



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

Consejo Directivo 2007-2010

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 Naimé
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



Edición

© Revista IAPEM

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

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Dirección Editorial

Av. Morelos Pte. Núm. 809
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.

correo electrónico: instituto@iapem.org.mx

Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714

Certificado de Licitud de Contenido

Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso

Exclusivo del Título:

04-2007-082814234900-102

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(abril 2010)

Los trabajos que aparecen en esta obra
son responsabilidad de los autores y no
necesariamente expresan el punto de vista del
Instituto de Administración Pública del Estado
de México, A.C.

Diseño Editorial: IAPEM

Portada y Armado: Héctor F. Cortés Mercado

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

Editorial

La tarea de gobernar en los últimos tiempos demuestra que no tiene siempre supuestos racionales ni confiables que permitan construir escenarios seguros y por tanto, factibles de cumplir en términos de hechos a considerar, abordar y regular sin contratiempos. Un modo de entender la acción de los gobiernos en el tiempo actual, es con la aplicación del concepto de racionalidad limitada, el cual alude a las restricciones que instituciones como los gobiernos, tienen para intentar tener el control de todas las variables que se generan con la interacción de las personas y los grupos, así como de los efectos destructivos de la naturaleza provocados por ciclones, derrumbes, sismos, terremotos, tsunamis. Utilizando la visión de la teoría del caos abundan acontecimientos y hechos que en la modalidad de eventos, dan vida al desorden organizado a la manera de un sistema interdependiente y funcional que es parte de la vida comunitaria en los distintos órdenes del quehacer social, político y económico. En la visión del caos, orden y desorden son factores entrelazados que tienen modos de comportamiento cotidiano y son parte de los problemas que enfrentan la capacidad instalada de los gobiernos para regularlos a través de distintos recursos y medios de acción.

En efecto, hay hechos naturales, sociales, políticos y económicos que se estructuran de manera inesperada para dar origen a condiciones en las cuales predomina lo imprevisto sobre lo previsible, situación que puede modificar de raíz la cosmovisión que se



tiene antes de que sucedan. Ello obliga a que los patrones -diseño, estrategias, modelos, tecnología, acciones- de gobierno se revisen de manera continúa, debido a que la capacidad de respuesta que tienen, no puede ser universal, menos homogénea como lo pretende el esquema de la racionalidad exhaustiva, al sostener que es viable ejercer un control sobre las condiciones y las variables más conspicuas de la vida productiva y social, sin que se rompa la relación objetivos-medios. También se rompe la vigencia de las racionalidades pulcramente definidas en la tranquilidad de la vida cotidiana, con la certeza de que todo es posible anticiparlo sin mayor interferencia. La lógica de la racionalidad pulcra se desploma cuando las irracionalidades naturales y humanas son más potentes con su estallido, dado que los supuestos le toman la delantera a las afirmaciones incuestionables.

En este sentido, varias noticias dan cuenta de escenarios complicados que ponen a prueba a los dirigentes políticos con investidura y a los administradores públicos, a fin de atender, procesar y solucionar una diversidad de problemas públicos. En el plano internacional la crisis económica de Grecia tiene consecuencias que de no enfrentarse con eficacia, pueden colapsar a la Unión Europea. La caída del Producto Nacional Bruto en casi 13 %, refleja importantes fallas de gobierno que los ciudadanos no están dispuestos a aceptar a la manera de súbditos, es decir, con obediencia y resignación. Hay protestas contra las autoridades públicas, lo cual indica que la acción de gobierno tiene evaluación y vigilancia

desde la sociedad. España es otro país con problemas fuertes sobre todo en materia de desempleo con casi 4 millones, además de desajuste fiscal. Estados Unidos y Reino Unido también padecen desempleo. Recientemente el Presidente Barack Obama no ha podido convencer a los legisladores republicanos para impulsar y aprobar la reforma al Sistema de Salud y tiene que reformularla en términos de política pública para que sea aprobada tomando en cuenta costos y beneficios. No obstante y en una relación de tensión política, se ha logrado transitar hacia la aprobación de un proyecto que aprueba la reforma, lo cual indica en términos de presión institucional, que los desacuerdos es viable convertirlos en fórmulas de entendimiento y colaboración. Sin embargo, la economía norteamericana no ha logrado remontar con plenitud los desastres que vive desde septiembre de 2008, cuando estalla la crisis financiera que impacta a todo el mundo.

En el plano de los desastres naturales, la destrucción en vidas y de las estructuras materiales en Haití, son muestra no sólo de un acontecimiento lamentable por la pérdida de vidas humanas, sino porque el gobierno de ese país no ha tenido capacidad de reacción para atender las zonas colapsadas, sino que es la ayuda internacional la que ha venido afrontando el rescate de la población, al suministrar los víveres, las medicinas, el personal médico y los cuerpos de rescate para volver en la medida de lo posible, a la “normalidad”.

Un hecho natural evidencia que la capacidad instalada del gobierno de Haití es nula, lo cual indica que las

tareas de ayuda, socorro, auxilio y recuperación, han estado y estarán durante largo tiempo a cargo de otros gobiernos, así como de organismos internacionales. En Perú, en la región de Machupicho el desbordamiento de los ríos provocó en días pasados destrozos, obligando a las autoridades a responder en condiciones de alta adversidad. En una región de Italia un alud “mueve” toda una montaña con los riesgos que eso implica para los habitantes. En Portugal en la región de Madeiras, las lluvias ocasionaron destrucción y daño a la población civil que da cuenta de cómo los impactos de la naturaleza en ocasiones no están sujetos a control alguno. En Valle de Chalco la lluvias torrenciales de la época invernal provocan el desbordamiento del canal de aguas fértidas, causando daño a calles, carreteras, escuelas, familias, negocios, así como en los espacios domésticos y públicos, lo cual obliga a un esfuerzo extraordinario por parte de los Gobiernos Federal, del Distrito Federal y del Estado de México para coordinar acciones y programas que permitan reactivar la vida normal y ordinaria de ese lugar, tomando en cuenta que se trata de un problema compartido en tres órdenes institucionales.

El 27 de febrero un sismo de 8.8 grados sacude a Chile con consecuencias lamentables en términos de vidas humanas y destrucción material. Ello ha implicado la movilización logística de las autoridades para atender a los habitantes, desde luego también con la ayuda internacional. La situación todavía no se normaliza debido a que continúa la réplica de los movimientos sísmicos y ante la falta de atención a favor de la

población civil, el gobierno ha tenido que movilizar las fuerzas del orden para apaciguar las protestas. Por otra parte, el evento ha provocado críticas del presidente electo Salvador Piñeiro hacia la gestión de la presidenta Bachelet, en el sentido de la tardanza e inefectividad de la acción gubernamental. En Japón se resienten los efectos del tsunami que destruyó la zona centro y sur de Chile. En Pakistán tiembla, provocando reacciones de temor y desesperanza. Los riesgos en el uso de la energía nuclear tensan las relaciones entre Irán y los Estados Unidos de Norteamérica. La visita del Dalai Lama a éste país, provoca la irritación del gobierno chino, agregando dosis de reclamo y protesta por un acto que consideran inaceptable.

Además, las fuerte nevadas que se abatieron sobre la Unión Americana alteran el modo del diario vivir, al suspender actividades escolares, productivas e incluso de gobierno. Pareciera que la naturaleza “pasa la factura” a los seres humanos, debido a la alteración y la destrucción de los ecosistemas. En este caso, el calentamiento de la tierra, de la deforestación, las superficies áridas, así como el daño provocado que ocasiona al desprenderse un icerberg de casi 2 kilómetros que se separa del Polo Sur, siendo posible que altere la vida de los océanos. También los incendios en diversas partes del mundo, provocan la alteración de las leyes naturales, lo cual obliga a los gobiernos al aumento de capacidades de gestión tanto para situaciones ordinarias como extraordinarias.

Los hechos descritos no están aislados unos de otros, sino interconectados porque tienen implicación

para la vida de las sociedades, los gobiernos y los habitantes de la sociedad civil. Tanto la mano del ser humano como el comportamiento de la naturaleza, son variables complejas a tratar en términos de alivio, recuperación y nuevos desarrollos que son para los gobiernos, tareas medulares para restituir la normalidad de la vida cotidiana. En este sentido, es importante reconocer que todo gobierno tiene limitaciones fiscales, humanas, materiales, tecnológicas y organizacionales para atender y solucionar los problemas colectivos. Son instituciones relevantes, pero no pueden hacerlo todo, más aún cuando los eventos naturales se suceden más allá de las agendas institucionales, la distribución de los recursos y la organización logística que permite procesarlos con fines de atención y eficacia.

Los gobiernos dependen en lo fundamental de las tareas de coordinación y cooperación que logran tener con las organizaciones de la sociedad civil para que sean más eficaces en condiciones de crisis, inseguridad y debacle. La magnitud de los problemas obliga a sumar esfuerzos y buscar alternativas de solución también en los recursos de la sociedad y los mercados. Por ello deben ocuparse para que sus capacidades de respuesta sean fruto de un mayor enlace con actores no gubernamentales para facilitar un mejor entendimiento con los ámbitos comunitarios, nacionales, internacionales, federales, municipales, regionales. Los problemas que la naturaleza provoca exigen respuesta de gobierno y en esa medida, las políticas públicas no son únicamente las convencionales del quehacer cotidiano, sino las

extraordinarias que exigen los hechos en los cuales no interviene la mano del ser humano.

El mundo vive momentos críticos, los recursos son escasos y los problemas aumentan de manera exponencial en condiciones que aceleran la desigualdad entre las sociedades, los países, las comunidades y las regiones. Lo humano y lo natural por cuanto nexo, tienen ahora nuevos retos -simultaneidad, frecuencia y recurrencia de hechos- y adquieren perfil de riesgo significativo cuando las condiciones son de muerte o desastre. Esto no significa que antes no había esa relación compleja, la diferencia estriba en que ahora son más frecuentes y con ello es mayor el impacto en los costos de la destrucción que se hacen más públicos y mundiales.

La interdependencia de los eventos naturales y humanos implica para los gobiernos nuevos horizontes en los cuales los problemas tienen impactos y costos que demandan importante suma de recursos para su abordaje. La tendencia apunta por el lado de que habrá más eventos y para tal situación, los gobiernos tienen que estar listos para que no sean rebasados por los mismos, debido a que los costos destructivos dañan su prestigio y credibilidad. Ahora más nunca, la respuesta en términos de organización y logística gubernamentales tienen que acreditarse de cara a la vida pública, lo cual obliga a la búsqueda de capacidades de gestión que sean más efectivas. Un gobierno tiene como característica el funcionamiento de sus rutinas, es decir, del conjunto de actividades y operaciones regulares que aseguran no sólo el

procesamiento de las demandas, sino que permite crear la zona de estabilidad que necesitan en favor de la sociedad, los mercados y el orden establecido. Pero junto a la eficacia de las rutinas, han de diseñar políticas y programas que consideren el advenimiento de eventos y que demandan respuesta inmediata, sobre todo cuando está en juego la vida de los habitantes. La experiencia reciente de eventos debe ser parte activa de la memoria institucional de los gobiernos para inferir el aprendizaje que permita reaccionar con oportunidad y eficiencia.

En este número se abordan temas relacionados con la organización del gobierno moderno, el significado de la complejidad organizacional en varias formas de intervención pública, el comportamiento jurídico de las transferencias de las entidades federativas de México, la funcionalidad de la seguridad pública en el Estado de México, la reforma económica del Estado en una visión cosmopolita, la importancia de la regulación en algunos países de América Latina y el fortalecimiento de la vida municipal en México.

Artículos	13
Fundamentos organizacionales del gobierno eficiente.	13
<i>Discusión sobre la historia de las ideas</i> <i>Juan Carlos Montero Bagatella</i>	
Entendiendo a las organizaciones. Un análisis retrospectivo en un planteamiento prospectivo	53
<i>Om Christian Alvarado Pechir</i>	
Diversidad jurídica en las transferencias intergubernamentales en México a nivel estatal	93
<i>Laura Sour</i>	
La seguridad pública en el Estado de México	125
<i>Blanca Astrid Chedid Mercado</i>	
¿Reforma económica o transformación estructural y sectorial económica del Estado en la visión cosmopolita?	171
<i>Rodolfo Téllez-Cuevas</i>	
Origen de la regulación laboral y su impacto en algunas economías de América Latina	201
<i>Miguel Cruz Vásquez</i>	
Fortalecimiento municipal:	235
<i>Las reformas al artículo 115 Constitucional</i> <i>Jorge Reyes Pastrana</i>	

Agenda Glocal	273
Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal	273
Numeralia	283
Ocupación y desempleo en México	283
Reseña de Libro	293
Ética pública y buen gobierno Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público <i>Jaime Rodríguez Alba</i>	293
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	305
Revistas de interés	311

Fundamentos organizacionales del gobierno eficiente.

Discusión sobre la historia de las ideas

Juan Carlos Montero Bagatella*

Abstract

El autor explica la importancia de las bases organizacionales del gobierno moderno entendido en la lógica de la complejidad creciente, recuperando las ideas clásicas de pensadores que aportan conceptos y planteamientos relevantes para la disciplina de la administración pública, extendiendo su análisis a los enfoques contemporáneos que comprenden la teoría de la organización, las políticas públicas, la nueva gestión pública y la gobernanza, puntualizando el significado del binomio cambio–estabilidad, lo cual permite tomar distancia de formulaciones lineales, que impiden conocer el alcance efectivo que tienen las instituciones administrativas y gubernamentales tomando en cuenta su desempeño y eficacia, considerando el universo variado y dinámico de la sociedad civil.

Palabras clave: Administración pública, burocracia, capacidades, gobierno y gobernanza.

The author explains the importance of the organizational bases of the modern government understood in the logic of the increasing complexity, recovering the classic ideas of authors who contribute with concepts and excellent expositions for the discipline of the public administration, extending his analysis to the contemporary approaches which include the public theory of the organization, public policies, the new public management and gobernanza, emphasizing the meaning of the binomial change - stability, which allows to take distance from linear formulations, which avoid to know the effective range that the administrative and governmental institutions have taking into account their performance and effectiveness, considering the varied and dynamic universe of the civil society.

Key words: Public administration, bureaucracy, capacities, government and gobernanza.

* Candidato al doctorado en Administración Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del ITESM, Campus Monterrey.

Introducción

La discusión que se ha mantenido alrededor de las diferentes formas sobre el modo de configurar un “buen gobierno”, han llevado a que -a partir de finales del siglo XIX y principios del siglo XX- con la definición del gobierno moderno, se iniciara el estudio de la administración pública, buscando la introducción de mecanismos técnicos y científicos para eficientar, organizar y profesionalizar el desempeño gubernamental.

Los conceptos que configuraron el gobierno moderno han sido ampliamente discutidos, complementados, criticados y reelaborados. En la actualidad, siguen siendo base de las teorías que buscan configurar un “buen gobierno” alrededor de conceptos adicionales como la participación y la efectividad. En esta dirección, el objetivo central del presente trabajo es presentar las grandes líneas teóricas alrededor de las cuales se han configurado las teorías actuales sobre el buen gobierno.

Las propuestas actuales para lograr un “buen gobierno”, son resultado de las propuestas y contrapropuestas teóricas alrededor de las discusiones sobre el qué debe hacer el gobierno, quién debe ser responsable de cada acción gubernamental y cómo debe hacerlo; asimismo, son resultado de la necesidad de adaptación del gobierno frente a diferentes crisis que le han obligado a modificar su desempeño en torno a las exigencias de la sociedad.

Las nuevas ideas son resultado de postulados anteriores y aportaciones originales. En ese sentido, las teorías actuales sobre las mejores formas de gobernar son resultado de discutir teorías previas. Tal como se observará a través de la lectura del presente trabajo, la adaptación gubernamental es siempre innovadora pero nunca completamente

original, retoma viejos postulados e incorpora algunos diferentes. En ese sentido, es posible observar en la actualidad conceptos identificados con las propuestas realizadas a finales del siglo XIX y de las críticas posteriores, pero configuradas de una manera diferente.

En este trabajo realizaremos una revisión de la evolución del pensamiento alrededor de la administración pública, con la finalidad de identificar las bases, conceptos y objetivos principales de las corrientes de la Ciencia de la Administración, el modelo clásico de la administración, la Teoría de la Administración, el estudio de las políticas públicas y las propuestas de los modelos de gestión pública y de gobernanza.

Tal como se observará posteriormente, dichas corrientes se configuran de manera similar en algunas ocasiones y de manera opuesta en otras, de manera similar a un péndulo que demuestra la oposición a los grandes cambios, la tendencia a la conservación y la estabilidad, pero sobre todo, el que los cambios en torno a un “buen gobierno” no son lineales.

