisis institucional, en el sentido de que cualquier base conceptual del nuevo institucionalismo, parte del razonamiento de que no existe un marco organizacional eficiente si éste no se encuentra estructurado en cuadros de dirección y de operación técnica y profesional previamente preparados, y segundo, no existe un campo profesional ni disciplinario que no se centre en servir mejor a la sociedad. Conceptos como el de transparencia y rendición de cuentas no son suficientes para explicar, en las condiciones actuales, el sistema institucional mexicano.



El servicio civil de carrera para Duhalt Krasus es el conjunto de normas legales, políticas y de procedimientos administrativos basados en las técnicas de la administración de personal más conocidas, para manejar los recursos humanos de la administración pública.[240]

El servicio civil de carrera puede ser concebido con diversos nombres, ya que para la administración pública federal se denomina servicio profesional de carrera, mientras que para los estados de México y Guanajuato se le denomina servicio civil de carrera; teóricamente existe una explicación, esta inicia aclarando que este es un sistema en el cual los servidores públicos ingresan, permanecen y ascienden en la escala jerárquica con base en la demostración del mérito, lo que para algunos teóricos le denominan sistema meritocratico y en la aprobación de exámenes, sin algún tipo de influencia política.

[240] Duhalt Krauss, Miguel. La Administración del personal en el sector público. Un Enfoque Sistémico, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.

Un servicio de carrera implica hablar del cuerpo no político de funcionarios de la administración o servicio público, que debe ser competente y eficaz, atractivo para que las personas presten verdaderamente un servicio y sobre todo permanente, implica al mismo tiempo las técnicas básicas de la llamada administración de personal como reclutamiento, selección, inducción y capacitación. El servicio civil de carrera y la profesionalización son indistintamente utilizados, sin embargo no son lo mismo. La carrera administrativa se refiere fundamentalmente al desarrollo profesional dentro de la estructura administrativa, pero no necesariamente implica la existencia del servicio civil como sistema, aunque evidentemente en el sistema de servicio civil se hace carrera administrativa.

El servicio profesional por su parte, es el resultado del servicio civil, es decir, la aplicación que tal sistema permite y pretende que los servidores públicos sean competentes y eficientes. Sin embargo, la profesionalización puede lograrse también sin la existencia del servicio civil, ya que no refiere la estructura administrativa como este, toda organización debe buscar que el elemento humano cuente con las herramientas necesarias para el desarrollo de sus funciones administrativas.



Toda transformación y en específico la estructura administrativa requiere de un orden; orden que lleva por nombre y apellido servicio profesional de carrera. El sistema de servicio profesional de carrera es un imperativo institucional clave para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traducirá en una mejora en los servicios que se ofrecen a los ciudadanos. Este sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera y garantiza su ingreso, desarrollo y permanencia en la administración pública federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades; en un marco de transparencia y legalidad.

Como toda acción política tiene sus alcances y limitantes, en algunas políticas se observan más limitantes que alcances, esto por el ambiente en donde se aplica. Es decir, la generalidad con la que se crea no contempla la particularidad, en este caso los estados. El Estado de México concibe al servicio civil de carrera como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia. Lo anterior significa que la función pública debe ser abierta,

en cuanto que su acceso sea mediante reglas que aseguren equidad y estabilidad.

El Estado de Guanajuato contempla en su estructura administrativa al servicio civil de carrera, el cual constituye un sistema de reclutamiento, selección, integración, capacitación, desarrollo y evaluación de los recursos humanos del sector público, que garantiza el acceso a la función pública por méritos de capacidad y preparación, la permanencia con base al desempeño y el desarrollo de los servidores públicos de carrera.

El gobierno del Estado de Guanajuato, a través de la Unidad del Servicio Civil de Carrera, pone a su disposición su bolsa de trabajo denominada Bolsa de Trabajo del SCC. El gobierno de Juan Manuel Oliva Ramírez por medio del mencionado sistema pretende mejorar la permanencia basada en el mérito, a través de la evaluación al desempeño y profesionalización; aplica en los niveles comprendidos entre el 6 y el 12 del Tabulador General de Sueldos y Salarios.

Sin duda alguna la razón más importante ante la institucionalización del fenómeno de la alternancia partidista, es la de poder contar con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad de programas y políticas, ante los cambios de gobierno.



El Estado de México, en su estructura administrativa contempla al Instituto de Profesionalización a cargo de la Secretaría de Finanzas, el cual pretende la mejora en la selección de ingreso al poder ejecutivo del gobierno del Estado de México.

Por su parte en el Estado de Guanajuato solo existe una Coordinación de Profesionalización del Servicio Civil de Carrera dependiente de la Secretaría de Finanzas y Administración.

En la práctica la institucionalización de las administraciones públicas estatales, a través de la estructura técnica del sistema de servicio civil de carrera, no es del todo clara, ya que la propia administración pública continúa siendo la fuente del reclutamiento político y basamento de la representación clientelar o corporativista. Así, como el esquema de incentivos y castigos para los funcionarios, favorece enteramente el ajuste mutuo por la vía económica particular y por encima de la ley. Finalmente, la administración pública es el brazo ejecutor incondicional del presidente

(gobernador), en una burocracia subordinada, como la de México, disminuyen en algunos casos, los tiempos en que favorecen las políticas a sectores sociales influyentes y dificulta la formación de redes de tipo individual en otros.

La revisión de las medidas de institucionalización, de los sistemas de profesionalización del servicio público, de los estados de México y Guanajuato da cuenta que es tarea pendiente ahondar en: un marco jurídico, un órgano central rector, definición de las categorías o grupos de empleados y funcionarios que integran el servicio profesional, igualdad y equidad, el ingreso y su método y el retiro, un sistema de jubilación que no esté centrado en un tema netamente financiero.

Sin duda alguna, lo que más ha llamado la atención de este proceso de profesionalización o establecimiento de un servicio profesional de carrera, es que se trata de una experiencia inédita, esto es, que a diferencia de muchos países, concretamente de la región latinoamericana que se encuentran en procesos similares a partir de la expedición de nuevas leyes o la implantación de sistemas que tratan de corregir a los sistemas anteriores (lo cual denominamos como proceso de reprofesionalización), en México por primera vez se establece un sistema de esta naturaleza a través de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal -concretamente el 10 de abril de 2003-, así como de su reglamento en abril de 2004.



### *7.2 Consideraciones particulares de la reforma administrativa y del cambio institucional*

Además de las acciones, programas y cambios comunes o similares realizados en las administraciones de los estados de Guanajuato y México existen otros que también forman parte de las reformas administrativas pero que sólo se presentan en uno de los dos casos.

En el caso del Estado de Guanajuato destaca la relación causal que se establece entre rendición de cuentas y un buen gobierno, es decir, un gobierno de puertas abiertas que cree en la transparencia y en la rendición de cuentas y que busca su trascendencia en el servicio honesto y puntual a la ciudadanía. Muestra de ello, es la inclusión del tema de buen gobierno como uno de los principales en la página del gobierno del Estado.

La idea del buen gobierno (governance o gobernanza) es la respuesta a los cambios en la sociedad y su creciente complejidad, las fallas del mercado y la crisis fiscal del Estado, las nuevas formas de gobierno y el legado de la responsabilidad política tradicional, la emergencia de la denominada nueva gestión pública y el cambio de la administración pública hacia el mercado.

Destaca en el Estado de Guanajuato la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato el 29 de julio de 2003, mientras que en el Estado de México el 18 de marzo de 2004 se establece el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En ambos casos se menciona la importancia de la declaración patrimonial, sin embargo en el Estado de Guanajuato la información que se proporciona en su portal de transparencia, se restringe al tabulador de salarios, viáticos y plantilla de personal. En el Estado de México la manifestación de bienes de servidores públicos, está integrada por el sueldo mensual neto, por los bienes inmuebles y por los vehículos y otros bienes muebles; información que se encuentra disponible en la página de transparencia del gobierno del Estado. Dicha información contempla a la administración central, a la procuraduría general de justicia, organismos desconcentrados y descentralizados.



Las transformaciones de la estructura administrativa en el gobierno de Guanajuato han resultado en la creación de una Secretaría de Seguridad Pública, mientras que en el Estado de México de una Secretaría de Desarrollo Metropolitano, la lógica de los cambios a la estructura administrativa no reflejan, necesariamente un cambio inducido por las necesidades de responder a las circunstancias externas a la propia estructura u organización, es decir, los cambios a la estructura organizacional no necesariamente son producto de las necesidades. Muestra de ello es la inexistencia de una Secretaría de Seguridad Pública en el Estado de México, siendo está entidad federativa la que ocupa el lugar número uno en delincuencia del país.

En Guanajuato el servicio civil de carrera es un sistema de recursos humanos para la administración pública del Estado, que garantiza el acceso a la función pública por méritos de capacidad y preparación; la permanencia con base al desempeño y el desarrollo de los servidores públicos de carrera. El servicio civil de carrera constituye un sistema de recluta-

miento, selección, integración, capacitación, desarrollo y evaluación de los recursos humanos del sector público, que garantiza el acceso a la función pública por méritos de capacidad y preparación, la permanencia con base al desempeño y el desarrollo de los servidores públicos de carrera. La filosofía del SCC es atraer, motivar, retener y desarrollar integralmente a servidores públicos calificados, comprometidos, honestos, con orientación al servicio y que coadyuven al logro de los objetivos institucionales, mediante el diseño, implantación y evaluación de un sistema de administración de personal transparente, eficiente y humanista, que propicie el desarrollo de una nueva cultura de servicio público en el gobierno del Estado.

Está sustentado en: 1) valores: legalidad, servicio, compromiso, solidaridad, responsabilidad, respeto, transparencia y logro de resultados; las definiciones de cada uno de ellos los marca la Secretaría de la Gestión Pública; 2) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Reglamento del Servicio Civil de Carrera; y 3) procedimientos administrativos (Guía Técnica del Servicio Civil de Carrera que establece la secuencia lógica de las actividades, los diagramas de flujo de operación y formatos de cada uno de los procesos que conforma el sistema). Mientras que los principios que lo rigen son: 1) equidad; 2) justicia; 3) legalidad y 4) transparencia.



Tiene como objetivo el establecer la permanencia basada en el mérito, a través de la evaluación al desempeño y la profesionalización. La delimitación de los estímulos, comprende a los niveles del 6 al 12 del Tabulador General de Sueldos y Salarios.

La particularidad en el Estado de México se funda en la existencia de un Consejo Estatal para la Competitividad de los Sectores Productivos (CECOSP), como órgano de consulta del ejecutivo del Estado con relación a la productividad y competitividad de las unidades administrativas, creado desde el 22 de julio de 2004. El primero de noviembre de dos mil cinco mediante acuerdo del ejecutivo, el ser miembro del CECOSP se hace un cargo honorario.

En el Estado de México, los instrumentos de ingreso, permanencia y promoción de los funcionarios públicos y el SCC son planteados como un instrumento que permita la modernización integral y adecuación permanente del marco jurídico que rige la acción del gobierno, orientada con un sentido humano y visión de largo plazo, para satisfacer las necesidades

y expectativas de la población, dichos instrumentos son regulados por el Instituto de Profesionalización el cual depende desde el 1º de noviembre de 2005 de la Dirección General de Administración de Personal de la Secretaría de Finanzas. Al inicio del periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto, este dependía de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración. Su objetivo es dar atención a los aspirantes a ingresar al poder ejecutivo del gobierno del Estado de México.

El adiestramiento y capacitación tienen como propósito actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades de los servidores públicos con la finalidad de encauzarlos hacia un desarrollo profesional que les permita otorgar servicios de calidad a la ciudadanía. Su compromiso establece: 1) la programación se comunicará al servidor público a través de la Coordinación Administrativa o equivalente de su Dependencia u Organismo Auxiliar; 2) se atenderá al servidor público participante en los eventos de adiestramiento y capacitación de acuerdo al calendario de los mismos y 3) es responsabilidad del servidor público competente adscrito al área de adiestramiento y capacitación, proporcionar información clara sobre los beneficios, requisitos, trámites y procedimientos del programa.



La evaluación del desempeño valorará el nivel de eficiencia que un servidor público demuestra en el desarrollo de su puesto, incluyendo su compromiso con el mismo, su comportamiento general y actitud para asumir responsabilidades; los requisitos que se establecen son: 1) ser servidor público con nombramiento por tiempo indeterminado; 2) ser evaluado en un lugar sin distracciones o interrupciones; 3) ser evaluado mediante un procedimiento uniforme (sistema estandarizado); 4) ser servidor público general o de confianza (niveles 1 al 23, con excepción de cuerpos de seguridad) y 5) que no esté suspendida su relación laboral, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. La evaluación del desempeño se aplica semestralmente por el jefe inmediato, mínimo jefe de departamento.

Las promociones de ascensos por concurso regulan los movimientos escalafonarios de los servidores públicos generales que prestan sus servicios por tiempo indeterminado en las dependencias del poder ejecutivo del gobierno del Estado de México, los requisitos son: 1) ser servidor público con nombramiento por tiempo indeterminado; 2) acreditar la antigüedad en el puesto que tiene asignado con base en la cédula de identificación de puestos; al menos deberá de ser de seis meses; 3) acreditar

con la documentación necesaria, el nivel de estudios requeridos para el puesto por el que concursa; 4) aprobar el examen teórico-práctico que, en su caso, se determine y 5) no estar suspendida su relación laboral, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. La programación se comunicará al servidor público a través de la coordinación administrativa o del área de recursos humanos de su dependencia, iniciando a partir de la publicación de las convocatorias correspondientes y los tiempos establecidos en las mismas, hasta la emisión y publicación de los dictámenes respectivos. Se atenderá a los servidores públicos que deseen participar en los concursos escalafonarios a través de la coordinación administrativa o equivalente de su dependencia. Los concursos escalafonarios se publicarán de acuerdo a la calendarización autorizada por la Comisión Mixta de Escalafón y se difundirán a través de carteles, vía web, del Instituto y del Sindicato Único de Trabajadores de los Poderes, Municipios e Instituciones Descentralizadas del Estado de México (SUTEyM).

La institucionalidad es vista por ambos gobiernos como una cuestión normativa que abarca, en ambos casos reformas superficiales a la administración pública sin llegar a abarcar el principal aspecto que podría asegurar un trato institucional en ese ámbito del sistema político, especialmente la implantación del servicio profesional de carrera. Pese a la existencia de numerosos instrumentos y acciones no se observan los mecanismos que ejecuten acciones concretas en torno a las reformas. Por otra parte, se observa que los gobernadores de ambos estados han ido modificando los planteos hechos en sus planes de desarrollo y actuando más orientados hacia otras acciones, no que difieran necesariamente de la reforma administrativa, pero que no están encaminadas a llevarla a los cambios profundos que requieren los sistemas administrativos.



### *7.3 Las acciones más exitosas en la reforma administrativa y el cambio institucional*

Para el Estado de Guanajuato las acciones son:

1) Simplificación administrativa que impulsó la reducción de trámites de apertura de empresas en los principales municipios industriales del Estado sin necesidad de cambiar el marco normativo.

2) La homogeneización en la prestación de trámites y su diferenciación de los servicios. Los formatos estandarizados y su actuación facilitan a los usuarios su relación con las acciones gubernamentales. Incluye, objetivo, trámite, tiempo de duración, requisitos y costo. Está incluida en internet.
3) El buzón que se utiliza para monitorear la realización de trámites y servicios. Aunque este instrumento no es significativo para identificar la corrupción (entre otras razones porque la mayor proporción no se da en ventanillas) ha servido para evaluar el servicio que se ofrece. Este buzón está conectado con el Sistema de Atención Ciudadana y el departamento de sugerencias. Esto también se encuentra en línea y es intención del gobernador Juan Manuel Oliva Ramírez crear Centros de Cómputo en las regiones del Estado para que los ciudadanos puedan acceder a internet.
4) Se implemento el programa Mejor Atención y Servicio (MAS), el cual gana el reconocimiento Innova Estatal 2004, fue diseñado por la Subsecretaría de Impulso a la Administración Pública, el cual permite reforzar el compromiso social de ofrecer a la ciudadanía un servicio ágil, amable y sin tantas molestias.
5) El combate a la corrupción ha sido una de las acciones más importantes, no sólo por el alto porcentaje de servidores públicos que declararon sus patrimonios sino porque se establecieron mecanismos efectivos para controlar todo lo que ingresa en el gobierno. Con el llamado "registro al interior", se tiene control sobre todo lo que entra y sale en cada dependencia. El normar y vigilar implica emprender acciones que van desde el diseño informático hasta la creación de leyes además de centrar las acciones anticorrupción en la prevención más que en la fiscalización.
6) El resultado más tangible de estas acciones fue el crecimiento del gobierno en los dos últimos años por encima de la inflación y esto se debe solamente a los sistemas de registros, no al aumento en las recaudaciones. Lo que sucedió es que se registró todo lo que ingresó incluido el presupuesto de ingresos. De esta forma al presentar la última Cuenta Pública para su revisión por la Contaduría Mayor de Hacienda del poder legislativo, ninguna de las observaciones que se realizaron correspondieron a desvíos de recursos, las que se hicieron fueron sobre procesos administrativos.
7) Modernización del sistema informático en el cual se incluyó el inventario de recursos humanos, padrón vehicular, trámites de tenencia,

transparencia en la administración a través de la publicación de cuentas.

Para el Estado de México las acciones son:

1) La certificación de los procedimientos administrativos a través de las normas ISO 9000. Además de las ya conseguidas, el gobierno tiene en proceso de certificación otras dependencias públicas. La versión actual de la certificación ISO será aplicada a las dependencias que ingresen en los próximos meses, parte importante de la nueva versión será el conocer la opinión de los usuarios sobre la satisfacción. La reingeniería de procesos ha detectado 117 servicios de alto impacto, los cuales pretenden ser sometidos a la certificación de la norma ISO 9000.
2) Mejora continua de los procesos en la administración pública, para ello se trabaja en un Sistema Integral en Línea denominado LEGISTEL. La práctica se encuentra implantada al 100% en la actualidad, con la creación de la página Web del Sistema LEGISTEL 2004, así como de la implantación del Sistema de la Calidad bajo la norma ISO 9001:2000.
3) La Reingeniería Organizacional, avalada por el Banco Mundial pretende: 1) realizar un diagnóstico sobre las características de los servidores públicos, los tramos de control (que tan largas son las líneas de decisión, cuántos del personal son sindicalizados, entre otros); 2) estructurar y diseñar las unidades o dependencias pero no con base en los procesos sino en las funciones; 3) la elaboración de un manual de organización y procedimientos por cada unidad; 4) la autorización del proyecto y 5) la implementación. La reorganización se realiza con base en los recursos existentes y no implica, por tanto un gasto mayor. Se considera que todas las dependencias se pueden reorganizar para tener mejores resultados. En este momento se encuentran trabajando en la etapa número cuatro.
4) La regularización de los servicios públicos dentro del Sistema de Escalafón obliga a concursar por las plazas que están disponibles. El personal que conforma el magisterio no forma parte de este programa debido a que cuenta con su propio escalafón y su propia normatividad. Con el Catálogo de Puestos y el proceso de evaluación del desempeño se intenta hacer una prueba piloto en la Secretaría de Finanzas en la cual esas y otras etapas del proceso de profesionalización se aplicarían.

5) La modernización de la administración a través de los sistemas informatizados ha permitido acercar más al gobierno con la sociedad. La línea e-gobierno cuenta con 1000 servicios y todos están en línea además del Callcenter para consultar sobre trámites federales, estatales y municipales.

# Conclusiones

La escuela del nuevo institucionalismo considera que las organizaciones reducen la incertidumbre, debido a que inherentemente proporcionan una estructura preconcebida para la vida organizacional. También forman lineamientos para la interacción humana, a partir de las reglas, normas y comportamientos formales e informales que se presentan en un contexto organizacional. En el nuevo institucionalismo, la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. El nuevo institucionalismo argumenta que los contextos institucionales -políticos, económicos y sociales-, dentro de los que actúan los individuos, influyen de manera importante sobre el comportamiento y la toma de decisiones en las instituciones.

Para el nuevo institucionalismo, cada organización desarrolla características propias que las diferencian de otras, siendo las diferencias el factor más relevante por considerar para entender el comportamiento de los actores organizacionales. El propósito del nuevo institucionalismo es analizar los procesos mediante los que las instituciones desarrollan sus rasgos típicos, así como describir las formas en que estas características influyen en el comportamiento de los miembros de la organización. El nuevo institucionalismo es una teoría que explica la estabilidad en los procesos sociales, a partir del conocimiento de las reglas y de su contexto organizacional; y también derivado del hecho de que no considera a los agentes como personas autónomas e independientes, ya que siempre están sujetos a una serie de transacciones en las que se manifiestan relaciones de poder, no por atributo sencillamente sino por elementos de transacción.



El nuevo institucionalismo explica la estabilidad en los procesos sociales con base en dos ideas: las organizaciones solo cambian de manera incremental y concatenada; y segundo, las normas y reglas en las instituciones influyen de forma determinante sobre el comportamiento de los individuos. Así, el nuevo institucionalismo identifica la relación entre institución y ambiente, como origen de todo cambio organizacional. El ambiente está formado por organizaciones diversas, internas y externas; así como de actores con intereses y en interdependencias en el mismo contexto organizacional. Se estiman como elementos rectores las tra-

diciones, las reglas y las normas. Los dos aspectos fundamentales de cualquier análisis institucional son: 1) como interpretar la relación entre instituciones y comportamiento institucional y 2) como explicar el proceso mediante el que las instituciones surgen o cambian. El enfoque del nuevo institucionalismo no se constituye como un cuerpo unificado de categorías y herramientas teóricas. Bajo esta corriente se agrupan trabajos intelectuales de diversas disciplinas de las ciencias sociales y de las ciencias económicas.

Se concibe al nuevo institucionalismo como un cuerpo de tres enfoques analíticos diferentes y con diverso origen. Las escuelas de pensamiento son: el institucionalismo histórico-político, el de la elección racional o económico y el institucionalismo sociológico. Se evidencia que si bien la administración pública mexicana es confrontada y cruzada no solo con uno, sino con tres enfoques del nuevo institucionalismo, es conveniente resaltar que las tres escuelas han hecho grandes aportaciones, desde sus perspectivas, al campo organizacional en la vida de las instituciones. Además, han avanzado en las percepciones sobre la creación y el cambio organizacional en las que la acción de los individuos debe verse como un asunto de preferencias, intercambios y suma de voluntades, en un marco de arreglos formales y también en la participación de actores individuales. Es necesario diseñar una reestructura institucional de la administración pública en nuestro país. De manera adicional también es necesario diseñar políticas de reclutamiento, capacitación y profesionalización del cuerpo de funcionarios para que respondan con mayor compromiso profesional a las demandas de la sociedad. Las instituciones reducen la incertidumbre y en tiempos de transición política la mejor manera de atender los retos de gobierno es a partir de un ambiente neoinstitucional, en el que el cuerpo de servidores públicos profesionalizados se regulan transparentemente bajo rendición de cuentas y en marcos institucionales estables.



El estudio del nuevo institucionalismo, como categoría académica, es útil para la revisión del desempeño institucional de los gobiernos modernos en etapas de transición. La aplicación del nuevo institucionalismo en la realidad mexicana, tal y como fue el objetivo de la presente obra, tiene su escenario más importante en un institucionalismo mexicano, que tiene como antecedente un arreglo funcional estatal y de su administración pública que, en la mayor parte de la segunda centuria del siglo XX, se distinguió en lo político por un poder centralizado, uniperso-

nal, con una alta preeminencia del gobierno federal sobre los gobiernos locales. En el ámbito administrativo prevaleció el gigantismo burocrático y los excesivos gastos públicos; no obstante, las políticas de ajuste de las dos últimas décadas de este siglo y la regulación de las conductas económicas redundó en un Estado con un amplio déficit fiscal, con crisis económicas y sociales recurrentes y con una base social descontenta por las políticas de ajuste económico. La característica central del Estado de entonces se perfiló en descuidos fiscales, endeudamiento excesivo y un alto protagonismo estatal.