Para realizar la exposición, el trabajo aborda, en primer lugar, los fundamentos organizacionales del gobierno moderno, a partir de una breve exposición sobre las aportaciones de Woodrow Wilson y Max Weber, así como las propuestas del modelo clásico de la administración y las críticas realizadas hacia ellos por parte de Herbert Simon y Charles Lindblom. En segundo lugar, analiza la propuesta del gobierno por políticas públicas que coloca al gobierno como actor estratégico para la resolución de problemas públicos. Finalmente, concluimos el estudio con la discusión de las implicaciones organizacionales de los modelos de Nueva Gestión Pública (NGP) y de gobernanza, presentando algunos comentarios sobre las propuestas posteriores al modelo de NGP.

Los fundamentos organizacionales del gobierno moderno

El mundo moderno es producto del triunfo de la razón y por ende, el gobierno moderno es concebido como una construcción racional. La modernidad exagera la razón, misma que busca diferenciarse de la tradición, basándose en la ciencia y en la técnica, dejando atrás a la divinidad y la tradición; se basa en conceptos como secularización, racionalización, autoridad racional legal, ética de la responsabilidad, utilidad, función y estabilidad, entre otros; que son desarrollados por Émile Durkheim, Max Weber y Woodrow Wilson,¹ principalmente.

El mundo moderno ubica al individuo racional como actor central, alrededor de quien se desarrollan los conceptos de libertad e igualdad. Estos conceptos, configuran el capitalismo y la democracia como modelos económico y político, que estructuran al mundo moderno alrededor del mercado y el Estado.²

Los equilibrios entre el mercado y el Estado se logran alrededor de la discusión sobre las externalidades del primero, como la pobreza o las crisis económicas, así como las responsabilidades que debe tener el segundo, como el garantizar el orden o el desarrollo social. La definición de los equilibrios, implica la definición de funciones³ y se hace en función

¹ Es importante tener presente que Durkheim, Weber y Wilson fueron contemporáneos, lo que no significa que fueran de la misma corriente ideológica.

² Las bases de estas ideas se encuentran en las aportaciones de autores previos a Durkheim, Weber y Wilson, como son John Locke, Rousseau, Montesquieu, Madison, John Stuart Mill, Benjamin Constant, entre otros. Sin embargo, el interés de nuestro trabajo radica en que los primeros -en particular, Weber y Wilson- realizan mayores aportaciones en la configuración del gobierno para hacer "mejor" su tarea, mientras que los segundos se ocuparon de la mejor configuración del Estado para lograr los equilibrios de poder, que permitieran el desarrollo individual y social.

³ Tomo el concepto de función de Durkheim (1993, p. 57), el cual refiere a la especificidad de una acción específica realizada por un órgano, individuo u organización, la cual se traduce en división del trabajo y que permite a la sociedad alcanzar diversos objetivos. El concepto de diferenciación es articulado por Talcott Parsons, basado en el concepto de función ya referido (Solé, 1998, p. 85-95).

de las necesidades de la época y en respuesta a las condiciones sociales que los requieren; en ocasiones darán mayor espacio al mercado y en otras, al Estado.

La sociedad moderna, es entendida como un conjunto de organizaciones interrelacionadas e interdependientes, definidas a través de funciones o roles claros, orientadas a intereses o a valores de sus integrantes. El establecimiento de las relaciones que dan origen a las organizaciones, implica la definición de funciones diferenciadas para los actores involucrados al interior de la organización. Al considerar a la sociedad como un cuerpo integrado por organizaciones interdependientes, con funciones específicas, el Estado surge como la organización con la función de establecer y garantizar el orden social. Para ello, se busca la construcción de un conjunto de instituciones -con funciones específicas-, que garanticen el orden, la estabilidad y la normalización de los fenómenos o acciones anómalas, es decir, se busca crear certidumbre.⁴

⁴ El concepto función implica un elemento de control, que significa el no salirse de los lineamientos establecidos por las características de la función. En ese sentido, toda acción que no corresponda a la función establecida es considerada anómala y debe ser controlada, tal que se retome el orden normal de la sociedad. La normalización (Foucault, 2005) es un proceso per se violento, toda vez que implica la imposición de medidas disciplinarias formales –por parte del Estado, a través de las leyes- o informales -por parte de la sociedad, a través de la moral pública-. Lo “normal” podemos encontrarlo en los conceptos de “orden” en Weber, el cual se entiende como regularidad; función, en Durkheim; o rutina en Wilson.

El Estado se convierte en el cuerpo encargado de garantizar el orden, a través de la imposición de reglas y sanciones, basadas en un modelo de legitimidad legal/racional, que reconoce al Estado el monopolio de la violencia, con el objetivo de disciplinar para normalizar los comportamientos entre los individuos⁵ (Foucault, 2005). Al pensar al Estado y a la sociedad como conjuntos de organizaciones, el gobierno se reconoce como una organización más, con funciones diferenciadas y que a su vez, se integra de otras organizaciones e individuos con funciones, también diferenciadas.⁶

La configuración del Estado es una discusión que se desarrolla ampliamente durante los siglos XVIII y XIX, buscando definir la mejor forma de gobierno que surgen de las revoluciones burguesas y que actualmente configuran el grupo de las democracias más antiguas y consolidadas. El resultado de la discusión ubica a la división de poderes, la democracia y el federalismo como elementos políticos adecuados para lograr equilibrios entre las funciones estatales e individuales, sin afectar el espacio del mercado. Sin embargo, tal como señala Woodrow Wilson, la discusión sobre la configuración del Estado no considera la estructuración del gobierno y sus funciones.

⁵ Sin que constituya el elemento central de nuestro trabajo, resulta interesante considerar la discusión que implica definir el significado de orden. Para Durkheim, Weber y Wilson, el orden puede entenderse como la regularidad en las rutinas que determinan la forma como se establecen las relaciones sociales; en particular, al hablar del orden administrativo Weber (2002, p. 41) señala que se refiere a la regulación de las acciones de un agente para asegurar que se alcance el objetivo de la organización; pero el elemento de discusión es el cómo se alcanza y transforma el orden. Foucault (1991, 2002) discute el orden entendido como lo "normal" través de la formación de los conceptos de verdad y de justicia, los cuales son entendidas como paradigmas variables, en función de los intereses de las elites que controlan el poder y las instituciones políticas que permiten reproducirlo, a través de la disciplina y la socialización de estos conceptos como valores legítimos de la sociedad.

⁶ Para diferenciar Estado y Gobierno nos apoyamos de Norberto Bobbio (2005), quien define al primero como el depositario del poder supremo, articulado a través de diferentes instituciones (Constitución, Leyes, Poderes), que constituyen el sistema político, y de cuya articulación se definen los regímenes y formas de gobierno. Por otro lado, el gobierno se entiende como el ejercicio del poder. En otras palabras, el Estado es la configuración institucional, el gobierno es la operacionalización de dichas instituciones en acciones específicas.

La discusión sobre las funciones gubernamentales y la mejor forma de llevarlas a cabo, estuvo fuera de las teorías políticas. Sin embargo, su papel fue señalado por Woodrow Wilson y Max Weber, quienes apartaron la función gubernamental de las funciones política (politics), identificada con la lucha por el poder; e institucional-legal (polity), identificada con la configuración institucional del Estado, reflejada en su entramado legal. En otras palabras, Weber y Wilson ubicaron al gobierno como un cuerpo apartado de la lucha por el poder y de la definición institucional del Estado; lo que interesaba a estos autores era que el gobierno cumpliera adecuadamente sus funciones, independientemente del entorno institucional que lo determinen, así como de las luchas políticas a su alrededor.⁷

El gobierno moderno se fundamenta en la diferenciación de sus funciones, que le obliga a realizarlas eficientemente y sin apartarse de ellas. En ese sentido, Woodrow Wilson (1999) -en su carácter de profesor de la Universidad de Princeton- señalaba que el gobierno debe servir al interés público, basado en criterios de eficiencia y profesionalismo, apartándose de la influencia política y apoyándose en la ciencia de la administración.⁸ Para ello, Wilson propuso la profesionalización del servicio público y su separación respecto de la política, considerando que la administración y la política implicaban funciones distintas y excluyentes. Desde el punto de vista de Wilson, el cuerpo administrativo del gobierno debe apartarse del cuerpo político; en otras palabras, el

⁷ Tanto Max Weber como Woodrow Wilson buscan que el gobierno funcione, sin atender el entorno político con amplitud. Debe tenerse en cuenta que ambos actores se ubicaron en contextos totalmente diferentes, por lo que Wilson (2006) considera que la democracia constituye un entorno institucional necesario para el adecuado funcionamiento del gobierno, mientras que Weber se inclina por un modelo más rígido y autoritario.

⁸ La postura de Wilson corresponde a un movimiento teórico definido como de “progresistas” y que impulsaron la Ciencia de la Administración, en la que también se incluyeron autores como Frank Goodnow, Frederick Taylor, Dwigth Waldo y Samuel Hays, aunque estos últimos casi cincuenta años posteriores a la obra publicada por Wilson en 1887. (Nelson, 1987; Harmon y Mayer, 1999).

fundamento organizacional del gobierno moderno es la diferenciación de funciones, lo cual tiene como consecuencia la separación de la política y la administración, entendidas como dos funciones relacionadas, pero independientes entre sí. El objetivo es aprovechar el entorno institucional democrático, con el liderazgo y lo experto de la administración pública (Wilson, 2006).

En la misma dirección que Wilson, Max Weber (2002), señala que el tipo ideal legal/racional es la cúspide del gobierno moderno, basándose en un cuadro administrativo burocrático profesional, impersonal por estar sujeto a reglas y leyes, y por tanto, ajeno a elementos de discrecionalidad por parte de los gobernantes, así como de la discusión política. De acuerdo a este modelo, la diferenciación de los cargos está determinada por las reglas que, a su vez, son definidas por cuestiones técnicas, lo que define el nivel de especialización técnica o el perfil profesional del funcionario que habría de ocupar un cargo determinado; por lo tanto, la burocracia, bajo el tipo ideal de dominación legal/racional de Max Weber, es altamente especializada en cuestiones técnicas, y neutral por estar sujeto a leyes y reglamentos, pero también rígido y apartado de la política implicada en un entorno democrático.⁹

⁹ En este modelo de Weber, el líder es el único que tiene una posición personal de mando con autoridad, pero sujeto a competencias legales que lo restringen pero a la vez legitiman su posición (Entrena, 2001). Por otro lado, las características de los burócratas en Weber, de acuerdo con Entrena (2001, p. 125, 126) son: 1) son personalmente libres, pero sujetos a los deberes de su cargo; 2) se someten a una jerarquía administrativa rigurosa; 3) la selección se sujeta a competencia y al establecimiento de contratos, lo cual brinda certidumbre a su ingreso, permanencia y salida; 4) el nombramiento está en función de los requerimientos técnicos del cargo y las capacidades del funcionario; 5) tienen un salario fijo; 6) el ejercicio del cargo es la única ocupación; 7) tienen la posibilidad de desarrollar una carrera profesional; 8) trabajan separados personalmente de los medios administrativos y sin apropiación de su cargo; 9) son constantemente monitoreados y evaluados, sometidos a una rigurosa disciplina. Finalmente, debemos destacar el énfasis que pone Max Weber en los principios de jerarquía administrativa, competencia (legal), formación profesional, impersonalidad y apego al expediente; toda vez que determinan el marco bajo el cual se desempeña rigurosamente la burocracia, apegada a disciplina, jerarquía y regularidad en los procesos (Weber, 2002, p. 173-180).

La modernidad introdujo a las ciencias de la administración, a partir del pensamiento de Woodrow Wilson y Weber, como un modo de tecnificar la acción gubernamental y de hacer eficiente su desempeño, basándose en criterios técnicos, buscando apartar a la burocracia de la discrecionalidad política que reducía su eficiencia y capacidad para realizar sus funciones. En otras palabras, la política impedía al gobierno funcionar de manera eficiente; la solución era entonces, apartar la política de la administración.¹⁰

Para Weber y Wilson, la respuesta a una sociedad cada vez más compleja -altamente diferenciada-, con problemas cada vez más complejos, era a través de un gobierno ordenado, lo cual requiere altos niveles de disciplina en su interior, tal que le permita ser eficiente. El objetivo de hacer esta división de funciones entre la administración y la política, es la generación de confianza de la sociedad hacia las instituciones gubernamentales, que permita mantener la autoridad de forma legítima (Majone, 2004). El fin de la ciencia de la administración, desde el enfoque de Wilson, es la eficiencia a partir de la alta diferenciación, profesionalización y disciplina.

Las propuestas de Wilson y Weber son retomadas y desarrolladas por otros autores como Henri Fayol y Frederick Taylor (Harmon y Mayer, 1999; Guerrero, 2000), quienes ahondaron en el desarrollo del concepto de Public Management; así como por Luther Gulick y Lyndall Urwick, quienes se apoyan en las ideas de Wilson, Fayol y Taylor, para elaborar un conjunto de “principios básicos” para una administración

¹⁰ Cabe destacar que tanto Weber como Wilson parte de una concepción de la sociedad como un ente complejo, por lo que el gobierno tiene que ser capaz de responder a esta complejidad a partir de eficientar su desempeño y lo cual implica la diferenciación de actividades propuesta por Durkheim. En términos de Wilson (1999, p, 85), “Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fija las tareas de la administración, ésta no debe tolerar que se manipulen sus funciones”.

pública eficiente, conformando el “modelo clásico” de las Ciencias de la Administración; el cual fue criticado por Herbert Simon y Charles Lindblom, quienes señalaron lo excesivamente optimista del modelo y su escasa aplicabilidad en la realidad¹¹ (Nelson, 1987; Meny y Thoenig, 1992; Thoenig, 2004).

Por un lado, las propuestas de Fayol y Taylor, se encaminan a que la función gubernamental se organice de la misma manera como se organiza una empresa. Las principales aportaciones de estos autores, se hicieron alrededor de mecanismos para hacer más eficiente la producción en sus empresas, a partir de nuevas formas de organización; en ese sentido, consideraban que el gobierno se podía configurar de la misma manera como una empresa, buscando funcionar de una manera eficiente y, sobre todo, apartado de la política. En pocas palabras, la propuesta de estos autores, es la configuración de un gobierno alrededor de los principios de eficiencia y neutralidad, a partir de la consideración de que el gobierno puede organizarse de la misma manera como se organiza una empresa privada¹² (Carrillo, 2004; Peters, 2004).

Las ideas de Fayol y Taylor fueron retomados y reelaborados por Gulick y Urwick, quienes reconocen que la política y la administración deben relacionarse necesariamente, pero considerando que el gobierno sí puede importar de la empresa privada diferentes modelos de organización para mejorar su desempeño, sobre todo, alrededor de la

¹¹ Nuevamente debemos tener en contexto que Fayol y Taylor son contemporáneos de Wilson, por lo que sus obras se desarrollan a principios del Siglo XX, particularmente en los años veinte; por otro lado, el texto de Gullick y Urwick es de los años treinta, mientras que las obras de Simon y Lindblom, se desarrollan hasta mediados de siglo XX.

¹² Uno de los elementos a destacar sobre la organización de la empresa privada alrededor de las ideas de Fayol y Taylor, es la racionalidad en el uso de los recursos para lograr eficiencia. La racionalidad, busca que en la producción se empleen únicamente los recursos necesarios, siendo empleados de manera óptima para obtener las mayores utilidades posibles, con los menores costos posibles.

figura del administrador público, cuyas funciones serían similares a las del administrador de una empresa privada. Bajo este punto de vista, los políticos se encargan de establecer las líneas generales a seguir por el gobierno, pero sin intervenir en éste, por lo que el gobierno se organiza de manera autónoma al entorno político, para lograr los lineamientos establecidos.

El modelo formado por Gullick y Urwick, retoma las propuestas de Wilson y Weber sobre la profesionalización de la burocracia, la neutralidad de los administradores y los burócratas, la disciplina y la rigidez en la estructura de mando gubernamental, la diferenciación de cargos a partir de sus funciones, entre otros. A su vez, incluyen los conceptos de racionalidad en los procesos, la cual retomaron de Fayol y Taylor, destacando el papel determinante del administrador público en la conducción de la organización gubernamental. Asimismo, establecen un conjunto de principios para la administración pública, basándose en la racionalización para la eficiencia.