En el presente documento, se ha observado que en la administración pública mexicana hay tres estrategias básicas para el mejoramiento institucional, a saber: la reforma administrativa, la modernización administrativa y la innovación gubernamental. Desafortunadamente, la administración pública mexicana rara vez realiza políticas más allá de la primera estrategia. Dada esta noción, una propuesta representada por este volumen es la promoción del conceptual esquema del nuevo institucionalismo, así como su aplicación en las instituciones mexicanas actuales, con el propósito de proporcionar elementos de mejora e innovación en la administración pública mexicana.



Analizar algunas instituciones mexicanas a la luz del esquema conceptual del nuevo institucionalismo nos permite asegurar que los rasgos de la administración pública mexicana de nuestros días, cruzada por un incipiente nuevo institucionalismo, hacen propicia  la revisión teórica y práctica de categorías de la disciplina de la administración pública, con el fin de ofrecer marcos para el análisis de los escenarios que actualmente se manifiestan en México. De ahí que las instituciones deben centrarse en dar rumbo y certeza a las acciones de gobierno, a la convivencia política, a la democratización y a la profesionalización de las decisiones públicas, recogiendo el espíritu de la sociedad. Así, como se ha observado el enfoque del nuevo institucionalismo surge como una escuela que busca la revisión y renovación de los conceptos de administración y gestión públicas, en el marco de sociedades modernas, en donde el ejercicio de las democracias liberales es una constante. Como se ha visto, en la administración pública mexicana existen tres estrategias para su mejora institucional: la  reforma administrativa, la modernización administrativa y la innovación gubernamental.

Las propuestas normativas del nuevo institucionalismo paulatinamente tienen eco en México, en razón de constituir una alternativa para reorientar el quehacer cotidiano del gobierno. Sea como fuere, en los casos del Estado de México y de Guanajuato se percibe un interés por incrustar prácticas de corte neoinstitucionalista, con todo y las limitaciones administrativas de cada una de estas entidades: se han emprendido una serie de reformas administrativas como consecuencia de los retos del Estado neoliberal ante un contexto de cambio político.

De acuerdo con lo expuesto, con el planteamiento y la reforma de sus instituciones, México se acerca más al arquetipo de la economía de mercado, a la vigencia de un Estado que se desenvuelve en la eficacia y complejidad de las instituciones democráticas. Así, México tiene un perfil de instituciones que es significativo por su valor público y porque ha permitido la construcción y consolidación de instituciones que han dado paso al abordaje de los conflictos, la solución de las demandas en competencia y la distribución de los beneficios. En lo fundamental, las instituciones deben funcionar para permitir asegurar la combinación de estabilidad política y gobernabilidad. Falta aún el aprendizaje pleno, abierto y sugerente de la consolidación de los valores democráticos, con el fin de que las instituciones creadas y por reformarse, tengan una sabia constructiva que refleje la capacidad para responder a situaciones previstas e imprevistas con visión institucional, gubernamental y pragmática.



¿Por qué debe cambiar el gobierno y la administración pública? Ante esta pregunta conviene repasar la serie de factores que obligan al cambio, a la modernización de las administraciones públicas o sea las fuerzas del cambio. Esta transición debe darse por las siguientes razones: crecimiento y composición de la población; globalización de la economía, ya que estamos en una economía abierta e inestable; vivimos la era de la información y de las comunicaciones; hay una sociedad más consciente, participativa y demandante; avances tecnológicos; desarrollo de la democracia o procesos de democratización; mayor politización de la población y progreso de una cultura política democrática; profundas desigualdades sociales; exigencia de una verdadera gobernabilidad, que transite por la vía de la eficacia administrativa; limitaciones de recursos y exigencias de mayor racionalidad; equilibrio ecológico; limites al mantenimiento del poder de los partidos políticos y la necesidad de un mayor control y vigilancia de la actividad pública, entre otros factores.

La administración pública está en debate como un aparato administrativo incapaz de responder eficazmente a las demandas de la sociedad, por lo que es necesario revitalizarla, como una institución creativa e indispensable. Este es otro reto por el que debemos seguir trabajando y reorientando nuestras capacidades y creatividad. Para poder transformar nuestro aparato administrativo se requiere de una política pública administrativa que responda a una población más demandante y participativa, contando para ello con servidores públicos comprometidos institucional y éticamente, para que en forma corresponsable el Estado siga su ascendente marcha impulsando el desarrollo de la sociedad, así como su aparato público.

Las cuestiones que tienen que ver con el cumplimiento de las normas se relacionan con la necesidad de que exista un diseño específico de las normas, es decir, que no sean ambiguas ni contradictorias, además deben existir actores encargados de monitorearlas, esto es, un aparato administrativo debe contar con reglas para cumplir su trabajo e instancias a quien rendir cuentas. El evaluar prácticas informales y culturales que se enfrenten con las reglas formales es un elemento que permite prever de qué forma adaptarlas al ambiente y monitorearlas. Un problema grave es cuando en un sistema político no existen reglas formales o las que existen no se cumplen y predominan las reglas informales, la discrecionalidad y el trato preferencial. Cuando esto sucede se genera un contexto de injusticia, desigualdad e incertidumbre en el sistema político. Esto ha sucedido en México desde hace varios años. En México no han existido frenos y equilibrios necesarios que aseguren la institucionalidad del sistema político. A propósito del análisis institucional en México en el siglo XIX, el estilo de gobierno mexicano intervencionista y arbitrario obligó a las empresas a actuar de forma altamente politizada valiéndose para todos los intercambios de redes familiares, influencias políticas y prestigio, con el fin de acceder a un trato privilegiado. Los que estaban fuera de los privilegios se vieron obligados a actuar fuera de la ley, esta circunstancia, imposibilitó el desarrollo institucional del país. Durante el siglo XX México mantuvo una estructura de orden distinta a la institucionalidad. Sin embargo, en los años ochenta cuando iniciaron los cambios económicos y políticos se puso en la discusión el contexto institucional del país y la necesidad de realizar un nuevo diseño tendiente a resolver problemas de desigualdad, incertidumbre y falta de confianza.

Los cambios políticos y económicos que México ha vivido con intensidad en las últimas tres décadas se enlazan con un nuevo perfil de la institucionalidad democrática, pero tienen importantes antecedentes que es esencial retomar con objeto de localizar los procesos y los cambios en términos de continuidad y permanencia. En efecto, la reforma económica del Estado iniciada y formalizada en los ochenta con el reconocimiento de la rectoría -artículo 25 constitucional- del propio Estado en la vida productiva y social, la creación del Sistema de Planeación Democrática -artículo 26 constitucional- y la definición de las áreas estratégicas y prioritarias de la economía -artículo 28 constitucional-, así como la adopción de las políticas de apertura externa, desregulación, privatización y liberalización, constituyen el punto de partida para ubicar las nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado.

De este modo, los espacios económicos y sociales son motivo de una redefinición que transforma el papel del Estado en la sociedad, para dar paso al juego de la economía de mercado, no a un mayor intervencionismo estatal que tiene sus límites de eficacia con el agotamiento de la economía estatizada que se proclamó al amparo de la justicia social y los arreglos corporativos. La reforma económica del Estado precede a los cambios políticos, la institucionalidad democrática se nutre de esos elementos. La nueva institucionalidad del país toma distancia de los valores del autoritarismo, porque la recuperación de la vida privada, la ampliación de los espacios públicos, el auge de los grupos sociales y el aumento de la competencia política son factores que obligan a que el Estado precise con claridad las formas y modos de regulación para que la sociedad y las fuerzas productivas se desarrollen con mayor certidumbre.



Desde finales de los noventa y hasta la fecha, las transformaciones del Estado mexicano apuntan por la existencia de más equilibrios dinámicos que dan como resultado un ambiente económico y político orientado a la democratización del poder. La recuperación y el fortalecimiento de las libertades civiles y políticas es un elemento decisivo para entender el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, al igual que de sus instituciones políticas como los partidos políticos. Así, lo público y la política se recuperan como espacios de la sociedad y ésta, con sus acciones colectivas, gana terreno para proclamar las banderas de la autonomía y la autogestión que tienden a fortalecer al tercer sector -ni Estado ni mercado- que tiene sus capacidades y recursos propios para desarrollarse. No más Estado tutelar ni gobierno mediatizador son ahora

reclamos públicos e institucionales que se han formalizado hasta reconocer la existencia de una sociedad activa, contestataria y organizada, la cual ha conseguido ganar espacios que le fueron expropiados por el poder político. Lo público y la política se han descentralizado para frenar las formas del burocratismo administrativo, dando cabida a la expresión plural y productiva de una sociedad que recupera su derecho de iniciativa para demandar mejores políticas públicas.

Las reformas institucionales que México ha presentado en las tres últimas décadas bien pueden agruparse en cuatro grandes núcleos, a saber: 1) la disminución sensible del gasto público; 2) un proceso de liberalización; 3) inserción al contexto y organismos mundiales, y 4) disminución de las funciones estatales, vía desmantelamiento de las empresas del Estado, liquidación, fusión y privatización. La búsqueda de la modernización o innovación del Estado a través de las reformas del Estado son la apología del cambio institucional. Empero, queda claro que la reforma del Estado, hasta el momento no ha tocado la estructura administrativa del gobierno, esto es la institucionalización de la administración pública se ha quedado en intentos de homogeneizar las organizaciones públicas y sus propios procesos a través de la utilización o incorporación en el lenguaje administrativo de ciertos conceptos o preceptos.



El vínculo entre la escala estatal y nacional es mutuamente estructurante. Por una parte, lo que acontece en el plano de las entidades no se puede entender sin el contexto nacional, sin embargo, el plano más general está conformado también por lo que sucede en los planos subnacionales o estatales, ya que poseen ciertos grados de libertad para obrar en un margen condicionado, pero no determinado.

Con la revisión de la administración pública de los estados de Guanajuato y México, particularmente de sus Planes de Desarrollo e Informes de Gobierno, hemos conseguido tener mayor claridad de lo complejo de los sistemas administrativos y principalmente la dificultad que entraña el introducir reformas.

La hipótesis planteada: los cambios políticos per se, no generan transformaciones que disminuyan la corrupción, la discrecionalidad y la arbitrariedad, lo cual se debe a que el cambio político es condición necesaria pero no suficiente de un cambio institucional que contemple el sustituir las prácticas informales por reglas formales reconocidas, aceptadas y

acatadas por todos. El cambio político o alternancia electoral por sí sola no propiciará un cambio político democrático sino es acompañado de un cambio en el contexto institucional, se comprueba satisfactoriamente, al observar que la instrumentación de capacidades administrativas e institucionales que acompañan a los cambios políticos, es un elemento indispensable en la construcción del orden democrático. Cuando nos referimos a cambios políticos hemos de incluir al Partido Revolucionario Institucional en virtud de que con la pérdida de posiciones electorales, ese partido se ha venido adaptando a las condiciones de competencia que imponen los gobiernos de oposición. Si bien guardan prácticas tradicionales del ejercicio del poder (como es el caso del clientelismo político manifiesto en la creación de innumerables dependencias y organismos, así como la movilidad de los funcionarios) han intentado introducir cambios novedosos al menos en los sistemas administrativos.

La ambigüedad que se genera en los contextos institucionales se reduce cuando existe un diseño institucional claro, conocido y practicado por todos. Pero para que las reglas de funcionamiento y comportamiento organizacional se acaten, es necesario tener confianza en las instituciones. La confianza es un elemento fundamental para obedecer las normas y las reglas. El imperio de la ley es una restricción indispensable para asegurar las acciones gubernamentales.



La construcción de ese marco institucional de referencia compartido por todos es una tarea que están tratando de emprender los gobiernos locales de México. Pero existen limitaciones que han impedido que reformas, como la administrativa se realicen de manera integral. Una de ellas es considerar que para cada reforma administrativa deba existir un ordenamiento legal (más común en el Estado de México que en Guanajuato) lo cual complica y entorpece el proceso de reforma.