Las ideas de Weber, Wilson, Fayol, Taylor, Gullick y Urwick, constituyen la corriente “clásica” de la teoría organizacional. De acuerdo con Nelson (1987), esta corriente muestra sus primeros problemas a partir de la primera guerra mundial, siendo uno de sus principales críticos Bertrand Russell, pero definitivamente fueron abandonados después de la segunda guerra mundial, periodo en el que surgen las críticas de Herbert Simon.

Las críticas al modelo clásico, parten de reconocer el papel del gobierno y la burocracia como un elemento determinante para el orden y la estabilidad, pero siendo señalado como un modelo rígido y poco adaptable, sobre todo, ante los volátiles cambios políticos (Guerrero, 1972). El autor más crítico a las propuestas del modelo fue Herbert

Simon, quien identificó las debilidades del modelo y buscó elaborar una propuesta más adecuada.

La principal crítica de Simon hacia el modelo clásico, fue señalar que los “principios” para la administración pública, eran esquemas normativos que pusieron más atención a los fines, que a los medios y las técnicas. Simon, señala que la teoría administrativa debe enfocarse en el análisis de los procesos de toma de decisiones, considerando que estos se ven afectados directamente por los contextos internos y externos de la organización, además de tener en cuenta la racionalidad limitada del individuo que la toma (Carrillo, 2004). La teoría de la administración, habría entonces de estudiar cómo se toman las decisiones, para lo cual el análisis debe ser lo más objetivo posible, retirando los valores de quien realiza el análisis. Bajo la teoría de Simon, las organizaciones establecen propósitos y metas que determinan la acción organizacional; el objetivo, es crear una tecnología administrativa que haga eficientes las organizaciones; el principio básico en la Teoría de la Administración de Simon, es la eficiencia en la acción organizacional (Harmon y Mayer, 1999).

El enfoque de análisis hacia los procesos de toma de decisiones, constituye el nacimiento de una nueva corriente teórica, donde el reconocimiento de que la racionalidad individual es limitada, que la realidad es compleja y la capacidad de abstracción de los individuos también es limitada, tiene como consecuencia que las decisiones sean limitadas. Las decisiones tomadas, corresponderán entonces, no a un tipo ideal, sino a las capacidades para comprender el problema, para elaborar alternativas viables y tomar la mejor decisión, la cual no será “óptima” sino “satisfactoria”, pero para tomar la decisión satisfactoria, es necesario que el decisor separe, del proceso de toma de decisiones -que refiere a tres etapas: de inteligencia, de diseño y de elección

(Carrillo, 2004)- , sus valores personales, desde este punto de vista, el tomador de decisiones, definido como Hombre Administrativo, es equiparable al Hombre Económico¹³ (Simon, 1985).

La propuesta de Simon se inscribe en el contexto teórico derivado de la Teoría de la Elección Racional. Las principales aportaciones de Simon a esta teoría se refieren al reconocimiento de que el individuo, como tomador de decisiones, tiene una racionalidad limitada y además, las decisiones tomadas no siempre se hacen alrededor de la búsqueda de resultados óptimos en términos económicos, sino buscando lograr una satisfacción, la cual puede estar por debajo del nivel óptimo. Ambas consideraciones, conducen al reconocimiento de que el hombre administrativo no puede ser tan racional como el hombre económico. Las propuestas de Simon, reconocen al individuo como un actor cuyo comportamiento no se ajusta directamente al modelo propuesto desde la Teoría de la Elección Racional. En cambio, el proceso de toma de decisiones basado en la racionalidad limitada y buscando una satisfacción en vez de un nivel óptimo de resultados, puede ser visto como irracional.

Las aportaciones de Simon derivan en el reconocimiento de que la burocracia y los administradores no son sólo ejecutores racionales de sus funciones; muy por el contrario, son individuos con intereses particulares y, además, sus procesos de toma de decisiones no son tan racionales como se habían plantado desde el modelo clásico. Como consecuencia de estas consideraciones, por un lado, se puede afirmar que la burocracia y los administradores son maximizadores de

¹³ Esto implica la separación de hecho y valor, de lo real y lo normativo. Se considera que el decisor reconoce a la realidad y la abstrae a través de modelos que le permiten simplificarla; en ese sentido, el conocimiento derivado de dicha abstracción, es considerado como neutro, por lo que los valores que añade el decisor al modelo, desviarán su propósito.

las posiciones derivadas de sus funciones; y por otro, las decisiones que tomen los burócratas y los administradores, no siempre serán las mejores, ni las más racionales.

Debemos destacar que gran parte del fracaso en la importación que hace la administración pública de los modelos implementados en las empresas privadas, es la desconsideración que tienen estos modelos, sobre los intereses de actores determinantes como los burócratas y los administradores, es decir, el considerarlos como ejecutores y no como actores.

Las aportaciones de Simon fueron base para la generación de una nueva corriente teórica, como serán las ciencias de las políticas y, en general, el análisis de las políticas públicas. Desde este nuevo enfoque, se replantea el modo de estudiar al gobierno, destacando diferentes etapas en su desempeño y, en particular, estudiando los procesos de toma de decisiones, teniendo en cuenta la influencia que tiene la política sobre estos procesos. En el siguiente apartado, ahondamos en la exposición de este nuevo enfoque.

Las políticas públicas y las organizaciones

El estudio de las políticas públicas es una aportación teórica que responde a la crisis del Estado benefactor, después de la segunda guerra mundial. Su objetivo, es crear un método para el desempeño gubernamental, bajo el reconocimiento de diferentes entornos que influyen y afectan el desempeño gubernamental en las diferentes etapas del proceso gubernamental.

Las ciencias de las políticas parten de dos grandes corrientes, la propuesta por Harold Laswell y Yehezkel Dror, y por otro lado, la de Charles Lindblom, quienes toman como punto de partida las aportaciones de Simon sobre el enfoque hacia el proceso de toma de decisiones¹⁴ (Carrillo, 2004). Los primeros, buscando que las políticas se diseñaran a través de procesos técnicos y científicos, apartados de valoraciones subjetivas y discrecionalidad política. El segundo, señalando que es imposible separar los valores del proceso de toma de decisiones, reconociendo la influencia del contexto interno y externo sobre el decisor, y rechazando que se guíen por la racionalidad o la eficiencia, respondiendo en realidad al aprendizaje y la experiencia.¹⁵

Una de las principales críticas hechas al modelo de Simon, es el que no es posible separar los valores y los hechos, debido a tres grandes cuestiones. En primer lugar, los decisores están relacionados con múltiples procesos de negociación con diferentes grupos y organizaciones -entre las que se encuentra la burocracia-, lo cual configura las decisiones tomadas; en otras palabras, el decisor es influido por grupos que interactúan en el contexto interno y externo del gobierno. En segundo lugar, el individuo no puede separar las valoraciones personales al interpretar la realidad a través de modelos, por lo que todo el proceso de toma de decisiones implica la participación de valoraciones subjetivas e ideologías, relacionadas con la interpretación de la realidad. Finalmente, debido a la dificultad para introducir cambios radicales, los cambios en

¹⁴ Las teorías fundacionales de las políticas públicas no se reducen a las aportaciones de Herbert Simon, compartiendo este espacio una mayor diversidad de autores. Se hace referencia a la teoría de Simon por la atención que brinda este autor hacia los procesos de toma de decisiones, así como a la neutralidad de los actores que se involucran en dicho proceso. Estos elementos, son dos componentes destacados del estudio de las políticas públicas, por lo que se discuten en este apartado. Para ahondar en las teorías que fundan los estudios de las políticas públicas, véase: Aguilar Villanueva, 2000; Parsons, 2007.

¹⁵ Si bien la teoría de los estudios de políticas públicas son desarrollados por una variedad de autores, nos concentraremos en estos autores, por considerar sus aportaciones como ejes centrales de dicha teoría.

el gobierno son incrementales y no radicales (Dahl y Lindblom, 1963; Lindblom, 1968).

Debemos destacar el trabajo de Dahl y Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, en el que se enfatiza la relación entre política y políticas. En este trabajo, Robert Dahl, señala que el sistema político se compone de un conjunto de relaciones sociales basadas en la influencia, lo que afecta y determina los asuntos que el gobierno atiende; en ese sentido, en un entorno democrático, el gobierno debe establecer los asuntos de su interés, el interés público, a partir de la comunicación y competencia política entre los diferentes grupos sociales. A partir de estas afirmaciones, Lindblom, señala que la necesidad del gobierno por atender la diversidad de asuntos que presentan los diferentes grupos sociales -entre los que se encuentran la burocracia y los administradores públicos, como maximizadores de las posiciones derivadas de sus funciones-, le impide realizar cambios bruscos o radicales, por lo que el gobierno responde de manera gradual o incremental.

En otras palabras, y con la posibilidad de generalizar demasiado, Dahl y Lindblom señalan que el proceso de toma de decisiones gubernamentales, en un contexto político democrático, implica luchas políticas en las que participan diversos actores, entre los que se encuentran los decisores y los ejecutores; esta lucha política, presenta una diversidad de intereses, pero una limitada capacidad para atenderlos a todos, por lo que el gobierno sólo puede atender a una parte de estos. En ese sentido, la definición del interés público que conforma la agenda de gobierno, se hace a partir de la misma lucha política democrática. Las políticas públicas son producto de consensos, por lo que su objeto de atención no puede corresponder a posiciones radicales, de tal manera que los cambios impulsados, son siempre graduales o incrementales y no radicales.

Las ciencias de las políticas y el análisis de las políticas, se enfocan en el diseño de métodos para la hechura de las políticas, vistas como procesos gubernamentales para la resolución de problemas acotados, lo cual introduce el concepto “público”, para caracterizar el tipo de problemas que el gobierno habría de atender (Guerrero, 1993, 2000). La diferencia entre el estudio de las políticas con la Teoría de la Administración Pública, en palabras de Thoenig (1997, p. 21) es que se “... busca formar un enfoque analítico y prescriptivo adaptado para dirigir los programas públicos, su elaboración y gestión...”.

Un elemento determinante en el estudio de las políticas, es el concepto de “público”, cuya definición excede los intereses de este trabajo, para lo que únicamente mencionaremos que refiere a la relación del gobierno con otros actores, particularmente de los ciudadanos, en las diferentes etapas de las políticas.¹⁶ De esta manera, para Canto Chac (2002, p. 66), lo público es “la pretensión de encontrar el interés que a todos conviene... y que deriva de procesos de negociación entre intereses individuales distintos...”; para Uvalle (2005, p. 355), lo público “... deviene del modo en que los ciudadanos participan en las etapas de las políticas... implica que la comunicación de la autoridad y los ciudadanos es abierta, para la construcción de decisiones y acciones de gobierno” (Las cursivas son mías.). En términos generales, lo público es el interés común, formado a través de procesos de negociación, en los que participan diversos actores -entre los que destacan los ciudadanos- y el gobierno.

¹⁶ Cabe hacer una diferencia entre “interés público” y “poder público”. El “interés público” se refiere al interés común, el cual deriva de procesos de negociación entre diferentes actores, de manera individual o grupal (Canto Chac, 2002). Sin embargo, el “poder público” es el poder del Estado, es la soberanía del gobierno, la autoridad legítima en términos de Weber y que se deposita en el gobierno (Thoenig, 1997). Considerando que el gobierno es una institución integrada por grupos (gobernantes, burocracia, expertos), otros actores buscarán influirlo para que el “interés público” privilegie sus intereses particulares y el “poder público” se enfoque a su resolución, a través de la acción gubernamental.

El reconocimiento de lo público en las políticas, llevó al reconocimiento de la participación, conflicto y consenso entre diversos actores, en las diferentes etapas de las políticas públicas que, para su análisis, se apoya de manera importante en la Teoría de la Acción Colectiva, sobre todo en aportaciones sobre la agregación de intereses individuales en un grupo, los mecanismos para asegurar la cooperación, la búsqueda de rentas, el papel de la comunicación, la coexistencia entre grupos, entre otros. En este contexto, el gobierno es entendido como una organización social, pero con poder; lo cual deriva en que otros grupos compitan entre sí, para beneficiarse de esta cualidad. El proceso de toma de decisiones, el cual es asociado con la etapa de formación de la agenda de gobierno, se reconoce entonces como conflictivo, toda vez que en él participan organizaciones con distintos intereses y recursos, con la finalidad de llamar la atención del gobierno, para que éste resuelva su interés a través de la acción gubernamental.

La formación de la agenda gubernamental, entendida como la definición del “interés público”, genera la discusión sobre las reglas que regulan la competencia entre los diferentes actores, lo cual introduce el tema de la democracia en los procesos de toma de decisiones, y la cuestión sobre el diseño institucional más adecuado para garantizar la capacidad de gobierno, entendida como gobernabilidad, gobernación o gobernanza (Aguilar, 2006; Canto Chac, 2008).¹⁷ Por tanto, la formación de la agenda de gobierno está determinada por el diseño institucional que regula la interacción entre grupos, entre los cuales se toma en cuenta

¹⁷ Debemos tener presente que las políticas públicas se desarrollaron teóricamente en países cuya tradición política se ha orientado, desde el siglo XVIII, hacia la democracia, por lo que sus sociedades han internalizado esta forma de gobierno como un modo de vida. En ese sentido, el énfasis de lo público en las políticas, refiere a la redefinición de las responsabilidades del gobierno, a partir de integrar y jerarquizar, en función de su importancia, los diversos problemas que caracterizan a una sociedad compleja o altamente diferenciada, ante un gobierno con recursos limitados que no puede atenderlos a todos.

a la burocracia, a los expertos, a las élites de poder, a los poderes económicos, a grupos con estatus social, a la sociedad en general, etc., y además se reconoce que pueden participar -a través de la movilización de sus recursos disponibles- en diferentes etapas de la política, en función de la afectación de sus intereses o a partir de la identificación de oportunidades para impulsarlos (Dahl, 1961; Meny y Thoenig, 1992; Thoenig, 1997; Parsons, 2007).

El gobierno como institución, es influido por diversas organizaciones, las cuales -a través de consensos derivados de negociaciones- diseñan las reglas que incentivan o restringen la participación de diferentes actores en el proceso de la política pública, es decir, configuran las instituciones; y en uso de la autoridad gubernamental, establece las reglas que legitiman o no a los actores, ampliando o restringiendo el espacio público (Jepperson y Meyer, 1991; Canto Chac, 2002).

En otras palabras, las políticas públicas son un producto institucional, cuyo diseño deriva de procesos de negociación entre distintas organizaciones, con intereses particulares; donde la decisión corresponde al grupo político que dirige al gobierno, pero que no puede tomar de manera autónoma, sin considerar a los grupos de poder, particularmente en un contexto democrático; son implementadas por otro grupo, como es la burocracia, que puede modificar o desviar la política del diseño inicial, debido a que es un grupo con intereses particulares, para lo cual, los distintos modelos de gestión proponen crear controles como la profesionalización o la rendición de cuentas; y además, son afectadas por la participación social en sus diferentes etapas (Thoenig, 2004). En

conclusión, si bien las políticas son productos institucionales, en todas sus etapas participan diversos grupos que le dan forma y vida.¹⁸

El modelo teórico introducido por los estudios de políticas públicas, se enfoca en los procesos de toma de decisiones en un contexto democrático. El reconocimiento del contexto político significa la existencia de un entorno conflictivo, pero bajo el conjunto de normas o instituciones que regulan el conflicto y su resolución de manera democrática, teniendo como producto a las políticas públicas como acciones gubernamentales para la resolución de problemas públicos acotados.

El enfoque de políticas públicas fue complementado por los modelos de Nueva Gestión Pública y de Gobernanza, que particularizaron su estudio en el gobierno como actor central en un entorno político, conflictivo y competitivo. Ambos modelos, discuten la necesidad de lograr que el gobierno funcione de manera eficiente, logrando sus objetivos con los recursos necesarios, apoyándose en la formación de consensos y participación activa de los diferentes actores involucrados en las políticas públicas.

En el siguiente apartado, expondremos los elementos centrales de estos modelos, respecto del papel que refieren al gobierno. Tanto en el modelo de políticas públicas, como en los siguientes modelos a revisar, no se ha abandonado del todo las propuestas realizadas por Weber y Wilson, sino que se han reelaborado y complementado. Aunque son criticados,

¹⁸ El énfasis en el hecho de que son productos institucionales se debe a que las políticas públicas son, por definición, cursos de acción gubernamental; es decir, es el gobierno en acción, en uso de su autoridad y de acuerdo al modelo legal/racional que así lo permita. En caso de que no fuera un producto gubernamental, hablaríamos de otro tipo de políticas, en función del grupo que las genere, empresas, ONG's, etc. (Guerrero, 1993; Canto Chac, 2002).

los autores clásicos de la teoría de la administración han trascendido a partir de sus ideas, contribuyendo a la conformación de los modelos actuales que buscan mejorar la función gubernamental.