El no entender las reformas administrativas como procesos de adaptación a los cambios del contexto institucional y querer generar cambios radicales es otro de los problemas que impiden poner en práctica la reforma, es decir, no considerar tanto los cambios como la estructura anterior o los senderos trazados tratando de aprovecharlos y readecuarlos para continuar las reformas. Consideraciones de índole política son una restricción de la mayor importancia para emprender las reformas. Aquí entra en juego la visión de los actores que gobiernan (principalmente el gobernador y su grupo de trabajo) sobre que conviene no solo para hacer más eficiente la administración (como lo han manifestado en sus planes de desarrollo) sino para asegurar una continuidad de su partido en el gobierno local, es

decir, las ideas que generan cambio en la percepción de la política y con ello nuevas estrategias.

Esto constituye una importante limitación en profundizar las políticas porque intervienen variables ajenas al mero desarrollo de la organización administrativa y tienen que ver con clientelas políticas y económicas que apoyan y sostienen a los grupos en el poder. Las ocasionales incursiones de la política en la reforma administrativa no han conducido al desarrollo de una capacidad institucional general para llevarla a cabo. Lo anterior nos puede ayudar a entender por que las reformas administrativas en ambos estados han sido limitadas y no han abordado el principal aspecto de una reforma de este tipo: el servicio civil de carrera o profesionalización de los empleados públicos o bien su realización de manera limitada privilegiando aspectos como la antigüedad y no la competencia y los meritos.

En cualquier caso, la preocupación por la reorganización de la administración ha estado presente en la gestión de ambos gobiernos, sea por realizar cambios si bien limitados o como señalan March y Olsen, con el propósito de dar seguridad a los observadores sobre la pertinencia de las acciones más que a influir realmente en ellas.



Así, unas sociedades complejas y dinámicas como las del Estado de Guanajuato y México, requieren de un análisis, no sólo con una visión actual y retrospectiva, sino la potenciación de su futuro en relación con su administración pública. En consecuencia el ejercicio de prospectiva continúa siendo necesario para arribar a ese futuro deseable y se reafirma la idea de que debe existir una política administrativa explícita, conductora de los cambios administrativos, por lo que se intentará abordar estos problemas para dejarlos en la mesa de discusión: 1) las orientaciones del cambio deliberado se caracterizan por una democratización de la administración pública, la modernización del aparato público y del sistema político y la racionalidad política; 2) la visión del cambio deliberado es de tipo gradual, incremental e histórico; las relaciones de poder y la interrelación entre los sistemas y subsistemas, posibilitan una democracia efectiva, una democracia de corte social, que es, a su vez, un factor central en la prospectiva del aparato público y de las formas de hacer política; 3) la institucionalización de la racionalidad se presenta por la vía de la redistribución del poder, del paso de formas organizativas jerárquicas y piramidales a estructuras flexibles, con una mayor participación del destinatario

en la gestión de lo público y una revaloración de las zonas de poder y de las zonas de trabajo de los servicios públicos, que es el objeto de la administración; 4) en el aspecto instrumental del proyecto modernizador, la creación de Comisiones de Modernización Administrativa se puntualiza, desde el punto de vista político, en el espacio en el que se desarrollan relaciones de poder entre los distintos grupos político-administrativos; 5) las variables articuladoras del cambio institucional deliberado se traducen en la democratización del aparato público en el sentido de propiciar y provocar una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de decisión y operación, y 6) el proyecto de modernización del aparato público de los estados, objeto de estudio,que tiene como líneas centrales de análisis, las siguientes: cultura publi-administrativa, eficacia productiva, eficacia social, liderazgo proactivo y visionario, redistribución del poder y descentralización competencial, orientación teleológica, especialización funcional, racionalización procedimental, profesionalización y dignificación de la función pública, eficacia funcional, institucionalización de la racionalidad, sistemas temporarios y adaptables, gestión moderna por políticas públicas, administración especializada, control de eficacia funcional y democratización de la administración pública.



Por otra parte y bajo este esquema, debe considerarse que es necesario institucionalizar una política pública administrativa permanente, sostenida, sistemática e integral, que cumpla las siguientes características: lograr un desarrollo administrativo que genere como resultados, la adaptación plena de la administración pública a las condiciones del entorno político, social y económico; optimización de su contribución al fortalecimiento de la democracia; una estrecha vinculación entre la administración pública y las demandas de los ciudadanos, que promueva la participación social efectiva; que esté conectada con la realidad; que tenga una visión totalizadora del fenómeno político-administrativo; que parta de un diagnóstico apropiado de los problemas estructurales, que le permita al aparato público identificar los cursos de acción alternativos existentes y a la prognosis de sus posibles resultados; que permita mejorar la calidad de vida; que sea una mediación condicionante para el cumplimiento de las otras políticas públicas necesarias para institucionalizar el bienestar de la sociedad.

El conocimiento histórico de los cambios administrativos que han tenido los estados de Guanajuato y México, nos lleva a afirmar que es necesario promover y profundizar el cambio administrativo en las organizaciones

públicas, ya que no sólo deben sujetarse al cambio y asimilarlo, sino provocarlo, promoverlo y direccionarlo, es decir, fomentar cambios deliberados y de fondo.

La pauta marcada por el Consenso de Washington, en la línea de soluciones e instituciones únicas para problemas diferentes ha mostrado una alta ineficacia, aceptada incluso, por una parte de las instituciones financieras internacionales. Las modificaciones estructurales de las naciones son producto de una compleja interrelación de condiciones globales y nacionales, pero nunca determinadas unilateralmente ni en el sentido único de lo supranacional hacia abajo. Y esta misma afirmación se puede trasladar al plano de los cambios políticos, sociales y económicos de escala estatal.

A pesar de que se ha comentado que el nuevo institucionalismo no es una escuela unificada, ello no sugiere que sus aportaciones no sean notables en el campo disciplinario de la administración pública, y en hacerles evidentes y de utilidad en el análisis de la agenda pendiente del Estado Mexicano, como ha sido analizado en el desarrollo de este trabajo, bajo los aspectos de: 1) la necesaria democratización, modernización y participación interna de los partidos políticos; 2) la necesidad de transparencia en el cabildeo institucional entre los poderes públicos del ejecutivo y del legislativo, y 3) los retos en la implementación de la política de profesionalización del servicio público. En un país en transición como México, con arreglos que apuntan a un nuevo diseño de la agenda institucional, es trascendente analizar la vitalidad de la agenda pendiente.

# Bibliografía

## Libros

**A**guayo Quezada, Sergio. “La Inevitabilidad de la Democracia en México” en Riordan, Roett. (Comp.), La Liberalización Económica y Política de México, México, Siglo XXI, 1993.

**A**guilar Villanueva, Luis Felipe. Estudio Introductorio a la Antología I en Aguilar Villanueva, Luis Felipe (Comp.), Estudio de las Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

_____ “Gestión Gubernamental y Reforma del Estado” en Merino Huerta, Mauricio (Coord.), Cambio Político y Gobernabilidad, México, CONACYT-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

_____ Política y Racionalidad Administrativa, México, INAP, 1982.

_____ Gobernanza y Gestión Pública, México, FCE, 2006.

**A**larcón Olguín, Víctor. (Coord.), Metodología para el Análisis Político. Enfoques, Procesos e Instituciones, México, UAM-I/Plaza y Valdez, 2006.

**A**lmada, Carlos F. La Administración Pública Estatal en México, México, INAP, 1982.

**A**lmond, Gabriel. Una Disciplina Segmentada. Escuelas y Corrientes en las Ciencias Políticas, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

**A**rellano Gault, David. “Profesionalización de la Administración Pública en México: ¿De un Sistema Autoritario a un Sistema Democrático Rígido? en Retos de la Profesionalización de la Función Pública, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003.

**A**rriola, Carlos. “De la Pérdida de Confianza en el Buen Gobierno, 1970-1982” en Loaeza, Soledad y Segovia, Rafael. La Vida Política Mexicana en la Crisis, México, El Colegio de México, 1987.

**A**yala Espino, José. Instituciones para Mejorar el Desarrollo: Un Nuevo Pacto Social para el Crecimiento y el Bienestar, México, FCE, 2003.

_____ Fundamentos Institucionales del Mercado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

_____ "Globalización y Nuevas Instituciones" en Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2000.

_____ Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teorías Contemporáneas del Estado, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

_____ Límites del Mercado, Límites del Estado, México, INAP, 1992.

_____ Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico, México, FCE, 1999.

**B**anco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformación, Washington, D.C; Banco Mundial, 1997.

**B**añon, Rafael y Carrillo, Alejandro. "La Legitimidad en la Administración Pública"en Bañon, Rafael y Carrillo, Alejandro. (Comps.), La Nueva Administración Pública, Madrid, España, Alianza Universidad, 1997.



**B**arzelay, Michael. La Política de la Burocracia, México, FCE, 1998.

_____ Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, México, FCE, 2000.

**B**ecerra, Ricardo, Salazar, Ricardo y Woldenberg, José. La Mecánica del Cambio Político en México, México, Cal y Arena, 2000.

**B**éjar Navarro, Raúl y Casanova Álvarez Francisco. Historia de la Industrialización en el Estado de México, México, Libros de México (Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 21), 1970.

**B**eltrán, Ulises y Portilla, Santiago. "El Proyecto de Descentralización del Gobierno Mexicano" en Torres, Blanca (Comp.), Descentralización y Democracia en México, México, El Colegio de México, 1986.

**B**eltrán Villalba, Miguel. "La Administración Pública y los Funcionarios" en Gines, S. (Dir.), España: Sociedad y Política, Madrid, Espasa Calpe. 2000.

**B**ell, Daniel. La Sociedad Postindustrial, México, Mcgregor Hill, 1975.

**B**ill, J. A. y R. L. Hardgrave. “Modernización y Desarrollo Político” en Carnero Arbat, Teresa. Modernización, Desarrollo Político y Cambio Social, Madrid, España, Alianza, 1992.

Bobbio, Norberto. El Futuro de la Democracia, México, FCE, 1996.

_____ Entre dos Repúblicas. En los Orígenes de la Democracia Italiana, México, Siglo XXI, 2002.

**B**ozeman, Barry. Todas las Organizaciones son Públicas, México, FCE, 1998.

**B**ozeman, Barry (Coord.), La Gestión Pública su situación actual, México, FCE, 1998.

**B**racher Márquez, Viviane. El Pacto de la Dominación. Estado, Clase y Reforma Social en México (1910-1955), México, El Colegio de México, 1996.



**B**resser, Pereira, Luiz Carlos. “Reformas Económicas y Crecimiento Económico: Eficacia Política en América Latina” en Bresser Pereira, Carlos. Et. al. Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias: un Enfoque Socialdemócrata, Madrid, España, Alianza, 1995.

**C**abrero Mendoza, Enrique. “Estudio Introductorio a la Gestión Pública su situación actual”, en Bozeman, Barry (Coord.), México, FCE, 1998.

**C**abrero Mendoza, Enrique (Coord.), Gobiernos Locales Trabajando: Un Recorrido a Través de Programas Municipales que Funcionan, México, CIDE, 2003.

**C**adena Hinostroza, Cecilia. Administración Pública y Procesos Políticos en México, México, El Colegio Mexiquense-Porrúa, 2005.

**C**amou, Antonio. Los Desafíos de la Gobernabilidad, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Plaza y Valdés Editores, 2001.

**C**ampos Álvarez, Tostado y Martínez, Luis Miguel. Alta Calidad en la Gestión Pública, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

**C**ansino, César. Construir la Democracia. Límites y Perspectivas de la Transición en México, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1995.

**C**ansino, César y Alarcón Olguín, Víctor. América Latina: ¿Renacimiento o Decadencia?, San José Costa Rica, FLACSO-CIDE, 1994.

**C**ansino, César y Covarrubias, Israel. Por una Democracia de Calidad. México Después de la Transición, México, CEPCOM-Educación y Cultura, 2007.

**C**árdenas, Enrique. "La Gran Depresión y la Industrialización: El caso de México" en Thorp, R. América Latina en los años Treinta: El papel de la Periferia en la Crisis Mundial, México, FCE, 1988.

_____ La Hacienda Pública y la Política Económica, 1929-1958, México, FCE-Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México, 1994.



**C**arrillo, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México" en Sánchez González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado en México, México, INAP, 1998.

**C**asar, María Amparo. "Empresarios y Estado de Gobierno de Miguel de la Madrid: En busca de un Nuevo Acuerdo" en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**C**astañeda, Jorge. La Herencia. Arqueología de la sucesión Presidencial en México, México, Alfagura, 1999.

**C**entro de Administración para el Desarrollo, La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, Caracas, Venezuela, 2000.

**C**entro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Caracas, Venezuela, 1998.

**C**errillo Martínez, Agustí (Coord.), La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia, Madrid, España, INAP, 2005.

**C**oatsworth, John. “Obstacles to Economic Growth in Nineteenth Century México” en American Historical Review, North American, Indiana, 1978.

**C**ordera, Rolando y Ayala, Jorge. “Estado y Privatización: Una Aproximación a la Experiencia Mexicana” en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**C**órdova, Arnaldo. La formación del Poder Político en México, México, Era, 1979.

**C**ortina, Adela. “Ética de la Administración Pública” en Jornadas sobre Ética Pública, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.

**C**respo, José Antonio. “Crisis Económica: Crisis de Legitimidad” en Bazdresch, Carlos. Et al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**C**rozier, Michel y Friedber, Erhard. El Actor y el Sistema. Las Restricciones de la Acción Colectiva. México, Alianza, 1990.

**C**unill Grau, Nuria. “La Democratización de la Administración Pública. Los Mitos a Vencer” en Política y Gestión Pública, Buenos Aires, Argentina, FCE, 2004.

**D**ahl, Robert. La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos, Madrid, España, Editorial, Taurus, 1999.

_____ La Democracia y sus Críticos, Barcelona, España, Paidós, 1993.

_____ La Poliarquía. Participación y Oposición, Barcelona, España, Tecnos, 2002.

**D**ahl, Robert y Lindblom, Charles E. Politics, Economics & Welfare. Transaction Publishers, Londres, New Brunswick, 1992.

**D**e los Reyes, Yolanda. “Descentralización de la Educación” en Torres, Blanca (Comp.), Descentralización y Democracia en México, México, El Colegio de México, 1986.

**D**íaz Alejandro, C. “América Latina en los años treinta” en Thorp, R. (Comp.), América Latina en los Años Treinta: El Papel de la Periferia en la Crisis Mundial”, México, FCE, 1998.

**D**ror, Yezkel. La Capacidad de Gobernar, México, FCE, 1999.

**D**uhalt Krauss, Miguel. La Administración del Personal en el Sector Público. Un Enfoque Sistémico, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1972.

**E**aston, David. Esquema para el Análisis Político, Buenos Aires, Argentina, Amorrortu, 1996.

**E**aston, David (Comp.), Enfoques sobre Teoría Política, Buenos Aires, Argentina, Amorrortu, 1992.

**E**lizondo, Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito. (Comps.), Lecturas sobre el cambio Político en México, México, FCE, 2006.



**E**scalante Gonzalbo, Fernando. Ciudadanos Imaginarios. Memorial de los Afanes y Desventuras de la Virtud y Apología del Vicio Triunfante en la República Mexicana, México, El Colegio de México, 1992.

**E**spejel Mena, Jaime. Un Enfoque Gerencial en el Desarrollo Institucional de la Administración Pública, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003.

**E**spejel Mena, Jaime y López Serrano, Javier. Ciencia y Filosofía Política en la Formación Profesional del Politólogo, México, UAEM, 2001.

**E**spinoza Valle, Víctor Alejandro. Reforma del Estado y el Empleo Público, México, INAP, 1993.

**E**spinoza Valle, Víctor Alejandro (Coord.), Alternancia y Transición Política: ¿Cómo Gobierna la Oposición en México?, México, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, 2000.

**E**tzioni, Amitai. Modern Organizations, Englewood Clifss, NJ, Prentice Hall, 1964.

**F**arr, James. Et. al. (Eds.), La Ciencia Política en la Historia, Madrid, España Istmo, 1999.

**F**ernández Rodríguez, José Julio. Lo Público y lo Privado en Internet. Intimidad y Libertad de Expresión en la Red, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

**F**oucault, Michael. La Microfísica del Poder, Madrid, España, La Piqueta, 1992.

**G**rafstein, Robert. Institucional Realism: Social and Political in Racional Actors, New Haven, Yale University Press, 1992.

**G**uerrero Amparan, Juan. Un estudio de caso de la Reforma Administrativa en México: Los dilemas de la instauración de un Servicio Civil a nivel Federal, Documento de Trabajo, México, CIDE, 1998.

**G**uerrero Orozco, Omar. Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano, México, UNAM, 1994.

_____ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, UNAM-IIJ, 2003.

_____ "El Estado y su Evolución" en Viesca Treviño, Carlos (Coord.), Historia General de la Medicina en México, tomo IV. Medicina Novohispana en el siglo XVIII, México, Universidad Nacional Autónoma de México y Academia Nacional de Medicina, 2001.

_____ El Funcionario, el Diplomático y el Juez, México, INAP, Plaza y Valdés, 1998.

**G**uerrero Olvera, Miguel. La Nueva Gestión Pública. Un Modelo Privatizador del Proceder del Estado, México, IAPEM, 2008.

**G**uillén López, Tonatiuh. Et. al. (Coords.), Municipio y Buen Gobierno: Experiencias del Ímpetu Local en México, México, CIDE, 2006.

**G**uillén López, Tonatiuh y Rojo Calzada, Pablo. (Coords.), Gobernar con Calidad y para el Desarrollo. Experiencias de Innovación en los Municipios Mexicanos, México, CIDE, 2005.

**G**urría, José. “La política de deuda externa en México, 1982-1990” en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**H**all, Richard H. Organizaciones. Estructura y Proceso, Bogotá, Colombia, Prentice Hall, 1979.

**H**aggard, Stephan. “Reform of the State in Latin America” en Jave Burki Shahid y Guillermo Perry, Development in Latin America and Caribbean, Washington, D.C., World Bank, 1997.

**H**agstrom, W. O. The Scientific Community, New York, Basic Books, 1965.

**H**armon M., Michael y Mayer, Richard T; Teoría de la Organización para la Administración Pública, México, FCE, 1999.

**H**aro Bélchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: Tradiciones y Perspectivas, México, Miguel Ángel Porrúa-INAP, 2000.



**H**eady, Ferrel. Public Administration. A Contemporary Perspective, Nueva York, Marcel Dekker Inc, 1991.

_____ “Bureacracies”, in Encyclopedia of Govermentand Politics, Vol. I, Londres, Routledge, 1992.

**H**ernández Rodríguez, Rogelio. “La División de la Élite Política Mexicana” en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**H**uerta, Arturo. Liberalización e Inestabilidad Económica en México, México, Diana, 1992.

**H**untington, Samuel P. El Orden Político en las Sociedades en Cambio, Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1992.

_____ Political Order in Changing Societies, New Haven, Yale University Press, 1968.

_____ “Desarrollo Político y Deterioro Político” en Carnero Arbat, Teresa. Modernización, Desarrollo Político y Cambio Social, Madrid, España, Alianza, 1992.

_____ La Tercera Ola, la Democracia a Finales del Siglo XX, Barcelona, España, Paidós, 1995.

**I**nostroza Fernández, Luis y Martínez Martínez, Pedro. “Cambio Institucional y Relaciones Intergubernamentales (Federación, Estado y Municipio)” en Martinelli, José María. Políticas Públicas en el Nuevo Sexenio, México, UAM-I, 2002.

**I**racheta Cenecorta, Alfonso X. (Coord.), Gobierno y Administración Pública en el Estado de México. Una mirada a 175 años de historia, México, El Colegio de México, 2000.

**K**liksberg, Bernardo. El Nuevo Debate sobre el Desarrollo y el Rol del Estado, México, FCE, 2001.

**K**ozlarek, Oliver. “Acción y Normatividad. Un Problema Moderno” en Castañeda, Fernando y Guitián, Mónica (Coords.), Instantáneas de la Acción, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y Ediciones Juan Pablos, 2002.

**L**asswell, Harold D. “La Orientación Hacia las Políticas Públicas”, en Aguilar Villanueva, Luís (Coord.), El Estudio de las Políticas Públicas, Antología 1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1951.

**L**apalombara, Joseph. Et. al. Burocracia y Desarrollo Político, Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1963.

**L**eón y Ramírez, Carlos. La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2004.

**L**inz, Juan. La Quiebra de las Democracias, México, Alianza-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990.

**L**oaeza, Soledad. “Delamadridismo: La segunda Modernización Mexicana” en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**L**ópez Presa, José Antonio. (Coord.), Corrupción y Cambio. México, FCE-Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1998.

**L**ourau, René. El Análisis Institucional, Buenos Aires, Argentina, Amorrortu, 1975.

**L**ustig, Nora. "El Efecto Social del Ajuste" en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**L**ynn, Naomi y Wildavsky, Aaron (Comps.), Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1999.

**M**ajone, Giandomenico. Evidencia Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas, México, FCE, 1997.

**M**anjarrez Rivera, Jorge. La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Veracruz, 2003.



**M**aravall, José María. Los Resultado de la Democracia, Madrid, España, Alianza, 1995.

**M**arch, James G. y Johan Olsen. Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, Nueva York, The Free Press, 1989.

_____ El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1997.

_____ "Garbage can Models of Decision Making in Organizations" in March, James y Weissinger-Batlon, R. (Coords.), Ambiguity and Command: Organizational Perspectives on Military Decision Macking, Cambridge, Ballinger, 1986.

**M**arch, James G. y Simon, Herbert. Teoría de la Organización, Barcelona, España, Ariel, 1969.

**M**artínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia. “Propuesta de Descentralización del Estado Mexicano”, en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**M**artínez Mendizábal, David. Política Social y Pobreza en Guanajuato, México, Aportes, 2008.

**M**arx, Carlos. Miseria de la Filosofía, Madrid, España, ESPASA-CALPE, 1989.

**M**ayntz, Renate. Sociología de la Administración Pública, Madrid, España, Alianza, 1994.

**M**edina, Carlos. Ahora es Cuándo, México, Océano, 2004.

**M**edina, Luis. Del Cardenismo al Avilacamachismo, México, El Colegio de México, 1978.

**M**ejía Lira, José. Servicios Públicos Municipales, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

**M**endoza Pérez, Juan (Coord.), Políticas Públicas: Cambio Social e Institucional, México, UAM-I, 2001.

**M**etcalfe, Les. “La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación” en Marrodán Losada, Carlos. ¿De Burócratas a Gerentes? Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

**M**eyer, Lorenzo. Liberalismo Autoritario. Las Contradicciones del Sistema Político Mexicano, México, Océano, 1995.

_____ “Las Relaciones con los Estados Unidos: Convergencia y Conflicto” en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**M**ill, John Stuart. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo, México, Herrero Hermanos, 1969.

**M**iller, Roberts y Spence E. Corruption and Anti-corruption: An Applied Philosophical Approach, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 2005.

**M**inisterio de Administraciones Públicas. La Ética en el Servicio Público, Madrid, España, 1997.

_____ La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los Países de la OCDE, Madrid, España, 1997.

**M**intzberg, Henry. La Estructuración de las Organizaciones, Barcelona, España, Ariel, 2002.

**M**olinar Horcasitas, Juan. El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México, México, Cal y Arena, 1993.

**M**ontero Zendejas, Daniel. La Desaparición del Estado, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

**M**oreno Espinosa, Roberto. La Administración Pública en los Procesos de Integración Económica y Política en los Albores del Tercer Milenio: Un estudio del Proceso Formativo de la Administración Estatal, Situación Actual y Perspectivas en el Contexto de la Globalización, Tesis Doctoral, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 2003.



_____ "El impacto de la globalidad en las administraciones públicas locales" en Uvalle Berrones, Ricardo (Coord.) Perfil Contemporáneo de la Administración Pública, México, IAPEM, 2005.

_____ La Administración Territorial en México, Antecedentes Históricos, México, UAEM-IAPEM, 1995.

_____ Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México, México, Gobieno del Estado de México, 1992.

_____ Elementos para el Estudio de la Administración Pública Estatal en México, México, UAEM-IAPEM, 2009.

**M**oreno Espinosa, Roberto. Et al. La Administración Pública Estatal y Municipal del Estado de México en los Procesos de Globalización, Apertura e Intercambio, México, IAPEM, 1996.