El papel del gobierno en los modelos de Nueva Gestión Pública y de Gobernanza

El enfoque hacia las políticas públicas redefine la función gubernamental y de la administración, al reconocer la complejidad de la sociedad, de sus problemas y necesidades; las limitaciones gubernamentales para atender los problemas sociales; la diversidad de actores, etc. Por un lado, se afirma que el gobierno debe funcionar de manera efectiva,¹⁹ con un enfoque hacia el ciudadano visto como cliente, orientado a resultados de calidad, de una manera estratégica, profesional y brindando productos y servicios de calidad; es decir, se introducen mecanismos de mercado, lo que permitirá configurar la administración pública en un modelo definido como Nueva Gestión Pública (NGP), basándose en la consideración del papel de la burocracia, bajo el concepto de función pública (Guerrero, 2000; Aguilar, 2006). Por otro lado, se ha discutido el papel de distintas organizaciones, diferentes al gobierno, en la producción de políticas públicas, lo cual implica el reconocimiento de la participación de distintos actores, no sólo en la definición de la agenda, sino también en el resto de las etapas de la política, para lo cual se requiere una configuración institucional que amplíe el espacio público, tal que se permita la participación de dichos actores, dando lugar a la configuración del concepto de gobernanza (Peters, 2004).

¹⁹ La efectividad se refiere a la manera en la que los productos, bienes o servicios se vinculan causalmente con los resultados de las políticas públicas o los impactos sociales que se supone que deben generar (Thoenig, 2006).

La NGP y la gobernanza son dos modelos que tienen por objetivo mejorar el desempeño gubernamental; el primero, basándose en el principio de efectividad, y el segundo, en el principio de participación. En el primer caso, se retoma la idea de que una burocracia capacitada, profesional, competente y evaluada, es necesaria para el adecuado desempeño de las funciones gubernamentales; la diferencia con el modelo clásico de la administración, es el enfoque hacia el cliente, hacia los resultados y hacia la calidad de los bienes, productos y servicios gubernamentales; sin embargo, enfrenta serios problemas cuando se confronta con cuestiones como la participación social y la adaptación a entornos cambiantes, toda vez que se recupera parcialmente un modelo vertical como el propuesto por el modelo clásico. En el caso de la gobernanza, la participación es determinante para potenciar los esfuerzos gubernamentales, para incrementar los niveles de confianza y legitimidad hacia las instituciones, incrementando la capacidad de gobernar (Majone, 2004; Peters, 2004; Aguilar, 2006); sin embargo, enfrenta serios problemas cuando se refiere a la eficiencia, toda vez que la articulación de la participación, implica altos costos financieros y temporales.

Tanto el modelo de NGP como el de gobernanza, parten del reconocimiento del gobierno como una institución determinada por la interrelación de diversos actores, entre los cuales debe considerarse a la burocracia, toda vez que es un grupo con intereses particulares, y que muchas veces puede apartarse de los objetivos establecidos por los dirigentes gubernamentales o por las instituciones, para lo cual, ambos modelos buscan que la transparencia y la rendición de cuentas sean mecanismos de control que generen confianza y legitimidad (Peters, 2004, Majone, 2004). Las políticas públicas son el producto de dichas relaciones, concretadas a través de la acción gubernamental o la acción

pública.²⁰ La etapa en la que dicha relación de actores es más evidente, es en la integración de la agenda de gobierno, sin embargo, en todas las etapas de las políticas públicas se integran diferentes actores, con diferentes recursos y cuya negociación es necesaria para el desarrollo de las políticas públicas.

El surgimiento de la NGP y la gobernanza como nuevos modelos que buscan hacer más eficiente, efectiva y democrática la acción gubernamental, desarrollaron diferentes esquemas para ampliar y mejorar las capacidades gubernamentales. Por el lado de la NGP, se iniciaron procesos de descentralización y desconcentración administrativa, con la finalidad de reducir el tamaño del gobierno, que éste fuera más eficiente, y buscando permitir que el mercado se encargara de la provisión y dotación de un mayor número de productos, bienes y servicios; también de formación de la función pública, a través de la profesionalización de la burocracia; una orientación de los procesos gubernamentales hacia el ciudadano visto como cliente; mecanismos para evaluar el desempeño gubernamental en torno a la calidad de sus procesos y productos; y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; entre otros procesos. Por el lado de la gobernanza, partiendo de que el gobierno tiene una capacidad limitada para la resolución de los problemas sociales, se ampliaron los espacios para la participación social con el gobierno, desarrollando co-gobierno y auto-gobierno;

²⁰ El concepto “acción pública” ha sido poco desarrollado en México. Ha sido introducido por Jean Claude Thoenig y por Enrique Cabrero (2005). Se define como “... la manera como una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos” (Thoenig, 1997, p. 28); o “el conjunto de acciones y no acciones en las que participan actores públicos o privados, en mayor o menor grados coordinados en torno al manejo de un asunto público.” (Thoenig, 2004, p. 207). El concepto se inscribe en un contexto de gobernanza, donde el Estado ya no es el actor principal, pero sigue teniendo un papel muy importante por tener el poder de la autoridad legítima, pero busca colocarse como una Teoría de la Acción, en el sentido de cómo los individuos se integran en un grupo para resolver un problema colectivo, pero además cómo este grupo se relaciona con el Estado, a través del gobierno, para resolver el problema de manera colaborativa, no sólo a través de la intervención gubernamental (Canto Chac, 2008).

se desarrolló el concepto de acción pública, el cual potencia la acción gubernamental con la participación de diversos actores en los procesos de política pública; se desarrollaron procesos para mejorar los mecanismos de representación y negociación entre grupos sociales, tal que se faciliten los consensos en los procesos de política pública, entre otros²¹ (Aguilar, 2006; Canto Chac, 2008). La propuesta se concentra en mejorar el funcionamiento y las capacidades del gobierno.

La forma como la sociedad resuelve sus problemas, lleva a analizar la Teoría de la Acción Colectiva y la Teoría Organizacional, para entender cómo los individuos se organizan para resolver una situación identificada como “problemática”. En ambas teorías, se reconoce el papel de la organización o del grupo como un mecanismo a través del cual los individuos se asocian para alcanzar un beneficio colectivo y se relacionan con el Estado en el espacio público para la atención de sus intereses, a través de su integración en la agenda de gobierno que define el interés público. De manera adicional, el análisis de las políticas públicas ha buscado en cierta medida, convertirse en una Teoría de la Acción, al incluir el análisis de la acción pública, el cual reconoce las relaciones entre las organizaciones sociales y las organizaciones públicas, reconociendo al Estado como un actor importante, pero no como el único (Meny y Thoenig, 1992; Peters, 2004).

La Teoría de la Acción Colectiva, introduce al institucionalismo y al neoinstitucionalismo como corrientes determinantes, para comprender la forma como la sociedad resuelve sus problemas, el papel del gobierno

²¹ La gobernanza implica transformaciones en las instituciones políticas, lo cual se traduce en la modificación de los sistemas electorales, tal que se amplíe la representación, se incentive la negociación y formación de consensos en vez de conflictos, y se permita la participación en los procesos gubernamentales (Lijphart, 2000; Dahl, 2006).

y la importancia del sistema político. Las instituciones son un conjunto de reglas que determinan quién y cómo participa en un determinado grupo, las recompensas y los castigos, quién regula, premia o castiga y quién toma las decisiones; su origen y finalidad, es la resolución de problemas colectivos (Ostrom, 2000a). Las instituciones regulan la conducta de los actores, que pueden ser individuos u organizaciones, a través de permitir, requerir o prohibir ciertas acciones o resultados, y su finalidad es brindar certidumbre y estabilidad, a través de brindar predictibilidad a la actividad humana (North, 2005; Ostrom, 2000b). En ese sentido, las instituciones son el fundamento de la estabilidad que permita el desarrollo.

Recordando que las políticas públicas son productos derivados de consensos políticos, se abre la posibilidad de que la acción gubernamental sea complementada por la acción colectiva de otros actores alrededor de la acción pública. El concepto de “acción pública” busca colocar a las políticas públicas como una “teoría de la acción” (Thoenig, 1997), al reconocer que el gobierno no es un grupo que funcione sólo de manera centrípeta, sino que se encuentra influido por diversos grupos, en todos los procesos de política pública, no sólo en los relativos a la toma de decisiones. En ese sentido, el gobierno es reconocido con características especiales -como la autoridad legítima para ejercer el poder a través de la coerción-, pero que no es el único en el espacio público²² y, por tanto, sus acciones son susceptibles de ser afectadas por otros actores.

La Teoría de la Acción Pública, en un contexto de gobernanza, hace referencia a una participación democrática entre los ciudadanos y el gobierno, para maximizar el esfuerzo público a través de la

²² Para la definición de espacio público véase Aguilar, 2006.

complementación de los esfuerzos (Uvalle, 2005); para incrementar las capacidades gubernamentales en materia de desarrollo (Canto Chac, 2008); y para generar mayor credibilidad en las instituciones gubernamentales (Uvalle, 2003). Esta situación, lleva a replantear el papel del gobierno en un contexto que exige mayor participación social en los procesos gubernamentales, y que tiene capacidades restringidas a partir de que el modelo de NGP impulsó una retirada del Estado sobre múltiples actividades, con la finalidad de que el mercado se encargara de su provisión, o a través del desarrollo de múltiples unidades descentralizadas, con la finalidad de proveer bienes y servicios de manera más cercana al público consumidor, pero también de manera más autónoma. En otras palabras, el modelo de NGP impulsó una fragmentación de la autoridad gubernamental, lo cual en un contexto de gobernanza, derivó en el incremento de actores participantes en los procesos de políticas públicas, lo cual tiene como consecuencia un incremento en las demandas sociales hacia el estado, con capacidades más restringidas para atenderlas.

Las organizaciones públicas, en el modelo de NGP, buscan desempeñarse de manera más técnica, profesional, orientados hacia el cliente, enfocados hacia la calidad en los bienes, productos y servicios públicos generados, bajo una evaluación constante que les permita retroalimentarse y adaptarse a las necesidades variables de sus clientes. En ese sentido, se introduce el concepto de función pública con la finalidad de que la burocracia se convierta en una de las organizaciones públicas que permitan hacer más eficiente la acción gubernamental. El modelo de NGP, concibe a las organizaciones públicas como medios para hacer más eficiente y efectivo el proceso de gobierno, pero no amplían sus capacidades, sólo hacen más efectivo su desarrollo.

Por otro lado, el modelo de gobernanza tiene una concepción más dinámica del papel que tienen las organizaciones públicas en relación con las organizaciones sociales. Desde el punto de vista de Thoenig (2006) la gran falla de la NGP es su descuido sobre la formación de lo “público”, lo cual “aparta” al gobierno y a la sociedad de los procesos de política pública, lo cual, de acuerdo con Uvalle (2003) y con Majone (2004) se traduce en una desconfianza hacia la capacidad que tienen las instituciones gubernamentales para resolver los problemas sociales; en ese sentido, la participación es el medio para reconstruir esa confianza. En un contexto de gobernanza, la acción pública fortalece, potencia y legitima, las capacidades del gobierno, a través de la colaboración y complementación entre las organizaciones públicas y las organizaciones sociales. Por otro lado, Elinor Ostrom refiere que la gobernanza en una sociedad se puede lograr a través de la articulación de diversas estructuras institucionales policéntricas, es decir múltiples grupos organizados en torno a temas de interés particular de sus miembros, manteniendo bajos costos por la organización del grupo (Ostrom, et. al, 1993; Ostrom, 2000b). Esta situación destaca el papel de los gobiernos locales como articuladores de la acción colectiva, basándose en grupos pequeños como pudieran ser consejos vecinales, organizaciones sociales, etcétera.

La gobernanza, a través de estructuras policéntricas, sitúa al gobierno como articulador e incentivador de la acción colectiva. En este orden de ideas, la sociedad se organiza en grupos para enfrentar dilemas sociales, en función de su interés y siguiendo sus propias reglas. Puede entenderse como mecanismos de descentralización que conllevan a que las comunidades se autogobiernen, donde el gobierno únicamente complementa la acción colectiva, generando la acción pública. Esta concepción, sitúa a los gobiernos locales como organismos potenciales para incentivar y articular la acción colectiva, de una forma democrática,

siempre que no busque imponerla, toda vez que se corre el riesgo de destruir la cooperación, en vez de incentivarla (Ostrom, 2000, Agrawal y Ostrom, 2001; Ostrom, Ahn y Olivares 2003;).

La crítica que han recibido ambos modelos es que generaron una dispersión de la autoridad del Estado y un incremento en las demandas sociales que enfrentan.²³ En la actualidad, el gobierno se ha reconocido con capacidades insuficientes o limitadas para enfrentar las crecientes, y cada vez más complejas demandas y necesidades sociales. Para enfrentar esta situación, por un lado, se propone retomar la coordinación gubernamental a través del modelo de “gobierno conjunto” (Christensen y Lægreid, 2007); por otro lado, la gobernanza sigue proponiéndose como un modelo que capaz de potenciar las capacidades gubernamentales, a través de la complementariedad de los esfuerzos de las organizaciones públicas y sociales a través de la acción pública.

Al afirmar que las organizaciones pueden influir en la construcción y desarrollo de las capacidades de gobierno, reconocemos que existe cierta apertura por parte de las organizaciones públicas, para ser influidas por parte de otras organizaciones. La existencia de esta

²³ Por un lado, Suk Kim (2007) señala que la NGP generó una fragmentación del poder y la autoridad del estado, lo cual, desde el punto de vista de Christensen y Lagreid (2007), ha derivado en la reconstrucción de las administraciones centrales, con la finalidad de lograr un mejor control de la administración, al considerar que las entidades que inicialmente fueron separadas de la administración central, han alcanzado un nivel de autonomía que les permite tomar caminos completamente independientes y descoordinados con el resto del cuerpo administrativo. Por otro lado, Thoenig (2004, 2006) señala que la NGP se ha despartado de la sociedad con modelos de gestión que los consideran como clientes y no como ciudadanos, por lo que es necesario complementar el modelo con mayores niveles de participación. La propuesta del “gobierno total” se propone como un mecanismo para lograr mejor coordinación del gobierno, entendido como un solo cuerpo que debe ir en una misma dirección; sin embargo, puede ser un mecanismo para contraer la aún perenne comunicación existente entre las organizaciones públicas y las organizaciones sociales, dificultando la posibilidad de alcanzar mayores niveles de participación en los procesos de políticas públicas.

apertura, implica la existencia de mecanismos institucionales que los permitan. Sin embargo, este diseño institucional sólo puede ser desarrollado bajo un modelo de gobernanza y de políticas públicas, toda vez que los modelos moderno, clásico y de NGP, tienden a ser cerrados; únicamente el modelo de NGP tendería a considerar a actores externos, pero únicamente como clientes, no como participantes en los procesos de políticas, en ese contexto, estaríamos hablando de que las políticas no son completamente públicas, toda vez que la participación del público está restringida. Bajo un modelo de gobernanza y de políticas públicas, se reconoce a las organizaciones públicas en un contexto institucional abierto a la participación de diferentes actores, en diferentes etapas de las políticas, por lo que es a través de este modelo como las organizaciones públicas y sociales pueden influir en el desarrollo de las capacidades de gobierno.

La NGP y la gobernanza no son excluyentes, pero tienen problemas para relacionarse. La gobernanza implica altos costos financieros y temporales, mientras que la NGP es un modelo centrípeto. Sin embargo, ambos modelos pueden retroalimentarse. El reconocimiento de los procesos de negociación entre organizaciones, públicas y sociales, implica una concepción de gobernanza en las diferentes etapas de las políticas públicas al incluir la participación; pero la participación no implica que no se puedan aplicar los mecanismos de la NGP, particularmente la orientación a resultados, la orientación hacia la calidad, la profesionalización de la burocracia estructurada bajo la idea de función pública, la evaluación, etc. Debe reconocerse que la participación no es una panacea, que no puede incluirse en todos los procesos de gobierno, pero una relación abierta entre las organizaciones sociales y las públicas, permite potenciar y fortalecer las capacidades de gobierno, incrementando los niveles de aceptación y legitimidad de las instituciones gubernamentales.

Al considerar la forma como las organizaciones se relacionan con las capacidades gubernamentales, el modelo de NGP busca hacer más eficiente e incrementar el valor agregado de los bienes, productos y servicios gubernamentales, apoyándose de un modelo de burocracia profesional; por otro lado, la gobernanza potencia y fortalece las capacidades del gobierno a través de la colaboración entre organizaciones públicas y sociales.

Consideración final

El propósito de este trabajo fue realizar una exposición sobre la evolución de las ideas alrededor de la teoría de la administración pública, enfatizando los aportes realizados con el objetivo de configurar un “buen gobierno”. Para ello, partimos de la revisión de los fundamentos organizacionales del gobierno moderno, posteriormente abordamos la teoría de las políticas públicas y finalizamos con la exposición de los modelos de NGP y Gobernanza. Nuestro objetivo no era realizar una exposición extensa sobre cada una de las teorías, sino el señalar un conjunto de líneas generales alrededor de las ideas para un “buen gobierno”.

A partir de la revisión de las teorías expuestas en el trabajo, podemos señalar que las transformaciones en los modelos empleados para el estudio del gobierno, los medios para hacerlo más eficiente y democrático, han dejado una clara huella en la configuración institucional actual de los gobiernos alrededor del mundo. Los modelos actuales no pueden entenderse sin comprender los modelos anteriores, basándose en teorías que han sido criticadas y reelaboradas. En esa misma dirección, todos los gobiernos actuales comparten ciertas características con los

modelos propuestos por teorías anteriores, a pesar de que en muchas ocasiones se mencione que éstas han sido superadas.

Por un lado, las ideas de Weber y Wilson, sobre las características de un gobierno moderno, basado en la racionalidad y en un modelo de autoridad fundado en una legitimidad legal/racional, con una burocracia profesional, mantienen su relevancia en la actualidad ante la búsqueda de un gobierno eficiente. Las aportaciones de Taylor y Fayol, así como las de Gulik y Urwik, relativas al Management también han trascendido a la actualidad, en el sentido de que el gobierno funcione de manera coordinada; en esa dirección, destaca que las propuestas de “gobierno total”, que buscan retomar la coordinación gubernamental para hacer del gobierno un cuerpo más funcional, tienen cierta relación con estas ideas aunque no sean idénticas.

Por otro lado, las críticas han retroalimentado las propuestas referidas señalando su rigidez, escasa aplicabilidad, verticalidad y limitada apertura hacia la sociedad. En ese sentido, las aportaciones de Simon fueron determinantes para el desarrollo del Análisis de Políticas Públicas, con un enfoque teórico hacia los procesos de toma de decisiones. La orientación al proceso de toma de decisiones, lleva a considerar las actividades de gobierno de una forma sistematizada, articulada a través de procesos, en los que se busca integrar métodos técnicos, científicos, con la finalidad de evitar la discrecionalidad y arbitrariedad. Las políticas públicas surgen entonces como métodos analíticos para el estudio de dichos procesos, así como para su desarrollo, considerando los contextos interno y externo que afectan a los tomadores de decisiones, y que implican el reconocimiento de la participación de diferentes actores en las etapas de las políticas públicas.

El análisis de políticas públicas integra, tanto a los postulados del modelo clásico de la administración pública, como a sus críticos, alrededor del reconocimiento de que los procesos gubernamentales implican la participación de diversos autores, en un entorno caracterizado por el conflicto y el consenso, pero buscando que el gobierno funcione de manera coordinada, eficiente y brindando productos de calidad. A partir de este reconocimiento, el estudio de las organizaciones cobra mayor relevancia, desarrollado a través de la Teoría de la Acción Colectiva y la Teoría de las Organizaciones.

El reconocimiento de la complejidad que implican los procesos de las políticas públicas, así como la relación que mantienen los diferentes actores entre sí, tuvo como consecuencia la propuesta de los modelos de NGP y gobernanza con la finalidad hacer eficiente al gobierno y garantizar que las reglas que determinaban el espacio público y los mecanismos de toma de decisiones, fueran amplios, permitiendo la participación democrática de un mayor número de actores.

La propuesta del modelo de NGP es producto de la recuperación y retroalimentación de las teorías clásicas de la administración pública. El orden, la profesionalización y la eficiencia, son recuperados como principios rectores para la administración, articulados alrededor de los conceptos de gestión y de función pública; pero integrando mecanismos para reducir la rigidez y verticalidad que se criticó, mediante la evaluación constante, la efectividad y la orientación a resultados. Sin embargo, se mantuvo la cerrazón del gobierno hacia la sociedad al no incluir una mayor participación social al considerar a los ciudadanos únicamente como clientes.

La propuesta del modelo de gobernanza busca ampliar las capacidades del gobierno mediante una complementación de los esfuerzos entre el

gobierno y la sociedad; se basa en una Teoría de la Acción Pública, en la que se reconoce la participación de diversos actores alrededor de las políticas públicas, con el objetivo de potenciar y fortalecer los esfuerzos gubernamentales para resolver los, cada vez más diversos y complejos, problemas sociales. Sin embargo, sufre la crítica de que tiene altos costos financieros y temporales, además de que la participación no garantiza per se el éxito en las acciones públicas.

Los modelos más recientes, identificados como post-gestión pública, señalan que derivado de la transformación del gobierno alrededor de los modelos de NGP y gobernanza, se perdió la capacidad de articular las instituciones gubernamentales. En ese sentido, se está buscando “reintegrar” al gobierno bajo una autoridad central que coordine los esfuerzos de las dependencias, sin sacrificar la participación social o la eficiencia.

Los discursos actuales sobre el diseño que requiere un “buen gobierno”, inevitablemente tiene fundamentos organizacionales emanados de la Ciencia de la Administración, de la Teoría Clásica de la Administración, del modelo de políticas públicas y de muchos otros modelos que no han sido abordados en el presente trabajo. Es necesario reconocer, en la actualidad y en nuestra realidad, en qué situación se encuentran nuestros gobiernos y sus capacidades, para poder tomar las mejores cualidades de todas las propuestas ya presentadas, sin la necesidad de recorrer el camino que ya otros gobiernos han hecho.

Bibliografía

Agrawal, Arun y Ostrom, Elinor. “Collective Action, Property Rights and Decentralization in Resource Use in India and Nepal” en **Politics and Society**, Vol. 29, No. 4, 2001.

Aguilar Villanueva, Luis F. “Estudio Introductorio” en Aguilar Villanueva, Luis F. **El Estudio de las Políticas Públicas**, México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

----- **Gobernanza y Gestión Pública**. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.

Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política**. México: FCE, 2005.

Canto Chac, Manuel. “Introducción a las Políticas Públicas”, en Canto Chac, Manuel y Castro Soto, Óscar (Coord.). **Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio**, México: MCD, 2002.

----- “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo” en **Revista Política y Cultura**, México, Otoño 2008, No. 30.

Carrillo, Ernesto. La evolución de los estudios de administración pública” en **De la Administración Pública a la Gobernanza**. María del Carmen Pardo (compiladora). México. El Colegio de México, 2004.

Dahl, Robert, **Who Governs?**, New Haven: Yale University Press, 1961.

Dahl, Robert y Lindblom, Charles. **Politics, Economics and Welfare**. New York: Harper Torchbooks, 1963.

Durkheim, Èmile. **La división del trabajo social**. México: Colofón, 1993.

Entrena, Durán. **Modernidad y Cambio Social**. México: Trotta, 2001.

Foucault, Michel. **Los anormales**. México: FCE, 2002.

----- **Vigilar y Castigar**. México: Siglo XXI Editores, 2005.

----- **La verdad y las formas jurídicas**. Barcelona: Gedisa, 1991.

Guerrero Orozco, Omar, “Modernización y administración pública”, **Revista Mexicana de Ciencia Política**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, no. 68, 1972, pp. 21-25. Recurso electrónico disponible en: <http://www.omarguerrero.org/articulos/administracionpublica.html>, Fecha de Consulta: 18/11/09.

----- **“Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria” en Revista Ciencia, No. 44, 1993, p. 29-40.**

----- **“Administración pública”, México, Léxico de Política, FCPyS-UNAM, UAM, FLACSO, 2000, p. 1-6. Recurso electrónico disponible en: <http://www.omarguerrero.org/articulos/administracionpublica.html>, Fecha de Consulta: 18/11/09.**

Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. Teoría de la organización para la administración pública. México: FCE. 1999.

Jepperson, Ronald y Meyer, J. “El orden público y la construcción de instituciones formales” en Powell, Walter W. y Di Maggio, Paul, Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional, México: FCE, 1991.

Christensen, Tom y Lægreid, Per. “Reformas post nueva gestión públicas: Tendencias empíricas y retos académicos” en Revista Gestión y Política Pública, 2007, Vol. 16, No. 2.

Laswell, Harold. “La Concepción Emergente de las Ciencias de Políticas” en Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Lindblom, Charles. The Policy-making Process. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1968.

Majone, Giandomenico. “La credibilidad de las políticas: por qué es importante lograrla”, en Pardo, María del Carmen [Compiladora], De la administración a la gobernanza, México: COLMEX, 2004.

Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude. Las Políticas Públicas. Barcelona: Ariel, 1992.

Nelson, Robert H. “The Economics Profession and the Making of Public Policy” en Journal of Economic Literature, Vol. 25, No. 1 (Mar., 1987), pp. 49-91.

North, Douglas. Understanding the Process of Economic Change. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2005.

Ostrom, Elinor, Stirred Larry y Lynne Susan. Institutional Incentives and Sustainable Development. Infraestructure policies in perspective. USA: Westview Press, 1993.

Ostrom, Elinor. “Collective Action and the Evolution of Social Norms” en The Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, No. 3, 2000a.

------. El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México: UNAM-FCE, 2000b.

Ostrom, Elinor, Ahn, T. K., y Olivares, Cecilia. “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, en **Revista Mexicana de Sociología**, Vol. 65, No. 1, 2003.

Parsons, Wayne. **Políticas Públicas**, México: FLACSO, 2007.

Peters, Guy. **El Nuevo Institucionalismo: La Teoría Institucional en Ciencia Política**. Barcelona: Gedisa, 2003.

------. “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles” en **De la administración pública a la gobernanza**. María del Carmen Pardo (compiladora). México. El Colegio de México, 2004.

Simon, Herbert A. “Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science” en **Revista The American Political Science Review**, Vol. 79, No. 2, Jun. 1985.

Solé, Carlota. **Modernidad y Modernización**. Barcelona: Anthropos-UAM, 1998.

Suk Kim, Pan. “Desafíos a la capacidad pública: en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno” en **Revista Gestión y Política Pública**, 2007, Vol. 16, No. 2.

Thoenig, Jean Claude. “Política Pública y Acción Pública” en **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. VI, No 1, Primer Semestre de 1997.

----- “El rescate de la Publicness en los estudios de la organización” en **Revista Gestión y Política Pública**, 2006, Vol. 15, No. 2.

Touraine, Alain. **Crítica de la modernidad**. México: FCE, 2000.

Uvalle Berrones, Ricardo. “La democratización de la Administración Pública” en **VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá: CLAD, 2003.

----- . “Ciudadanía y administración pública”. En León y Ramírez, Juan Carlos y Olvera García, Julio César (coordinadores). México. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.

Weber, Max. **Economía y sociedad**. México: FCE, 2002.

Wilson, Woodrow. “Estudio de la Administración Pública” en **Clásicos de la Administración Publica**. Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. (compiladores). Mexico. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1999.

------. **“Democracy and Efficiency” en Revista Atlantic Monthly, Vol. 298, No. 3, Oct. 2006.**

Entendiendo a las organizaciones.

Un análisis retrospectivo en un planteamiento prospectivo

Om Christian Alvarado Pechir*

Abstract

El autor explica la trascendencia de las organizaciones entendidas como sistemas complejos con base en dos etapas clave que se combinan en lo retrospectivo y lo prospectivo, destacando en lo particular, las formas de administración pública y la burocracia que son el conjunto institucional a través de cual se sustenta el funcionamiento real y efectivo del Estado, desarrollando tipos de racionalidad que responden a la diferenciación y especialización de la sociedad, la vida productiva y los desafíos de la vida comunitaria, utilizando un enfoque apoyado en la gobernanza, con el fin de especificar puntos medulares que permiten conocer y evaluar el comportamiento de las propias organizaciones a partir de condiciones objetivas que influyen en su estructuración y funcionamiento.

Palabras clave: Administración pública, complejidad, organización, gobernanza y racionalidad.

The author explains the importance of the organizations understood as complex systems with base in two key stages that are combined in retrospective and the prospective, emphasizing in the individual, the forms of public administration and the bureaucracy that are the institutional set through what the real and effective operation of the State is sustained, developing types of rationality that respond to the differentiation and specialization of the society, the productive life and the challenges of the communitarian life, using an approach supported in gobernanza, with the purpose of specify medullar points that allow to know and to evaluate the behavior of the organizations with base in objective conditions that influence in their structuring and operation.

Key words: Public administration, complexity, organization, gobernanza and rationality.

** Doctor en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Director del Centro de Estudios de Prospectiva del IAPEM.*

Preámbulo

La gobernanza organizacional, como un planteamiento prospectivo,¹ implica llevar a cabo un análisis teórico conceptual retrospectivo. Es decir, la revisión de la teoría de las organizaciones “ayer y hoy”, estructuran el preludio para entender y estudiar a las organizaciones, principalmente, en la administración pública, a través de la gobernanza. En otras palabras, se trata de cómo estudiar hoy las organizaciones utilizando el conocimiento clásico para aplicarlo en la gestión pública.

La epistemología clásica de las organizaciones, bajo la perspectiva de la gobernanza, enfoca el análisis hacia la horizontalidad en las estructuras organizacionales, fincando así un perfil de la gobernanza como una de las formas más demandadas, principalmente en las formas de organización de la administración pública, ya que en el sector público es donde se presentan estructuras inflexibles, jerárquicas y burocráticas.

Por ende, la gobernanza organizacional pretende convertirse en una nueva forma de pensar acerca de las organizaciones, permitiendo así analizarlas con más apertura, para que se puedan lograr los objetivos de manera más eficiente y eficaz. La gobernanza organizacional, como una forma de estructura, es simplemente una herramienta o un medio para llegar un fin.

¹ Esta revisión, que se expone a través del tiempo en cuanto a los estudios que se han realizado acerca de las organizaciones, al referirnos al término “prospectiva”, se toma como punto de partida lo considerado por Tomás Miklos (2002), donde al abordar sus textos de Planeación Prospectiva, se ha tomado como referencia al aspecto tiempo historia-presente-futuro - retrospectiva-prospectiva, como él lo llama - donde se antepone ciertos recursos técnicos, escenarios y alternativas para poder tener el desarrollo de un futuro óptimo, que para efecto del presente trabajo, se aplicará a las organizaciones con especial énfasis en la administración pública. Asimismo, la prospectiva, aplicada al estudio de las organizaciones, tiene como fin realizar proyecciones y prospecciones del futuro para determinar las mejores técnicas y estrategias administrativas para el manejo y dirección de las organizaciones públicas, así como en la mejor toma de decisiones en su funcionamiento interior.

Se trata pues de configurar una nueva representación de la organización pública que puede significar por un lado, la reducción de la imagen negativa de la burocracia, y por otro, el hecho de que la organización en la administración pública tiene, de alguna manera, que satisfacer las demandas sociales para las cuales fue creada.

Panorama introductorio

¿Cómo surgieron las organizaciones? ¿Ha estado el hombre ligado a ellas? (Rodil, 1974: 17). Las organizaciones siempre han existido, pues los seres humanos han abordado en todas las épocas desafíos superiores a su capacidad individual, pudiendo así a través de la evolución del hombre y desde las comunidades primitivas, localizar su naturaleza y desarrollo.²

La organización es tan vieja como la humanidad misma. Esto debido a la necesidad de asociación común, y que por la sobrevivencia, era difícil sostenerse de manera individual, por lo que toda organización proviene de un interés común y de un esfuerzo combinado; sus miembros son generalmente presa de una misma emoción, por lo que la organización en el sentido formal, significa orden; un orden producto de un procedimiento organizado y ordenado realizado a partir de motivaciones humanas.

² La organización surge como un elemento esencial, necesario para realizar la labor de caza, primera actividad importante a la que el hombre se dedicaba... Es fácil imaginar que sin una organización adecuada, difícilmente hubiese podido llevar a cabo la cacería de grandes animales, ya que físicamente no estaba capacitado para realizar tal tipo de actividad. La organización fue lo que permitió al hombre realizar tan difícil empresa, dadas las condiciones de la época (Rodil, 1974: 18). De igual forma, Etzioni (1972) señala la importancia que tiene la revisión histórica de las formas de organización que el hombre ha utilizado desde su aparición; explica datos con los que se puede asegurar que las organizaciones son tan antiguas como el hombre mismo.