**M**orlino, Leonardo. Cómo Cambian los Regímenes Políticos, Madrid, España Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

_____ Democracias y Democratizaciones, México, CEPCOM, 2005.

**M**ouzelis, Nicos P. Organización y Burocracia. Un Análisis de las Teorías Modernas sobre Organizaciones Sociales, Barcelona, España, Península, 1973.

**M**uñoz Gutiérrez, Ramón. Pasión por un Buen Gobierno. Administración por Calidad en el Gobierno de Vicente Fox, México, Ediciones 2000. 2000.

**N**aime Libien, Alexander. La Administración Pública en el Estado de México, México, IAPEM, 1994.

**N**orth, Douglass C. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, México, FCE, 1995.

_____ Estructura y Cambio en la Historia Económica, Madrid, España, Alianza Editorial, 1994.

_____ La Teoría Económica Neo-Institucionalista y el Desarrollo Latinoamericano, Proyecto PNUD "Red para la Gobernabilidad y el Desarrollo en América Latina", Barcelona, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998.

**O**' Donell, Guillermo. "Rendición de Cuentas Horizontal y Nuevas Poliarquías", en Camou, Antonio (Coord.), Los Desafíos de la Globalidad, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y Editorial Plaza y Valdes, 2001.

_____ Modernización y Autoritarismo, Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1972.

**O**'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead. Transiciones desde un Gobierno Autoritario. Conclusiones Tentativas sobre Democracias Inciertas, Buenos Aires, Argentina, Paidós, 1988.

**O**ffe, Claus. Contradicciones del Estado de Bienestar, Madrid, España, Alianza, 1994.

**O**lson, Mancur. La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos, México, Limusa, 1992.

**O**rtiz Mena, Guillermo. “México después de la Crisis de la Deuda. Hacia un Crecimiento Sostenible con Estabilidad de Precios” en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**O**szlak, Oscar. “De Menor a Mejor. El Desafió de la Segunda Reforma del Estado” en Nueva Sociedad, Buenos Aires, Argentina, Nueva Sociedad, 1999.

**P**ardo, María del Carmen. (Comp.), De la Administración Pública a la Gobernanza, México, El Colegio de México, 2004.

**P**ardo, María del Carmen. “La Descentralización Administrativa: Decisión para Fortalecer el Federalismo” en Torres, Blanca. (Comp.), Descentralización y Democracia en México, México, El Colegio de México, 1986.

_____ La Modernización Administrativa en México. Propuesta para explicar los Cambios en las Estructura de la Administración Pública, 1940-1990, México, INAP-El Colegio de México, 1992.



**P**asquino, Gianfranco. (Comp.), Manual de Ciencia Política, Madrid, España, Alianza, 1996.

**P**ellicer de Brody, Olga y José Luis Reyna. Historia de la Revolución Mexicana. Período 1952-1960. El Afianzamiento de la Estabilidad Política, México, El Colegio de México (Historia de la Revolución Mexicana, I, II), 1978.

**P**érez Escamilla, Ricardo. “Los Inicios de la Privatización en México” en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**P**érez Fernández del Castillo, Germán. “Del Corporativismo de Estado al Corporativismo Social” en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**P**eters, Guy B. El Nuevo Institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política, Barcelona, España, Gedisa, 2003.

_____ La Política de la Burocracia, México, FCE, 1999.

_____ "La Administración Pública y la Democracia", en Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera, México, Secretaría de la Función Pública, 2003.

_____ "Cambios en la Naturaleza de la Administración Pública: de las Preguntas Sencillas a las Respuestas Difíciles" en Pardo, Maria del Carmen (Comp.), De la Administración Pública a la Gobernanza, México, El Colegio de México, 2004.

**P**eters, Guy B. y Pierre, Jon. "¿Por qué Ahora el Interés por la Gobernanza?" en Cerrillo Martínez, Agustín (Coordinador). La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia, Madrid, España, INAP, 2005.

**P**ietschmann, Horst. Las Reformas Borbónicas y el Sistema de Intendencias en Nueva España. Un Estudio Político Administrativo, México, FCE, 1996.

**P**izarro, Narciso. Los Métodos de Estudio de las Organizaciones Administrativas, Madrid, España, Coloquio, 1990.

**P**opper, Karl R. Miseria del Historicismo, Madrid, España, Alianza, 2002.

**P**oulantzas, Nico. Clases Sociales y Poder Político, México, Siglo XXI, 1992.

**P**owell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (Comps.), El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-FCE, 1991.

**P**rats, Joan. De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las Transformaciones de las Administraciones Públicas de Nuestro Tiempo, Madrid, España, INAP, 2005.

**P**rzeworski, Adam. Democracia y Mercado: Reformas Económicas y Políticas en la Europa del Este y América Latina, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1995.

**R**oel Rodríguez, Santiago. Estrategias para un Gobierno Competitivo. Cómo Lograr Administración Pública de Calidad. Un Nuevo Paradigma, México, Ediciones Castillo, 1998.

**R**oett, Riordan. “La Dinámica del Cambio en México” en Roett, Riordan (Comp.), La Liberalización Económica y Política en México, México, Siglo XXI, 1993.

**R**omero, Jorge Javier. “Estudio Introductorio. Los Nuevos Institucionalismos: Sus diferencias, sus cercanías” en Powell, Walter W. y Dimaggio, Paul J. (Comps.), El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-FCE, 1991.

_____ Clientelismo, Patronazgo y Justicia Electoral en México, Documento de Trabajo, México, UAM-X, abril de 2007.

**R**ózga Luter, Riszard. “Las Industrias Modernas en el Desarrollo del Estado de México” en Olivares, Enrique. (Comp.), Cambio Tecnológico y Modernización Industrial en México, México, Nuestro Tiempo, 1995.



**R**ubio, Luis. “Las Dificultades de un Sexenio” en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

_____ “La Reforma Económica y el Cambio Político en México”, en Riordan Roett. (Comp.), La Liberalización Económica y Política en México, México, Siglo XXI, 1993.

**S**ánchez González, José Juan. Gestión Pública y Governance, México, IAPEM, 2006.

**S**chmitt, Carl. Concepto de lo Político, Madrid, España, Alianza, 1998.

**S**chneider, Ben Ross y Heredia, Blanca (Eds.), Reinventing Leviatán, Miami, North-South Center Press at the University of Miami, 2003.

**S**cott, R. Institutions and Organizations, Thousand Oaks, Sage, 1995.

**S**elznick, Philip. “El Mecanismo de Cooptación” en Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. (Comps.), Clásicos de la Administración Pública, México,

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Universidad Autónoma de Campeche-FCE, 1999.

**S**hafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. (Comps.), Clásicos de la Administración Pública, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública- Universidad Autónoma de Campeche-FCE, 1999.

**S**imon, Herbert A. El Comportamiento Administrativo, Buenos Aires, Argentina, Aguilar, 1982.

_____ Models of Man, Nueva York, Jhon Wiley, 1957.

**S**mith, Peter. Los Laberintos del Poder. El Reclutamiento de las Élites Políticas en México, 1900-1971, México, El Colegio de México, 1981.

**S**obrino, Jaime. "Desempeño Industrial del Estado de México en la Década de los Ochenta" en Blancarte, Roberto. (Comp.), Estado de México. Perspectivas para la Década de los Noventa, México, El Colegio Mexiquense, 1994.

**S**teinmo, Sven, Kathleen Thlen y Longstreth. (Eds.), Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

**T**allbot, Colin. "Democracia y Administración Pública" en Gobernabilidad Democrática y Servicio Civil de Carrera, México, Secretaría de la Función Pública, 2004.

**T**hoenig, Claude Jean. "La Actualización del Conocimiento en el Campo de la Administración y las Políticas Públicas" en Pardo, María Del Carmen (Comp.), De la Administración Pública a la Gobernanza, México, El Colegio de México, 2004.

**T**ouraine, Alain. ¿Qué es la Democracia?, Madrid, España, Temas de Hoy, 1994.

**T**sebelis, George. Nested Games. Racional Choice in Comparative Politics, Berkeley, University of California, Press, 1990.

**U**valle Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la vida estatal, México, IAPEM, 1999.

_____ Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, México, IAPEM-UAEM, 1997.

**U**valle Berrones, Ricardo y Bravo, Marcela. Visión Multidimensional del Servicio Público, México, Plaza y Valdés-UNAM, 1999.

**V**aladés, Diego. Constitución y Democracia, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

**V**arela, José. Los Amigos Políticos. Partidos, Elecciones y Caciquismo en la Reinstauración (1875-1900), Madrid, España, Alianza, 1977.

**V**ergara, Rodolfo. "El Redescubrimiento de las Instituciones: de la Teoría Organizacional a la Ciencia Política", Estudio Introductorio del Libro: March, James G. y Olsen Johan P. El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Sinaloa-FCE, 1997.



**V**ilas, Carlos. (Comp.), Estado y Políticas Sociales después del Ajuste, México, UNAM-Nueva Sociedad, 1995.

**V**illanueva, Ernesto. Derecho de Acceso a la Información Pública en América Latina, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

**V**V. AA. Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas, México, INAP, 1975.

**W**alter, Michael. Las Esferas de la Justicia, México, FCE, 1997.

**W**eber, Max. El Político y el Científico, México, Premia Editora-La Red de Jonás, 1981.
**W**eber, Max. Escritos Políticos, México, Folios, 1982.

**W**eber, Max. ¿Qué es la Burocracia?, Buenos Aires, Argentina Leviatán, 1985.

**W**eber, Max. Economía y Sociedad, México, FCE, 1998.

**W**eingrod, Alex. “Patronazgo y Poder” en Gellner, Ernest. Et. al. Patronos y Clientes, Barcelona, España, Jucar Universidad, 1986.

**W**ilkie, James. La Revolución Mexicana (1910-1976), Gasto Federal y Cambio Social, México, FCE, 1978.

**W**oodrow, Wilson. Congressional Government, Boston, Hoghton Mifflin, 1900 (1884).

**W**rigth, S. Deil. Para entender las Relaciones Intergubernamentales, México, FCE, 1997.

**Z**árate, Carlos A. “Enfoque Institucional de la Empresa Pública” en Martinelli, José María. Políticas Públicas en el Nuevo Sexenio, México, UAM-I, 2002.

**Z**edillo Ponce de León, Ernesto. “La Experiencia entre 1973 y 1983 de la Balanza de Pagos y las Perspectivas de Crecimiento de México” en Bazdresch, Carlos. Et. al. (Comp.), México. Auge, Crisis y Ajuste, México, FCE, 1992.

**Z**iccardi, Alicia. Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, 1998.



## Artículos

**A**costa, Carlos y Vargas, Agustín. “Presupuesto 2000: la Derrota de la Gurría” en Proceso, México, Núm. 1202, 1999.

**A**guilar Villanueva, Luis F. “El Liberalismo Social del Presidente Salinas de Gortari: Una Interpretación” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, Núm. 156, 1994.

_____ “Reformas y Retos de la Administración Pública Mexicana (1988-1994)” en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. 36, Núm. 2, 1996.

_____ “La Silenciosa, Heterodoxa Reforma de la Administración Pública” en Revista de Administración Pública, Núm. 91, México, INAP, 1996.

_____ “El Aporte de la Política Pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza”, XII Congreso Internacional del CLAD, Sto. Domingo, 30 de octubre/2 de noviembre 2007.

**A**lvarado Altamirano, Sergio. “Metamorfosis de la Concepción del Cambio Organizacional en el Nuevo Institucionalismo” en Contaduría y Administración, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 219, mayo-agosto de 2006.

**A**rellano Gault, David. Evaluación Organizacional del Programa de Modernización Administrativa del DDF (1995-1997), Documento de Trabajo, México, CIDE, Núm. 65, 1998.

**A**rellano Gault, David. Et.al. ¿Reforma Organizacional del Gobierno por Diseño Genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en Acción: El caso del Modelo Integral de Desempeño Operativo en México, Documento de Trabajo, México, CIDE, 2006.