Las principales formas de organización aparecen ilustradas en las instituciones del Estado, iglesia, ejército e industria; siendo las de gobierno las menos eficientes. Dentro de la organización, existe un principio coordinador, es decir, la gente combina sus esfuerzos para determinado propósito (unidad de acción); así como un principio de autoridad (como un derecho), ya que de lo contrario no habría fuerza directiva. También dentro de la organización se aplican principios como el de servicio mutuo (deberes mutuos); doctrina (definición de objetivos); disciplina (para asegurar una auténtica eficiencia organizada); principio gradual (jerarquía); liderazgo (como una forma de influencia); delegación (relaciones entre superior y subordinado); definición de funciones y correlación; y especificación de deberes (Mooney, 1947).

En este sentido, las sociedades contemporáneas caracterizadas por ser complejas en lo económico, político y cultural, están definidas por la existencia de organizaciones entendidas como formas de agrupación humana³ para alcanzar determinados objetivos, gracias al principio coordinador, y como contextos de relación social, por lo que sería difícil entender a la sociedad sin considerar a todo el conjunto de organizaciones que articulan todo su funcionamiento, tales como: compañías privadas,

³ En 1812, Bonnin señala en su obra que el hombre es un ser social por su naturaleza, y es en la sociabilidad natural del hombre y en sus necesidades que se encuentra la causa y origen de la sociedad, y como consecuencia de su organización, emanan todas las relaciones que ligan a los hombres entre sí, y es la ciencia administrativa la que establece las relaciones entre la sociedad y los administrados, y los medios de conservar esas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y propiedades en todo lo que interesa al orden social, equilibrando el interés público con el privado. En 1829, Bonnin señala que “la administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre; en el momento en que existe pacto social, hay administración” (Bonnin, 2004: 369).

agencias públicas,⁴ instituciones educativas, hospitales, organizaciones religiosas, etc. (Marín y García, 2002).

La mayor parte de los logros que se alcanzan en una sociedad, se dan porque hay grupos de personas implicados en esfuerzos conjuntos; la razón de que existan las organizaciones, es que ciertas metas sólo pueden alcanzarse mediante la acción concertada o la coordinación de esfuerzos de algunos grupos (Méndez, Zorrilla y Monroy, 2003: 75). Por estas razones, las organizaciones constituyen el espíritu central de las sociedades contemporáneas.

Lo anterior implica una relación con un análisis general de la organización que realiza Renate Mayntz (1972: 17) al ubicar a la organización con tres características; en primer lugar, todas las organizaciones son formaciones sociales de totalidades articuladas con un círculo precisable de miembros y una diferencia interna de funciones; en segundo lugar, están orientadas de manera consciente hacia fines y objetivos específicos; y en tercer lugar, están configuradas racionalmente para cumplir con los fines y objetivos previstos.

Sin embargo, los tratados sobre las organizaciones como objeto de estudio científico, y como producto de las sociedades industriales que tuvieron su origen en el siglo XX, dieron como consecuencia movimientos

⁴ Se utiliza el término “agencia”, ya que partiendo de lo estipulado por Omar Guerrero (2003), la “agenciación” es uno de los factores que configuran la base organizativa y operacional del nuevo manejo público, y es considerada la estrategia organizativa del neogerencialismo para establecer los lineamientos catalácticos en la administración pública, que consiste en desagregarla en una diversidad de agencias que operan con base en el pago por servicio. Esa administración, de suyo centralizada, es desarticulada en unidades menores para operar con libertad y flexibilidad. Se impone un cambio hacia la desagregación de la organización del sector público y el desgajamiento de unidades monolíticas, para establecer un sistema gerencial uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos.

aún vigentes que facilitaron el origen del análisis organizacional;⁵ dichos movimientos como los derivados del pensamiento de Taylor, Fayol y Weber, tratan de definir a las organizaciones, entre otros factores, como entidades sociales; dirigidas a metas; diseñadas con una estructura deliberada; con sistemas de actividad coordinados y vinculadas con el ambiente externo.⁶

Como consecuencia de lo anterior, las fuentes de estudio de los especialistas en materia de organización, se han diversificado en diferentes disciplinas, tales como: 1) el análisis de la burocracia de Weber y observaciones sistemáticas, esto en el caso de los sociólogos; 2) comportamiento en la organización para los psicólogos sociales; 3) el control sobre la administración gubernamental o pública, para el caso de politólogos y administradores públicos; 4) teoría de la empresa, estudio de las operaciones de mercado, fijación de precios y demás mecanismos económicos para el caso de los economistas.

Paralelamente, han destacado diversos estudios clásicos, sobre la organización, que incluso, algunos se expanden al estudio específico de las organizaciones públicas, y que se analizarán en el presente trabajo. Dichos estudios se han caracterizado por resaltar las dimensiones de una organización como son las estructurales y las contextuales. En las

⁵ Cabe señalar que Luis Montaña Hirose (2005) señala, al referirnos a la organización, que “la institución es la primera base de la legitimidad organizacional y le facilita, por ende, su inscripción en la sociedad, otorgándole, al mismo tiempo, una especie de código de valores propios. Se espera que las organizaciones concretas se inspiren en las aspiraciones sociales centrales de la institución; cuando esto se logra, podemos referirnos a un cierto tipo de funcionalismo o efectividad organizacional; en caso contrario, hablaremos de némesis organizacional, es decir, cuando la organización realiza acciones concretas totalmente contrarias a sus propios principios institucionales. Decimos que la institución prefigura a la organización”.

⁶ Un texto que versa sobre la adaptabilidad de las organizaciones a los diferentes ambientes, es el de Kenyon B. De Greene, titulado La organización adaptable. Anticipación y manejo de las crisis.

primeras,⁷ se proporcionan etiquetas para distinguir las características internas de una organización; crean una base para medirlas y compararlas. Las contextuales, caracterizan a toda organización, en su tamaño, tecnología, ambiente y metas; describen el marco organizacional que influye y modela las dimensiones estructurales. Las dimensiones contextuales abarcan el tamaño, referida como la magnitud de la organización; la tecnología organizacional, como a las herramientas técnicas y acciones para transformar la producción; el entorno, que incluye todos los elementos fuera de los límites de la organización; las metas y estrategias de la organización, que definen el propósito y las técnicas competitivas que las diferencian de otras organizaciones; y la cultura, como el conjunto de valores, creencias, puntos de vista y normas claves compartidas entre los miembros de una organización (Daft, 2005).

Por su parte, Richard Hall (1983) al comparar, según él, dos tipos ideales de organización, a saber la organización burocrática y la organización colectivista-democrática, señala las siguientes dimensiones: autoridad, reglas, control social, relaciones sociales, reclutamiento y avance, estructura de incentivos, estratificación social y diferenciación.

⁷ Las dimensiones estructurales consideradas por Richard Daft (2005) y que son común denominador en los estudios clásicos sobre la organización, son: la formalización, especialización, jerarquía de autoridad, centralización, profesionalismo y realización personal. La formalización implica la documentación escrita que describe comportamiento y actividades y que incluye los manuales de procedimientos, descripción de puestos, regulaciones, organogramas y manuales de políticas. La especialización es el grado en que las tareas organizacionales se subdividen en puestos separados. La jerarquía de autoridad describe quién reporta a quién y el tramo de control de cada miembro de la organización; en un organograma, la jerarquía se ilustra con líneas verticales. La centralización se refiere al nivel jerárquico que tienen autoridad para la toma de decisiones; cuando la toma de decisiones se mantienen en el nivel más alto, la organización está centralizada; cuando las decisiones se delegan a niveles organizacionales más bajos, es descentralizada. El profesionalismo es el nivel de educación formal y la capacitación de los empleados. Y la realización del personal se refiere a la dedicación de personas en varias funciones y departamentos.

Los estudios clásicos sobre organización que se analizarán en el presente trabajo, tienen que ver con las dimensiones estructurales. Con el término “estructura” se designa la distribución y el orden de las diversas partes de un todo, así como los componentes de una estructura que se hallan relacionados unos con otros, por lo que dicho término consiste, en las interrelaciones relativamente estables de sus partes (Méndez, Zorrilla y Monroy, 2003: 87).

Aplicando lo anterior a la sociedad, como fenómeno de estudio de los especialistas de las ciencias sociales, y considerada como un todo unido y organizado, la estructura social se explica como un sistema articulado de relaciones sociales, en el cual cada una de sus partes sirve al resto del sistema y a su vez, se beneficia con las actividades de cada parte y con las actividades globales del sistema; en otras palabras, las estructuras sociales son redes estables de relaciones humanas que encauzan y condicionan las conductas de los individuos y grupos para cumplir diferentes funciones necesarias a la propia entidad social y a la sociedad (Trueba, 1972).

En otras palabras y en sentido más amplio, una organización es un sistema integrado por individuos. Sistema, en el sentido de que es considerado como un conjunto de unidades interrelacionadas de manera más o menos compleja y que actúan en función del todo (Michel, 1974: 27). Refiriéndonos a la palabra sistema, una organización es el mecanismo de la administración; el canal a través del cual se hacen efectivas las medidas y las normas de la administración; funciones interrelacionadas y coordinadas.⁸ La necesidad primera en toda organización es crear relaciones armoniosas; la organización es un arte, y como tal, ha de tener técnicas basadas en principios (Mooney, 1947).

⁸ A esta unión, James Mooney lo denomina sistema.

Como común denominador, todas las organizaciones tienen un cierto número de hombres que se han organizado en una unidad social establecida con el propósito explícito de alcanzar ciertas metas. Los hombres establecen un club, o una empresa; organizan un sindicato o un partido político; crean una fuerza policiaca o un hospital y formulan procedimientos que gobiernan las relaciones entre los miembros de estas organizaciones y los deberes que deben cumplir cada uno de ellos. Una vez que ha sido establecida firmemente, una organización tiende a asumir una identidad propia que la hace independiente de las personas que las fundaron y de quienes constituyen su membrecía. Aun cuando los hombres que viven reunidos no hayan planeado ni establecido intencionalmente una organización formal, entre ellos mismos llega a desarrollarse una organización social; es decir, que sus formas de actuar, de pensar y en especial de interactuar entre sí, llegan a asumir reglamentaciones distintivas.

Las vecindades, las familias, los grupos de trabajo y de diversión revelan una organización de vida social de esta clase (Blau y Scott, 1962: 13).⁹

En este sentido, las organizaciones formales¹⁰ se caracterizan por la inventiva de los hombres que vienen a cumplir ciertos objetivos en la división del trabajo. Dichos objetivos, precisos y previamente

⁹ A partir de los estudios realizados por Blau y Scott (1962: 14), se deducen dos tipos de organizaciones: las sociales y las formales, que se diferencian entre sí en el sentido de que en las primeras, se llega a organizar socialmente la conducta humana, no en un sentido de control social que ordenan y organizan la conducta de los individuos, sino a las formas en las cuales puede organizarse socialmente la conducta humana; es decir, a las reglamentaciones observables en la conducta de las personas debidas a las condiciones sociales en las cuales se encuentran y caracterizadas por la estructura de las relaciones sociales en un grupo de personas y por las creencias y orientaciones compartidas que unen a los miembros y guían su conducta.

¹⁰ En contrario sensu, encontramos a las organizaciones informales. Éstas las podemos configurar, por ejemplo, en las organizaciones sociales, ya que éstas, y relacionándolo con Blau y Scott, son grupos más pequeños, cuyas metas y objetivos están menos claramente definidos y su funcionamiento no depende de un sistema rígido de reglas y procedimientos (Cohen, 1980: 189).

determinados, deben alcanzar los individuos que a ellas pertenezcan. En la creación de estas organizaciones se establece una jerarquía dada por las diferentes funciones (directivas y operativas) que deben desempeñar los individuos para alcanzar los objetivos por los cuales fue creada la organización. A esta estructura jerárquica y al hecho de su creación por lo hombres, es a lo que comúnmente se le denomina organización formal (Rodil, 1974: 32). De manera adicional, se suman a las organizaciones formales, la determinación de estándares de interrelación entre los órganos o cargos definidos por las normas, directrices y reglamentos de la organización para lograr dichos objetivos.

Asimismo, se afirma que existen principios a los que se puede llegar inductivamente a partir del estudio de la experiencia humana sobre la organización, y que estos principios deben regir las normas para formar cualquier tipo de asociación humana. Dichos principios están relacionados con el método de subdivisión y asignación de los individuos de las diversas actividades; deberes y responsabilidades esenciales al objetivo deseado; a la correlación de esas actividades; y al continuo control del trabajo de los individuos, de manera que se asegure una realización del objetivo más económico y eficaz (Urwick, 1973).

Son pues las organizaciones un constructo social; donde acciones de actores y grupos van adquiriendo sentido, y donde participan de manera funcional o disfuncional en condiciones definidas por normas, leyes y reglas; se generan políticas y se aplican; existen marcos de interacción y de regulación; existen procesos decisorios; la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones; es decir, las organizaciones implican toda una infraestructura donde la parte sustantiva es la gente que labora dentro de ella; por lo tanto, intervienen también formas de conducta, comportamiento e influencia en función de las particularidades organizacionales; en otras palabras, dentro de la unidad que enmarca

a una organización, habrá que definir sus características en cuanto a jerarquías, poder, autoridad y liderazgo (Arellano, 2004: 13).

Una revisión teórica

Después de 1829 la ciencia de la administración pública estaba perdida y confundida con las aportaciones de Taylor, Fayol, Urwick y Gulick. Los estudios que había sobre administración -y por lo tanto de la administración pública- se les atribuían a estos autores. Sin embargo, con la aparición de la obra de Bonnin, el desarrollo del pensamiento de la administración (pública), y por tanto su organización, tomó su propio rumbo.

En la obra de Bonnin, Principios de Administración Pública, se establecen las bases de un código administrativo que sustenta el funcionamiento de la administración y se “acuña” el término de administración pública; y es la obra que dio origen al conocimiento de la nueva disciplina hacia la cultura occidental” (Guerrero, 2004: 28). Es aquí donde la palabra organización no sólo fue el enfoque de los estudios de la administración científica en el ámbito de las empresas. Bonnin, al abordar el estudio de un código administrativo, configuró la organización de la administración pública.¹¹ Es así como Bonnin procura tratar a la administración como ciencia, como arte y como institución política, y sobre esta base,

¹¹ En otras palabras, la administración es un fenómeno precedente de la existencia misma de la sociedad, y sus leyes modifican su organización como una consecuencia (la administración) de la asociación. A la ley le corresponde crear la acción administrativa, impulsar a la administración según lo exijan las necesidades comunes, a dirigir sus procedimientos y vigilarlos como lo demanda el bien público. Por lo tanto, la ciencia administrativa, tanto en su organización, como en su ejecución, se compone de principios como los que constituyen y sostienen a la sociedad misma. Por lo tanto, la administración pública como “una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.... está encargada de garantizar la confianza de las ciudadanos (Bonnin, 2004).

establece principios de la administración pública, y los principios de la organización de la misma.

Organización: hacia una conceptualización

Autores contemporáneos, como Etzioni (1972: 8), definen las organizaciones como unidades sociales que persiguen fines específicos; su misma razón de ser es el servicio de estos fines.

En el mismo sentido, se define a la organización como una red de relaciones sociales y orientaciones compartidas, mencionadas a menudo como la estructura social y la cultura respectivamente (Hall, 1983: 6).¹²

Talcott Parsons (1960) define a las organizaciones como unidades sociales o agrupaciones humanas deliberadamente construidas o reconstruidas para alcanzar fines específicos.

Edgar Schein (1975: 19) señala que la organización es la coordinación racional de las actividades de cierto número de personas, que intentan conseguir una finalidad y objetivo común y explícito, mediante la división de las funciones y del trabajo, y a través de una jerarquización de la autoridad y de la responsabilidad.¹³ Producto de esta definición, el autor deduce las características de una organización, tales como que éstas deben concebirse como un sistema abierto; es decir, que

¹² Blau y Scott agregan a su definición que la organización social es el conjunto más amplio de relaciones y procesos del cual las organizaciones específicas son una parte; es decir, las organizaciones son parte de la organización social más general entre las cuales se realiza un proceso de interinfluencia mutuo (Méndez, Zorrilla y Monroy, 2003: 81).

¹³ Entendiendo a la responsabilidad como la obligación de desempeñar cualquier tarea asignada.

tienen múltiples relaciones con el ambiente; deben concebirse como un sistema con múltiples propósitos o funciones necesarias para integrar o coordinar; conllevan muchos subsistemas en interacción dinámica; dado que los subsistemas son mutuamente dependientes, sus cambios afectarán el comportamiento de los demás; existen en un ambiente dinámico; las múltiples relaciones entre la organización y su ambiente dificultan especificar claramente las fronteras de una entidad dada.

Otro autor, Bernard Philips (1982: 369) establece que la organización es un grupo constituido deliberadamente para la búsqueda de objetivos específicos.

Por su parte, Richard Hall (1976: 39) recopila las diferentes aportaciones en la definición, y señala que la organización es una colectividad con límites relativamente identificables, con un orden normativo, con escala de autoridad, con sistemas de comunicación y con sistemas coordinados de aislamientos; esta colectividad existe sobre una base relativamente continua en un medio y se ocupa de actividades que por lo general, se relacionan con una meta o conjunto de fines.

Para Follet (1973), la organización es aquella que tiene por objeto el control; es decir, al hablar de principios de organización, es hablar de control, y a partir de este enfoque, se constituyen los principios fundamentales de la organización que son: el de la coordinación como la relación recíproca de todos los factores de una determinada situación;¹⁴ la coordinación por medio del contacto directo de las personas

¹⁴ Aquí nos muestra precisamente lo que es realmente ese proceso de coordinación; nos señala la naturaleza de la unidad. La relación recíproca, esta interpenetración de cada hecho por cada otro hecho y de nuevo por cada otro hecho que ha sido efectuada por todos, debiera ser la meta de todos los intentos de coordinación, una meta que, naturalmente, no se alcanzará jamás de manera total (Follet, 1973).

responsables interesadas;¹⁵ la coordinación en las fases iniciales;¹⁶ y la coordinación como un proceso continuo.¹⁷

Tipología organizacional

Bajo la perspectiva de las citadas definiciones, los intentos realizados hasta ahora para establecer una tipología de las organizaciones se aceptan a menudo con clasificaciones empíricas ordenadas (Mayntz, 1972: 21).

Teóricamente, los estudiosos han tenido que recurrir a la clasificación para estructurar una tipología de las organizaciones, esto con el fin de señalar las actividades, funciones, formas de trabajo, el tipo de reglas y de relaciones humanas que se dan dentro de ellas y así realizar un análisis.

Para determinar alguna clasificación o tipología, podemos contestar la pregunta: ¿Quién se beneficia de la existencia de una organización?, y la respuesta podría arrojar la clasificación o tipos de organizaciones, que su supervivencia dependerá de su capacidad de ser útil y al avance de las transformaciones modernas, cambios sociales, políticos

¹⁵ En algunas industrias se ejercen el control a través de relaciones cruzadas entre los jefes de departamentos en lugar de hacerse verticalmente de arriba abajo a través del jefe directivo. Esto parece razonable puesto que los jefes de departamentos son las personas que se encuentran más cerca de los hechos (Follet, 1973).

¹⁶ Esto significa que el contacto directo debe empezar en las fases mas bajas del proceso. Se habla de la correlación de las gestiones departamentales; sin embargo, el principio de las fases iniciales debe empezar, mucho antes que por los jefes de departamentos; es decir, por los jefes de subdivisiones, por los capataces y, allí donde existe un sindicato de dirección, por la cooperación de los mismos trabajadores (Follet, 1973).

¹⁷ De la misma forma que la coordinación no puede ser impuesta, sino realizada por nosotros mismos, y que esta coordinación debe empezar en las fases iniciales, debe ser continua; es decir, que debe realizarse en todo (Follet, 1973).

o tecnológicos (Blau y Scott, 1962); y por otro lado, el éxito de una organización depende en gran parte de su capacidad para mantener el control de los que participan en ella (Etzioni, 1972).

En este sentido y basados de manera primaria en la función o meta de una organización, se encuentran algunos tipos, tales como las organizaciones de producción (empresas), que se encargan de elaborar productos que son consumidos por la sociedad. Otro tipo de organización es la que busca objetivos que generen y distribuyan poder dentro de la sociedad; es decir, orientadas hacia metas políticas, como lo son los partidos políticos o los sindicatos. Algunas más son las organizaciones integrativas, que son las que están encaminadas a la motivación y satisfacción de expectativas institucionales para asegurar que las partes de la sociedad funciones de manera compacta, como podrían ser las corporaciones policiacas o de protección civil. Otro tipo, correspondería a la organización llamada para el mantenimiento de patrones, como las escuelas, que se enfocan en asegurar la continuidad de la sociedad por medio de actividades educativas y culturales (Parsons, 1960).

De manera secundaria, y tomado en cuenta los objetivos de una organización, ésta se clasifica en: a) las que se limitan a la coexistencia de sus miembros, a su actuación común y al contacto recíproco que esto exige; b) las organizaciones que actúan de manera determinada sobre un grupo de personas que son admitidas para ese fin, y; c) las que tienen como objetivo el logro de cierto resultado o determinada acción hacia afuera. Las primeras corresponden a organizaciones como son los círculos de esparcimiento y recreación; las segundas pueden ser las escuelas, universidades, prisiones, hospitales e iglesias, y; las terceras corresponden a las organizaciones de la vida económica, administración, política, partidos políticos, instituciones de previsión social y asociaciones benéficas (Mayntz, 1972).

En tercer lugar, y atendiendo al control, las organizaciones podrían ser coercitivas, donde la coacción es el medio de control predominante sobre los miembros inferiores de la organización; las utilitarias, en las cuales el medio de control es de naturaleza financiera o de recompensas materiales; y las normativas, las cuales controlan a través de sanciones normativas (Etzioni, 1972).

Organizaciones en el contexto administrativo y político

En el contexto administrativo, teóricos pioneros como Taylor, Weber y Fayol, y que de éstos derivan algunos otros, enfocaron sus estudios en la organización como producto de la existencia de algunos conceptos como cadena de mando, autoridad, responsabilidad y unidad de mando,¹⁸ configurándose así, precursores del estudio de organizaciones formales.¹⁹

Taylor señaló que la organización debe basarse en la división del trabajo y por consiguiente en la especialización del obrero, pretendiendo una organización funcional especializada. Como pionero de la administración científica, afirmó que las decisiones sobre la organización y el diseño del trabajo deben basarse en procedimientos precisos y científicos, después de un estudio de las situaciones individuales (Daft, 2005: 25).

¹⁸ Al respecto Gullick (1973) señala que “un hombre no puede servir a dos jefes”. En administración, esta teoría se conoce con el nombre de unidad de mando. Este principio puede definirse de la siguiente forma: si un obrero recibe órdenes de varios superiores se confundirá, será ineficiente e irresponsable; si un obrero se encuentra bajo las órdenes de un solo superior, podrá ser metódico, eficiente y responsable. Por lo tanto la unidad de mando se refiere, a las personas que reciben las órdenes y no a las que las emiten.

¹⁹ Sin embargo, con la evolución de las teorías y principios básicos del diseño organizacional, dichos conceptos han perdido importancia, ya que la parte sustantiva de las organizaciones, los hombres, han recurrido a los recursos de las tecnologías de la información para poder tener acceso a la información que antes sólo era exclusiva de los directivos de alto nivel.

Henri Fayol (1949) se refiere a la organización como la función de proveer a la empresa de lo que requiere para su desempeño (una organización de tipo humano y material). En otras palabras, representa la perspectiva clásica,²⁰ tomando una mirada más amplia de las organizaciones, ya que mientras la administración científica se enfocaba principalmente en la técnica central del trabajo desarrollado, los principios administrativos se enfocaban más a la organización total. Fayol aportó principios de administración, entre los cuales se encuentran la unidad de mando y la unidad de dirección, y dichos principios, fundaron las prácticas modernas de administradores y del diseño de organización (Daft, 2005: 25).²¹

En relación con estos principios, surge la pregunta ¿Qué hace verdaderamente un gerente?, quiénes son, en principio, los encargados de aplicar los principios administrativos. Dicha pregunta, es el punto de partida que rebasa incluso, la aportación de Fayol al establecer en 1916, que un gerente planea, organiza, coordina y controla.

Sin embargo, más que planear, organizar, coordinar y controlar, la verdadera naturaleza del trabajo directivo, se caracteriza también

²⁰ Uno de los grandes problemas de la perspectiva clásica, es que fracasó por no tomar en cuenta el contexto social y las necesidades humanas. Al respecto, surgen posteriormente los estudios de Hawthorne, que se enfocan precisamente a las relaciones humanas dentro de la organización, provocando así, la motivación, procuración de recursos humanos. Estos estudios sobre relaciones humanas y acercamientos de conducta agregaron nuevas e importantes contribuciones al estudio de los administradores y de las organizaciones. Asimismo, la perspectiva clásica y la administración científica, no enfocaron sus estudios en el medio ambiente, ya que la segunda, trató por igual a todas las organizaciones. Otro aspecto importante y no estudiado, fue el de la contingencia, entendida ésta como la “dependencia” entre la organización y el medio externo; es decir, es donde se presentan ajustes entre la estructura de la organización y el medio ambiente externo (Daft, 2005: 25).

²¹ La administración científica y los principios de administración, contribuyeron al desarrollo de las organizaciones burocráticas, las cuales funcionaron bien para las necesidades de la época industrial. Los estudios de Weber sobre la burocracia, permiten considerar a las organizaciones dentro de un contexto de relaciones sociales adecuadas a la realidad; es decir, las organizaciones se planean para hacer algo mediante actividades continuas encaminadas a un propósito de naturaleza específica.

por el hecho de que un gerente no puede escaparse fácilmente de su trabajo; trabaja bajo la brevedad, variedad y fragmentación; vive bajo la advertencia sobre que más el puede o debe hacer en cualquier momento; busca no trabajar en la rutina; el uso de los medios de comunicación informales con la finalidad de transmitir la información rápida; el consumo general de su tiempo por reuniones programadas; que los recorridos le permiten con oportunidad observar las actividades sin previa cita o arreglo; la vinculación entre su red laboral y contactos externos; la demasiada convivencia que tiene con sus subordinados y con sus superiores; y sobre todo, el poco control que tienen sobre sus actividades (Mintzberg, 1973).

Por lo tanto y derivado de los principios de administración y de quienes los ejecutan (el ejecutivo, como lo nombra Barnard), se infiere que la administración se define ordinariamente como el arte de conseguir que se hagan las cosas (Simon, 1988: 3). Esto indica invariablemente que toda teoría de la administración debiera mantener énfasis en los procesos de decisión y acción que se dan dentro de una organización. Es decir, se deben incluir, de igual forma, todos los principios de organización que aseguren la correcta toma de decisiones, así como los principios que aseguren una acción caracterizada por la eficacia; en otras palabras, para alcanzar dichos objetivos, la mejor manera de lograr una visión intensa de la estructura y del funcionamiento de una organización, es analizar la manera en que las decisiones y el comportamiento de los empleados se ven influidos dentro de y por la organización; una decisión implica la selección de una meta y un comportamiento, sea éste finalista en relación a las metas y objetivos, o racional en relación a las alternativas de solución disponibles que llevan a lograr metas previamente seleccionadas, considerando a su vez las consecuencias.

La decisión final dependerá de la importancia relativa que se otorguen a los objetivos de la organización (Simon, 1988).²²

Las funciones ejecutivas sirven para mantener a un sistema de esfuerzos cooperativos que corresponden a los elementos de la organización. Ellos son, primero, proveer el sistema de comunicación; segundo, para promover la seguridad de los esfuerzos esenciales; y tercero, para formular y definir propósitos.

El concepto inicial de cooperación que conduce a la definición de organización, es un sistema de actividades coordinadas conscientemente o la fuerza de dos o más personas. Los factores esenciales para la supervivencia de la organización, es la buena disposición para cooperar, la habilidad para comunicarse, así como la existencia y aceptación de propósitos. Las funciones del ejecutivo son así para proporcionar un sistema de comunicación, para mantener la buena disposición para cooperar, y para asegurar la integridad continua de los propósitos de la organización; el ejecutivo posee la capacidad personal para afirmar decisiones que permita la cualidad y moralidad para la coordinación y la actividad organizada y para la formulación de propósitos (Barnard, 1971).

Respecto al sistema de actividades coordinadas, el objetivo más importante de la coordinación, es asegurar una acción detallada y correlativa de los individuos; es decir, la organización comienza cuando los individuos, aunque no sean mas que dos, combinan sus esfuerzos

²² Es pues que todo proceso decisorio, implica a su vez un proceso administrativo, y un proceso administrativo, implica que dicha organización quita a su capital humano su autonomía decisoría, y la sustituye por un proceso organizativo de toma de decisiones; por esto se da la vinculación con el proceso administrativo, logrando así la eficiencia como elemento de la organización administrativa.

con un propósito determinado. Una sencilla ilustración la tenemos cuando dos personas combinan sus esfuerzos para levantar y mover un objeto pesado. Los esfuerzos de ambos han de ser coordinados. Si uno lo levanta primero, ya no habrá unidad de acción y faltará la organización del esfuerzo; la coordinación comprende el principio de organización (Urwick, 1973). Dentro de esta acción correlativa, se observa que, dentro del estudio de las organizaciones,²³ se abarca de igual manera, el comportamiento humano como elemento común en la administración de diferentes tipos de organizaciones, y que dicha administración se relaciona a su vez con gerencia, ejecución, dirección, supervisión, control y desarrollo (Gross, 1964),

Derivado de lo analizado anteriormente, se deduce que las organizaciones, tienen, en parte, su dinámica en el contexto político. Al considerar este contexto, se contemplan factores tales como el poder, influencia, mando, autoridad,²⁴ fuentes de legitimación; el propio Estado y gobierno, pero también los partidos políticos y grupos de presión. Partiendo de estos factores, al respecto, se toman cuenta los postulados de dos autores fundamentales relativos al estudio de la organización y su dinámica en el contexto político al realizar sus estudios en los partidos políticos.

Por una parte, Robert Michels (2003: 13, vol. 1) señaló que la organización es lo que da origen a la dominación, refiriéndose a que,

²³ Bertram Gross (1964) relaciona el término "organización" con los de sistema, burocracia, institución y gobierno, y las características comunes de una organización, son la gente, ambientes, objetivos y procesos (cambio, disciplina, proceso administrativo, cooperación, conflicto y poder, y sus respectivos nexos), donde adicionalmente se tienen que contemplar la matriz de propósitos, la satisfacción de los intereses, los bienes y servicios, calidad y cantidad, operaciones y funciones, eficiencia o rentabilidad, observar la viabilidad de inversión en la organización, movilización de recursos, la observancia de códigos, patrones de acción de satisfacción, proceso administrativo, la lucha en la toma de decisiones, comunicación, planeación, activación y evaluación.

²⁴ Poder, influencia, mando, responsabilidad y autoridad son aspectos que se ven en las organizaciones no sólo en un contexto político, sino en todos los contextos, tal y como se ha analizado en el presente trabajo.

quien dice organización dice oligarquía.²⁵ Es decir, el autor lleva la vida organizacional y su funcionamiento oligárquico a los partidos políticos; donde se estructura el liderazgo en éstos como organizaciones democráticas; donde surgen las tendencias autocráticas de los líderes; donde se da el ejercicio del poder y su influencia psicológica sobre los líderes; donde se estructura el análisis social del liderazgo; así como los intentos por restringir la influencia de los líderes y las tendencias oligárquicas de la organización.

Por tanto, toda organización (partidaria) representa un poder oligárquico fundado sobre una base democrática; la formación de oligarquías dentro de diversas especies de democracia es consecuencia de una necesidad orgánica (Michels, 2003: 189, vol. 2).

Con respecto al poder, se afirma que es una fuerza intangible en las organizaciones. No se puede ver, pero su efecto se puede sentir. El poder es definido como la habilidad potencial de una persona (o departamento) para influenciar a otras personas (o departamentos) para llevar las órdenes o hacer algo que de otra manera no se haría (Dahl, 1957). El lograr los resultados deseados es la base del poder, por lo que éste se entiende como la habilidad de una persona o departamento en una organización para influenciar a otras personas o departamentos a lograr los resultados deseados, es el potencial para influenciar a los demás dentro de la organización pero con el objetivo de obtener resultados deseados por lo que tienen el poder (Daft, 2005).

²⁵ Michels (2003) señala que la oligarquía es el eje rector de todo sistema social complejo; es el dominio de una sociedad o de una organización por quienes están en las cúpulas; habla de organización estructurados jerárquicamente, y con la excesiva concentración de poder en las cumbres de dichas organizaciones.