**Á**vila Ramírez, Ángel. “Dilemas en la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México. Un Enfoque Institucional” en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

**A**yala Espino, José. “Políticas de Estado y Arreglos Institucionales para el Desarrollo en México” en Revista Instituciones y Desarrollo, Barcelona, España, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córcega, Núm. 8 y 9, 2001.

**A**yala Espino, José y González García, Juan. “El Neoinstitucionalismo, una Revolución del Pensamiento Económico” en Comercio Exterior, Vol. 51, Núm. 1, México, enero de 2001.

**B**aker, Randall. “El Papel del Estado y de la Burocracia en los países en vías de desarrollo desde la Segunda Guerra Mundial” en Política y Sociedad, Madrid, España, Universidad Complutense, Núm. 3, 1989.

**B**altasar Macías, Atzimba y Guerrero Amparán Juan Pablo. “Transparencia y Rendición de Cuentas en México; La Construcción del IFAI” en Revista IAPEM, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 55, 2003.

**B**arrera, Rolando y Conzuelo Ferreira, Ma. del Pilar. “La Modernización Administrativa en el Estado de México. La Experiencia de la Simplificación y Desregularización” en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, INAP, Núm. 56, 1997.

**B**ertranou, Julián. “Programa Nacional de Solidaridad. ¿Un nuevo o un viejo Modelo de Política Pública?” en Revista Mexicana de Sociología, México, UNAM, Núm. 3, 1993.

_____ “Estructurando la Política. El Papel de las Instituciones” en Revista Mexicana de Sociología, México, UNAM, Núm. 1, 1995.

**B**lanco, Mercedes. “Empleo Público en México: ¿Redimensionamiento durante la Década de los Ochenta?” en El Cotidiano, México, UAM-A, Núm. 72, 1995.

**B**oylan, Delia. “Las Democracias como Rehén” en Política y Gobierno, México, CIDE, Vol. V, Núm. 1, 1998.

**C**abrero Mendoza, Enrique. Et. al. “Claroscuros del Nuevo Federalismo Mexicano: Estrategias en la Descentralización Federal y Capacidades en la Gestión Local” en Gestión Política Pública, México, CIDE, Vol. 6, Núm. 2, 1997.

**C**adena Hinostroza, Cecilia. “Administración Pública y Democracia: El Proceso Histórico y los Obstáculos al Cambio” en Ciencia Ergo Sum, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Vol. 11, Núm. 001, marzo-junio de 2004.

**C**aiden, Gerald. “La Democracia y la Corrupción”, en Revista Reforma y Democracia, Caracas Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm. 8, 1997.

**C**alderón Ortiz, Gilberto. “Reflexiones sobre Globalización y Reformas del Estado” en Revista Venezolana de Gerencia, Maracaibo, Venezuela, Núm. 25, 2004.

**C**alva, José Luis. “Nueve meses de Política Económica. Primer Informe del Presidente Zedillo y Prospectiva” en Problemas del Desarrollo, México, UNAM Vol. 26, Núm. 103, 1995.

**C**amp, Roderic Ai. “El Tecnócrata en México” en Revista Mexicana de Sociología, México, UNAM, Núm. 45, 1983.

**C**asar, María Amparo. “Las Bases Político-Institucionales del Poder Presidencial en México” en Política y Gobierno, México, CIDE, Vol. III, Núm. 1, 1996.

**C**aso, Andrés. “La Simplificación Administrativa” en Revista de Administración Pública, Simplificación Administrativa, México, INAP, Núm. 65-66, enero-junio de 1986.

**C**astelazo, José R. “Transparencia y Rendición de Cuentas. Una Propuesta para Profundizar su Contenido y Alcance” en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 55, 2003.

**C**enteno, Miguel Ángel y Maxfield, Silvia. “The Marriage of Finance and Order: Changesin the Mexican Political Elite” in Journal of Latin American Studies, Vol. 24, 1992.



**C**olomer, Josep y Negretto, Gabriel. “Gobernanza con Poderes Divididos en América Latina” en Política y Gobierno, México, CIDE, Vol. X, Núm. 1, septiembre de 2003.

**D**ahrendorf, Ralf. “Incorporarse a la Ciudadanía” en Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm. 26, 1989.

**D**e la Maza E. Gonzalo, “Innovaciones Ciudadanas y Políticas Públicas Locales en Chile” en Reforma y Democracia, Caracas ,Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm. 26, 2003.

**D**resser, Denisse. “PRONASOL: los Dilemas de la Gobernabilidad” en El Cotidiano, México, UAM-A, Núm. 49, 1992.

**E**ibenschutz, Catalina, Tamez, Silvia y Bodek Laura. “Salud, Neoliberalismo y Privatización en el México de Hoy” en Estudios Políticos, México, UNAM, Núm. 2, 1994.

**E**scalante Gonzalbo, Fernando. “Sobre el Significado Político de la Corrupción” en Política y Gobierno, México, CIDE, Vol. 1, Núm. 1, 1994.

**E**spejel Mena, Jaime y Flores Vega, Misael. “El Rol del Ciudadano Organizado en la Administración Pública” en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 66, enero-abril de 2007.

**F**ernández-Vega, Carlos. “La Banca del País, el País de la Banca” en La Jornada, Suplemento del 7° Aniversario, México, 19 de septiembre, 1991.

**F**lores Vega, Misael y Espejel Mena, Jaime. “Corrupción y Política” en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 64, mayo-agosto de 2006.

**G**abaldon José, Arnoldo. “Desarrollo Sustentable y Democracia” en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm. 23, 2002.

**G**irola, Lidia. “Modernidad y Reencantamiento del Mundo” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, Núm. 154, 1993.

**G**oicochea, Julio. “Empleo y Salarios en México: Administración Pública y Defensa” en El Cotidiano, México, UAM-A, Núm. 72, 1995.

**G**onzález Casanova, Pablo. “Las Ciencias Sociales en América Latina” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, Núm. 117-118, 1984.

**G**onzález, Felipe y González, Alfredo. “Nuevas Instituciones y la Consolidación de la Democracia” en Revista Business Style, Vol. III, Núm. 11, 2006.

**G**ray, A. “Bureaucracy and Political Power” in Political Studies, Núm. 36, 1998.

**G**urza Lavalle, Adrián. “Lo Político, un Descuido de la Administración Pública” en Estudios Políticos, México, UNAM, Núm. 5, 1994.

**G**utiérrez, Aníbal. “1999: ¿La Última Oportunidad? en Nexos, México, Núm. 253, 1999.

**H**all, Peter y Taylor Rosemary. “Political Science and the Three New Institutionalisms”, in Political Studies, XLIV, 1996.

_____ “Political Science and the Four New Institutionalisms” texto presentado en el encuentro anual de la American Political Science Association, New York, septiembre de 1994.

**H**all, P. y Taylor, R. “La Ciencia Política y los Tres Nuevos Institucionalismos” en Alarcón, Víctor y Zamitiz, Héctor (Coords.), La Revista Conmemorativa del Colegio, “Enfoques Contemporáneos en Ciencia Política”, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

**H**eredia, Blanca. Las Dimensiones Políticas de la Reforma Económica en México, Chile, Comisión Económica para América Latina, Serie Reformas de Política Pública, Núm. 34, 1995.



**H**ernández Rodríguez, Rogelio. “La Reforma Interna y los Conflictos en el PRI” en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. XXXII, Núm. 2, 1991.

**H**ernández Rodríguez, Rogelio. “La Administración al Servicio de la Política: La Secretaría de Programación y Presupuesto” en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Vol. XXXIII, Núm. 1, 1993.

**I**nstituto Nacional de Administración Pública. “Reformas a la Administración Federal”, Revista de Administración Pública (RAP), Núm. 90, 1995.

**I**nstituto Nacional de Administración Pública (INAP). Foro Nacional: La Profesionalización del Servicio Público (memorias), INAP, Serie Praxis, Núm. 91, 1996.

**I**nstituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA). México. Entre el Cambio y la Continuidad, Dossier Núm. 49, Madrid, España, IRELA, 1994.

**J**eannot, Fernando. “¿Racionalismo o Institucionalismo?” en Revista Análisis Económico, México, UAM-A, segundo cuatrimestre, Año/Vol. XVIII, Núm. 038, 2003.

**K**aufmann, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobatón, Pablo. “La Gobernabilidad es Fundamental. Del Análisis a la Acción” en Finanzas y Desarrollo, Washington DC, FMI, 2000.

**L**ujambio, Alonso. “De la Hegemonía a las Alternativas: Diseños Institucionales y el Futuro de los Partidos en México” en Política y Gobierno, México, CIDE, Vol. II, Núm. I, 1995.

**M**adureira, César. “La Evaluación del Desempeño en el Contexto de la Administración Pública” en Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm. 23, 2002.

**M**agallón Diez, María Teresa. “La Implementación de la Nueva Gestión Pública a partir del Enfoque Neoinstitucionalista: Entre la Eficiencia y la Legitimidad” en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre del 2004.

**M**anjarrez Rivera, Jorge. “La Construcción de una Nueva Cultura de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en las Entidades Federativas de México” en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 55, 2003.

**M**arch, James. “Bounded Rationality, Ambiguity and the Engeneering of Choice”, The Bell Journal of Economics, Vol. 9, Núm. 2, 1978; March, James y Olsen, Joan. “The Uncertanty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity”, European Journal of Political Research, 3, 1975.

**M**arch, James G. y Johan Olsen. “El Nuevo Institucionalismo: Factores Organizativos de la Vida Política” en Zona Abierta, Madrid, España, Fundación Pablo Iglesias, Núm. 63-54, 1993.

_____ “El Ejercicio del Poder desde una Perspectiva Institucional” en Gestión y Política Pública, México, CIDE, Vol. VI, Núm. 1, septiembre de 1997.

_____ “El Ejercicio del Poder desde una Perspectiva Institucional” en Gestión y Política Pública, México, CIDE, Vol. VI, Núm. 1, 1997.

_____ “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, The American Political Science Review, Vol. 78, No. 3, september 1984.

_____ “The Uncertainty of the Past: Organizational Learning Under Ambiguity” in European Journal of Political Research, Núm. 3, 1978.

_____ “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us About Government” in American Political Review, Núm. 77 (2), 1983.

Mayntz, Renate. “Los Estados Nacionales y la Gobernanza Global” en Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, CLAD, Núm. 24, 2002.

_____ “El Estado y la Sociedad Civil en la Gobernanza Moderna” en Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, CLAD, Núm. 21, 2001.

**M**éndez, José Luis. “La Reforma del Estado en México: Alcances y Límites” en Gestión y Política Pública, México, CIDE, Vol. III, Núm. I, 1994.



**M**éndez Reyes, Jesús. “La Responsabilización (accountability) y la Transparencia en México” en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 55, 2003.

**M**éndez Reyes, Jesús. “La Administración Pública y las Reformas Económicas de Ajuste: El caso del Banco de México” en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 53, 2002.

**M**ény, Yves. “Política, Corrupción y Democracia” en Política y Gobierno, México, CIDE, Vol. III, Núm. I, 1996.

**M**olinar Horcaditas, Juan y Jeffrey, Juan A. “Programa Nacional de Solidaridad: Determinantes Partidistas y Consecuencias Electorales” en Estudios Sociológicos, México, El Colegio de México, Núm. 12-34, 1994.

**M**ontaño Hirose, Luis. “Organización y Sociedad. Un Acercamiento a la Administración Pública Méxicana” en Gestión y Política Pública, México, CIDE, julio-diciembre, Año/Vol. XIV, Núm. 003, 2005.

**M**organ, Philip E. “Reorientación del Estudio Comparativo de los Sistemas Administrativos” en Política y Sociedad, Madrid, España, Universidad Complutense, Núm. 3, 1989.

**M**orlino, Leonardo. “Consolidación Democrática. Definición, Modelos, Hipótesis” en Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Madrid, España, Centro de Investigaciones Sociológicas, Núm. 35, 1986.

**N**ye, J. S. “Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis”, American Political Science Review 61, 2, 1967.

**N**ovelo Urdanivia, Federico. “Una semblanza acerca de la Obra de José Ayala Espino, algo más que Cantidades, Precios y Mercados” en Análisis Económico, México, UAM-A, segundo cuatrimestre, Año/Vol. XVIII, Núm. 038, 2003.

**O**’Donnell, Guillermo. “Ilusiones sobre la Consolidación” en Nueva Sociedad, Venezuela, Nueva Sociedad, Núm. 144, 1996.

**O**lsen, Johan. “Unidad, Diversidad e Instituciones Democráticas” en Gestión y Política Pública, México, CIDE, Volumen XIV, Núm. 1, septiembre de 2005.

**O**szlak, Oscar. “La Burocracia Estatal en América Latina: Especificidad Substantiva e Histórica” en Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, Vol. 32, Núm. 4, 1979.

_____ “Estado y Sociedad: ¿Nuevas Reglas del Juego?” en Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, CLAD, No. 9, 1997.

**P**adilla Macayo, David. “Procesos Electorales en el Estado de México 1981-2006” en Espacios Públicos, México, UAEM, Año 10 Núm. 20, agosto del 2007.

**P**aramio, Ludolfo. “El Final de un Ciclo y la Crisis de unos Actores: América Latina ante la Década de los 90” en Revista de Estudios Políticos, México, UNAM, Núm. 74, 1991.

**P**aramio, Ludolfo. “Las Dimensiones Políticas de las Reformas Económicas en América Latina” en Zona Abierta, Madrid, España, Fundación Pablo Iglesias, Núms. 88-89, 1999.

**P**ardo, María del Carmen. “La Administración Pública en Tiempos de Cambio Político” en Revista de Administración Pública, México, INAP, 1997.

**P**ardo, María del Carmen. “La Administración Pública en México: Su desarrollo como Disciplina” en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Núm. 131, 1993.

_____ “La Profesionalización del Servicio Público en México: Una Tarea Pendiente” en Revista IAPEM, México, IAPEM, 1996.

_____ Panel Introductorio: Experiencias Internacionales, México, Instituto Nacional de Administración Pública (serie praxis, Núm. 91), 1996.

**P**ayne, Mark. “Instituciones Políticas e Instituciones Económicas: Nueva Visión sobre las Relaciones entre el Estado y el Mercado” en Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Núm. 13, 1999.

**P**eirce, C. S. “How to Make Our Ideas Clear” en Popular Science Monthly, 12, 1878, p. 294.



**P**eters, Guy B. “Política Pública y Burocracia” en Foro Internacional, México, El Colegio de México, Núm. 131-1, 1993.

_____ Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method, Tuscaloosa, AL, University of Alabama, 1988.

**P**ineda, Juan de Dios y Sánchez González, José Juan (Coords.), La Revista Conmemorativa del Colegio, “El Estado del Arte de la Administración Pública”, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

**P**into, Rogerio F. “Un Enfoque Institucional a la Reforma del Estado”, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 de octubre del 2000.

**P**rats, Joan. “La Construcción Institucional de las Capacidades Reguladoras. Un Tema Clave de la Nueva Agenda de Desarrollo” en Revista Instituciones y Desarrollo, Barcelona, España, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Córcega, edición 1, martes 1 de septiembre de 1998.

_____"Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un Enfoque Neoinstitucionalista" en Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, CLAD, Núm. 11, junio de 1998.

_____ "Revisión Crítica de los Aportes del Institucionalismo a la Teoría y la Práctica del Desarrollo" en Revista de Economía Institucional, Bogotá Colombia, Universidad Externado de Colombia, Vol. 9, Núm. 16, primer semestre de 2007.

**R**amió, Carles. "El Impacto de la Actividad de Consultoría sobre la Capacidad Institucional de los Organismos Públicos de los Países de América Latina", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

**P**rzeworski, Adam. "El Estado y el Ciudadano" en Nexos, México, Núm. 254, 1999.

**R**eis Mourao, Paulo. "El Institucionalismo Norteamericano: Orígenes y Presente" en Revista de Economía Institucional, Vol.9, Núm.16, enero-junio, 2007.

**R**iojas López, Carlos. "Una Perspectiva sobre el Cambio Institucional: Instituciones y Organizaciones" en Revista Universidad de Guadalajara, México, Universidad de Guadalajara, Núm. 31, primavera de 2004.

**R**ivas Leone, José Antonio. "El Neoinstitucionalismo y la Revaporización de las Instituciones" en Reflexión Política, Colombia, IEP-UNAB, Año 5, Núm. 9, junio, 2003.

**R**odríguez Araujo, Octavio. "Reforma del Estado: Límites y Perspectivas" en Estudios Políticos, México, UNAM, Núm. 14, 1997.

**R**odríguez Manzanares, Eduardo. "Las Políticas Públicas como una Alternativa en la Política Social para enfrentar y contrarrestar los efectos de la Pobreza en el Estado de México" en Espacios Públicos, México, UAEM, Año 9, Núm. 18, agosto de 2006.

**R**udy Chapiro, Aaron. "Importancia de las Instituciones en el Mundo Moderno" en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 66, enero-abril de 2007.

**S**aglio, Jean. “Concepto de la Empresa, Elección del Empresario y Cambio Social. Consideraciones para una Teoría de Sociología Económica” en Política y Sociedad, Madrid, España, Universidad Complutense, Núm. 13, 1993.

**S**alcedo Aquino, Roberto. “Experiencias de México en Auditorias de Desempeño” en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 55, 2003.

**S**ánchez Ramos, Miguel Ángel. “Tendencias hacia el Isomorfismo en la Administración Pública Municipal del Estado de México” en Espacios Públicos, México, UAEM, Año 10, Núm. 20, agosto de 2007.

**S**andoval Ballesteros, Irma E. “Hacia un enfoque ‘Estratégico-Relacional’ del Estado: Más allá del nuevo Institucionalismo” en Perfiles Latinoamericanos, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Núm. 025, diciembre de 2004.

**S**ilva Márquez, Jesús. Esferas de la Democracia, Cuadernos de Divulgación Política, México, Instituto Federal Electoral, Núm. 9, 1996.



**S**imon, Hebert. “A Behavioral Model of Rational Choice” in Quarterly Journal of Economics, Núm. 69, 1955.

**S**ubirats, Joan. “Los Instrumentos de las Políticas, el Debate Público y el Proceso de Evaluación” en Revista Gestión y Política Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, Vol., IV, Núm. 1, 1995.

**T**allbot, Colin. “Democracia y Administración Pública” en Gobernabilidad Democrática y Servicio Civil de Carrera, México, Secretaría de la Función Pública, 2004.

**T**eichman, Judith. “Neoliberalism and the Transformation of Mexican Authoritarianism”, Mexican Studies/Estudios Mexicanos, CA, Berkeley, Vol. 13, Núm. I, 1997.

**U**valle Berrones, Ricardo. “El Redimensionamiento de la Administración Pública” en El Cotidiano, México, Núm. 72, 1995.

_____ “Las Políticas Públicas: Un Testimonio de un Gobierno Ilustrado y Democrático” en Revista IAPEM, México, IAPEM, Núm. 35, 1997.

_____ “Nuevos Derroteros en Ciencia Política y Administración Pública” en Convergencia, México, UAEM, mayo-agosto, Año 8, Núm. 25, 2001.

_____ “Estado y Mercado: Instituciones Fundamentales para la Gestión Pública en una Sociedad Democrática” en Revista Venezolana de Gerencia, Venezuela, Universidad del Zulia, Año/Vol. 7, Núm. 018, abril-junio, 2002.

_____ “Gobernabilidad, Transparencia y Reconstrucción del Estado” en Convergencia, México, UAEM, Año/Vol. 14, Núm. 045, septiembre-diciembre 2007.

_____ “Los Fundamentos Institucionales de la Gestión Pública” en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

_____ “El Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática” en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.

_____ “La Administración Pública y la Institucionalización Democrática del Poder Público” en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004.

_____ “El fortalecimiento de la vida democrática: La Nueva Relación de la Sociedad y el Estado” en Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, CLAD, Núm. 20, junio de 2001.

_____ “La Institucionalidad Democrática: Eje Articulador de la Sociedad, el Ciudadano y la Nueva Administración Pública” en Revista IAPEM, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Núm. 46, mayo-agosto de 2000.

**V**alle Dessens, Norma. “El Campo y la Formación de Nuevas Instituciones” en Región y Sociedad, México, El Colegio de Sonora, Vol. XIII, Núm. 22, 2001.

**V**erduzco, Basilio y Sánchez, Antonio. “Cambio Institucional, Coordinación Económica y Desarrollo Local” en Gestión y Política Pública, México, CIDE, Vol. IX, Núm. 1, septiembre de 2000.

**V**ergara Blanco, Rodolfo. “Decisiones, Organizaciones y Nuevo Institucionalismo” en Perfiles Latinoamericanos, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Núm. 003, diciembre de 1993.

_____ “Instituciones y Políticas de Gobierno: Una mirada al caso de las Políticas contra la Pobreza” en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 de octubre de 2000.

**W**hitehead, Lawrence. “Una Transición Difícil de Alcanzar: La lenta desaparición del Gobierno de Partido Dominante en México” en Política y Gobierno, México, CIDE, Vol. III, Núm. I, 1996.

**W**ilson, Matthew. “Institucionalismo, Realismo Crítico y Crítica de la Economía Dominante” en Cuadernos de Economía, Santiago, Chile, Instituto de Economía/Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas/Pontificia Universidad Católica de Chile, Núm. 44, 2006.

**Z**árate, Carlos A. “Enfoque Institucional de la Empresa Pública” en Martinelli, José María. Políticas Públicas en el Nuevo Sexenio, México, UAM-I, 2002.



**Z**avala, Echeverría. “Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural”, Revista de Administración Pública, México, INAP, Núm. 90, 1995.

**Z**urbriggen, Cristina. “El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas” en Revista de Ciencias Políticas, Uruguay, Universidad de la República, Vol. 26, Núm.1, 2006.

## Otras Fuentes

**D**epartamento del Distrito Federal, Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración, 2005.

**G**obierno del Estado de Guanajuato. Informes de Gobierno en el Estado de Guanajuato, Período de Carlos Medina, México. (1992-1994).

**G**obierno del Estado de Guanajuato y Tecnológico de Monterrey. Guanajuato Siglo XXI, Tomos I, II y III, México, 1995.

**G**obierno del Estado de Guanajuato. Memoria 1995-2000 del Gobierno del Estado de Guanajuato, CD, 2000.

**I**nstituto Nacional de Administración Pública. Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana, México, INAP-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1988.

**I**nstituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). II Conteo de Población y Vivienda 2005, Guanajuato.

**I**nstituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Sistema de Cuentas Nacionales de México, Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 1988-1997, Base 1993, Aguascalientes, INEGI, 1999.

**P**aramio, Ludolfo. Las Raíces Económicas de la Crisis del Sistema Político en América Latina, Notas del Seminario Impartido en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, febrero de 1997.

**P**rograma de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEF), México, 1995, 9 de marzo.

**S**ecretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", Diario Oficial de la Federación, México, 28 de mayo de 1996.

**S**ecretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). "Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Revista de Administración Pública (RAP), Núm. 90, 1995.



## Internet

**C**omisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, www.consar.com.mx.

**O**rdaz Zubia, Velia y Saldaña García, Gloria. Análisis y Crítica de la Metodología para la Realización de Planes Regionales en el Estado de

Guanajuato, Edición Electrónica. Texto Completo en www.eumed.net/libros/2006b/voz/, 2006.

www.alternativa21.org.mx, publicación mensual – julio- 2005, No. 72.

www. cuentame.inegi.gob.mx/monografías/información/gto/deault.aspx.

www.cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/gto/poblacion/de.

www.cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/gto/economia/de.

www.cuentame.inegi.gob.mx/monografias/información/mex/default.aspx.

www.cuentame.inegi.gob.mx/monografias/información/mex/poblacion/d...

http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/pilar1info3tomo1.pdf

www.eluniversal.com.mx



http://www.guanajuato.gob.mx/gestiones/oliva/2doinforme/

www.guanajuato.gob.mx

www.ieem.org.mx/re/web/r_mpio06TEEM.X15, proceso electoral 2005-2006.

www.inegi.org.mx