Por la otra parte, Duverger, de manera paralela a Michels, señala que las formas y estructuración de organización de los partidos políticos, es esencialmente autocrática y oligárquica. Tienden a la creación de nuevas élites; se forman clases dirigentes aisladas de los militantes, y en muchos casos, donde el nivel de vida es bajo, los partidos adoptan un carácter formal, de tal manera que existen facciones rivales que luchan por el poder; la corrupción se desarrolla y las clases privilegiadas aprovechan el sistema para eternizar el dominio; la democracia no está amenazada por el régimen de partidos, sino por la orientación de sus estructuras interiores: el peligro no está en la existencia misma de los partidos, sino en la naturaleza militar, religiosa y totalitaria que revisten; es decir, existe influencia de las formas de doctrina sobre las estructuras. Una organización como un partido político, se define mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con una estructura particular, donde su organización descansa en prácticas y costumbres no escritas; sus estatutos y reglamentos interiores no describen más que una pequeña parte de la realidad; existe algo de misterio donde según Duverger (2004), se adopta un sistema jurídico primitivo, donde las leyes y los ritos son secretos y sólo los viejos militantes del partido conocen bien los pliegues de su organización y las sutilezas de las intrigas que anudan en ella.

Las organizaciones, dentro de un contexto político, surgen porque las personas consideran que se necesita una nueva organización para alcanzar un fin deseado, y su vigencia dependerá de las concepciones de sus defensores y del ambiente físico y social en los que la organización tuvo origen. La condición necesaria para que haya una organización, será la existencia de un problema basado en las necesidades humanas (Simon, Smithburg y Thompson, 1968).

Organizaciones y administración pública

Un tipo especial de organización es la administración pública (Gross, 1964) que, en relación a la administración privada, ambas requieren de las mismas aptitudes, diferenciándolas entre sí, únicamente la ley, y donde ambas presentan a su vez, actividades organizadas, entendidas éstas, como la cooperación de dos o más personas y que de esta actividad organizada, surge la organización formal como un esfuerzo de cooperación en donde cada participante tiene un papel reconocido que cumplir y unas obligaciones que ejecutar para satisfacer los objetivos de la organización; es decir, hablamos de un comportamiento cooperativo de un determinado grupo para alcanzar objetivos comunes, y esto nos atañe a cómo se debe escoger un método, cómo se seleccionan los hombres, cómo se indujeron a trabajar juntos, cómo se dividió el trabajo, cómo aprendió cada uno de ellos, etc. En este sentido, la administración pública, como un tipo especial de organización, es aquella que comprende objetivamente los fenómenos sin confundir hechos y valores, y trata de comprender como se comportan las personas en las organizaciones y cómo funcionan éstas, así como trata de comprender la manera en que pueden organizarse más eficazmente las dependencias gubernamentales (Simon, Smithburg y Thompson, 1968).

Sin embargo, en las últimas décadas, las organizaciones han sufrido cambios profundos y acelerados; la globalización, el internet, tecnologías de la información, flujos económicos y sociales, han estado exigiendo nuevas perspectivas en las nuevas teorías de diseño organizacional, y las organizaciones en la administración pública han sido la excepción, ya que en gran parte, los funcionarios públicos y las organizaciones aún están influenciados por el enfoque jerárquico y burocrático que comenzó hace más de un siglo. Por ende, la gestión pública del

presente debiera organizar y diseñar nuevas organizaciones para los retos consecuentes.

Dichos retos, tales como el medio ambiente,²⁶ la competencia, la diversidad, éticas, avances en la tecnología, cambio de conocimientos e información para las organizaciones, así como la esperanza de los miembros de una organización de tener un trabajo interesante y dar oportunidades, han servido y tendrán que servir para obtener diferentes y nuevos panoramas organizacionales.

Antes, el crecimiento era lo principal para el triunfo de las organizaciones; con el tiempo, éstas se volvieron grandes y complejas, y había en cierta medida barreras entre los diferentes departamentos o unidades de funcionamiento y organizaciones. Así, las estructuras internas se volvieron más complejas, verticales y burocráticas. La dirección estaba basada en sólidos principios de administración y tenía tendencia a ser autocrática; las comunicaciones eran a través de memorándums, cartas y reportes, y los administradores hacían todo el trabajo de planeación y de pensamiento mientras que los empleados hacían el trabajo manual a cambio de salarios y otras compensaciones (Daft, 2005) ¿Ha variado este funcionamiento en la administración pública?

De manera paralela, el sistema jerárquico y los planteamientos burocráticos que se desarrollaron durante la revolución industrial, quedaron como el principal enfoque y funcionamiento de las organizaciones de diseño hasta los años setentas y ochentas. Este enfoque hizo muy bien su trabajo para la mayoría de las organizaciones

²⁶ En la era industrial, y como una forma de pensar, el medio ambiente en las organizaciones era percibido como ordenado y predecible y el objetivo de los miembros de la organización, era el de tener estabilidad.

hasta las últimas décadas quedando vigente en las organizaciones del sector público. En otro tipo de organizaciones, durante los ochentas, se empezaron a crear problemas, especialmente en el aumento de competidores a escala mundial lo que ha traído como consecuencia la estructuración de nuevas culturas corporativas y organizacionales.

Acercándonos a administración pública mexicana, a partir de 2005, el gobierno de México impulsa programas sobre innovación gubernamental bajo la perspectiva de una cultura corporativa.²⁷ Sin embargo, la reducción de personal que se dio en ese año dentro del servicio público, provocó dentro de las organizaciones, que se dieran estrategias que reforzaron el carácter burocrático de la organización, asignando a las organizaciones, un elevado nivel de distancia social y de aversión hacia la incertidumbre. Dicha distancia social o de poder, representa la distancia que el subordinado es capaz de reconocer y aceptar sin oposición por considerarla como natural a la posición de autoridad del jefe. Por su parte, la aversión hacia la incertidumbre, indica el rechazo hacia el cambio y se asienta en sociedades donde la relación del personal impera sobre la regla, y la tradición sigue desempeñando un papel importante en el establecimiento de las relaciones sociales (Hofstede, 1991).

Este tipo de comportamientos, cercanos al taylorismo y a la burocracia, posee una escasa interiorización de la visión organizacional, así como poca capacidad de expresión personal, ampliamente sensibles a la incertidumbre laboral, lo que los lleva a reforzar todavía más su carácter

²⁷ Al respecto, en el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental presentado por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, se señala que la pretensión es que en México se establezca una nueva forma de administración pública, denominada Gobernanza Corporativa. Aunque no se dan mayores detalles, este es un concepto que proviene de la OCDE (Sánchez, 2002: 351).

taylorista y burocrático. Su participación se encuentra limitada a la realización de su trabajo y a la defensa de sus intereses personales y/o colectivos, y poseen una estrecha visión social de la organización (Montaño, 2005).

Ante los referidos cuestionamientos, las organizaciones en el sector público no pueden tener la ilusión de orden y predicción, y ante sociedades cada vez más complejas y con acelerados cambios, los administradores no pueden predecir, medir o controlar de manera tradicional los acontecimientos que se dan dentro y fuera de las organizaciones, por lo que empezar en un nuevo diseño organizacional, implicaría que las organizaciones deberían ser observadas más como sistemas naturales que como máquinas predecibles (Daft, 2005).

Gobernanza en las organizaciones. ¿Integración o fragmentación?

Actualmente, muchas organizaciones están cambiando a estructuras flexibles y descentralizadas que enfatizan la colaboración horizontal²⁸ y en el compartir información. Es decir, las barreras entre las organizaciones están desapareciendo, pues aún los competidores forman sociedades

²⁸ A estas organizaciones, Richard Daft (2005) las denomina organización de aprendizaje, que son organizaciones que promueven las comunicaciones y colaboración, así como en la identificación de problemas, permitiendo así a la organización experimentar continuamente, aumentar y mejorar su capacidad. Dicha organización está basada en igualdad de información abierta, poca jerarquía y una cultura que motiva a la participación y a la adaptabilidad, aceptando ideas que vengan de donde sea y que ayuden a la organización a obtener oportunidades y que puedan controlar las crisis. En la organización de aprendizaje el valor esencial es el resolver problemas, opuesto al de la organización tradicional que está designada a la eficiencia de sus funciones.

para competir globalmente, algunas veces mezclándose con virtuales y modulares organizaciones conectadas de manera electrónica.²⁹

Así, las estructuras flexibles y descentralizadas opuestas a la organización tradicional, también son opuestas a las falacias de que el gerente es lo máximo; que la autoridad y el poder provienen de arriba; que la eficiencia es la única meta de la administración; que las habilidades técnicas son igual a una buena administración; que miembros de rango de una organización debieran estar libres de presiones externas; que los administradores deberían ejecutar las políticas más no hacerlas; que en una buena administración las cosas fluyen fácil y suavemente; que evadir reglas formales viola los principios teóricos; y que los principios de administración proveen de respuestas a los problemas administrativos (Gross, 1964).

Al abordar el estudio sobre el accionar de las organizaciones públicas, éste se ha hecho tomando en cuenta variables políticas, sociales y económicas que afectan el éxito de las acciones de las organizaciones gubernamentales. Se han privilegiado, en consecuencia, los resultados y no el proceso a través del cual este tipo de organizaciones generen resultados efectivos. Las organizaciones gubernamentales tienen un contexto propio, redes interorganizacionales particulares, valores, símbolos, normas y actores que generan sentido y la interpretación de la acción. Asimismo, las organizaciones gubernamentales están insertas y limitadas por un marco legal, social, económico y político

²⁹ Una interpretación adicional al término de gobernanza, es el llamado gobierno electrónico (gobierno en línea o gobierno digital) que es la herramienta que permite una adecuada adaptación al nuevo entorno. El gobierno electrónico incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (como es el internet) que el estado desarrolla para aumentar la eficacia en la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual (Sánchez, 2002: 353).

que les da existencia general, por eso, son espacios sociales altamente dinámicos y complejos; sin embargo, como tales se enfrentan a una realidad particular en un tiempo concreto y por eso las organizaciones públicas deben ser comprendidas más allá de la lógica legal, normativa o política (Arellano, 2004). Esto implica pues, una nueva forma o visión de gobierno (gobernar) y estructura dentro de las organizaciones.

Gobernanza (governance) es un concepto que se ha vuelto últimamente “muy popular”, incluso, se le ha relacionado con el tema de “moda” de la responsabilidad social empresarial, sin que exista una conexión teórica entre estos conceptos.

Durante mucho tiempo, la palabra governance significó simplemente “gobierno”, y esto referido al aspecto del proceso de gobierno.³⁰ Sin embargo, en la actualidad el término se utiliza para indicar un nuevo modo de gobernar: la “gobernanza moderna”. Gobernanza moderna significa una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores políticos y privados, participan, y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos y por redes entre organizaciones, así los principios de la buena gobernanza son la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia (Sánchez, 2002).

La gobernanza organizacional establece que, la administración es una forma de gobernanza entre los administradores y administrados, así

³⁰ La llamada corporate governance (gobernanza corporativa es otra de las traducciones de governance, que empezó a extenderse a los Estados Unidos a principios de los años de 1990, como sinónimo de buen gobierno de las empresas o sociedades (Sánchez, 2002: 351).

como entre los que desempeñan funciones generales y especialistas (Gross, 1964).

Esto significa adentrarnos en el diseño organizacional, como un proceso que involucra decisiones sobre seis elementos clave: especialización del trabajo, departamentalización, cadena de mando,³¹ amplitud de control, centralización y descentralización, y formalización (Daft, 2005).

Para el caso de la gobernanza organizacional siguiendo a Gross sobre el desempeño de los especialistas, nos enfocaremos a la especialización del trabajo y a la departamentalización como formas de horizontalidad. La primera se entiende como el grado en el que las tareas de una organización se dividen en tareas separadas, conocida también como división del trabajo, y la segunda como el fundamento mediante el cual se agrupan las tareas;³² es decir, una vez que los trabajos se dividen por medio de la especialización del trabajo, deben agruparse de nuevo para que las tareas comunes se puedan coordinar.

Bajo esta perspectiva, la departamentalización pudiera configurarse en la estructura y la coordinación como una forma de interrelación de los sistemas de dicha departamentalización, ya que el objetivo principal de la organización es la coordinación. El mayor grado de la coordinación

³¹ Aquí es en donde encontramos a la autoridad, ya que la cadena de mando es como una línea continua de autoridad que se extiende de los niveles organizacionales más altos a los más bajos y define quién informa a quién. Por lo tanto autoridad, como se ha visto en el presente trabajo, es el derecho inherente de un puesto gerencial para decir al personal qué hacer y esperar que haga. Desde el punto de vista sociológico, la autoridad supone una relación entre dos o más personas, donde una persona hace propuestas para la acción de otras y la otra persona las acepta en un sentido de obediencia considerando y examinando las virtudes de dicha propuesta; la puede llevar a cabo sin estar convencido; y puede hacerla aunque esté convencido de que la propuesta es inconveniente. En otras palabras, la autoridad se ejerce en función del comportamiento, ya que existen motivos psicológicos que inducen a aceptar la autoridad y algunas de las influencias que pueden limitar esa misma autoridad (Simon, Thompson y Smithburg, 1968).

³² Existen diversas formas de departamentalización, tales como la funcional, la geográfica, de productos, de procesos y de clientes.

se obtiene en los departamentos establecidos, y la mayor falta de coordinación y el mayor peligro de conflictos, se encuentra entre los departamentos o en los puntos donde estos se superponen; dentro de la coordinación por medio de ideas, la tarea más difícil del jefe ejecutivo no es mandar sino dirigir; es decir, inculcar en la mente de los que están asociados en una misma actividad, el deseo y la voluntad de trabajar juntos para lograr un objetivo (Gullick, 1973).

Así, en lo que se refiere a la departamentalización dentro de la teoría y el diseño organizacional, nos encontramos que al diseñar una estructura para el logro eficiente y eficaz de los objetivos de una organización, se pueden seguir diseños organizacionales y que de alguna manera tienen que ver con la centralización o descentralización, y por ende con el grado de horizontalidad.

Asaber, existen organizaciones con una estructura simple; es decir, tienen un diseño organizacional con escasa departamentalización, amplios ejercicios de poder, autoridad centralizada y poca formalización. En una estructura funcional, el diseño atiende a la agrupación de especialidades ocupacionales comunes o que tienen relación entre sí. Y en una estructura de divisiones, la estructura organizacional la encontramos integrada por unidades o divisiones separadas y parcialmente autónomas.

Adam Smith es el primero en identificar la división del trabajo y concluyó que ésta contribuía a aumentar la productividad de los empleados. Es así como la teoría de la organización se relaciona con la estructura de la coordinación impuesta a las unidades de división del trabajo de una empresa.

La división del trabajo es la base de la organización; es en realidad, su razón de ser. Y el trabajo se divide porque los hombre difieren de su naturaleza, capacidad y habilidad, y porque la especialización mejora notablemente su destreza; porque una misma persona no puede estar en dos sitios a la vez ni hacer dos cosas al mismos tiempo; porque el campo del conocimiento y de las técnicas es tan amplio.

Sin embargo, la división del trabajo ofrece límites más allá de los cuales la división del trabajo no ofrece ninguna ventaja. En primer lugar, porque la división del trabajo es de orden práctico y proviene del volumen del trabajo que puede realizar una persona dentro de cierto horario. Como segundo término, porque proviene de la tecnología y de los hábitos ya existentes en determinados tiempos y lugares (se refiere dividir tanto el trabajo cuando en realidad una persona puede realizar más de una sola actividad); y finalmente porque podría definirse diciendo que la subdivisión del trabajo no debe pasar de una división física a una división orgánica (Gullick, 1973).

En contrario sensu a la división del trabajo y a la especialización, y por ende de la gobernanza en las organizaciones, encontramos a la centralización, entendida como el grado al que se condensa la toma de decisiones en un solo punto de la organización. En otras palabras, existe nula o escasa participación de los niveles inferiores.

En contraste, cuanto más participación, información proporcionen los niveles inferiores o que las decisiones sean tomadas por estos, entonces estamos en presencia de una organización descentralizada. Esto lo relacionamos con lo que se estipuló al principio del presente trabajo con el término agencia, donde Omar Guerrero estipula la agenciación como uno de los factores que configuran la base organizativa y operacional, y funciona como una estrategia para desagregar a la organización

evitando así la centralización; es decir, conforme las organizaciones se vuelven más flexibles y sensibles, existe una clara tendencia hacia la descentralización.

Sin embargo, las organizaciones son tendientes a la centralización, porque ninguna es totalmente autónoma, por lo que la tendencia implica aminorar la autonomía de las organizaciones entendiendo a la centralización como cualquier especialización aplicada a una actividad particular;³³ (Simon, Smithburg y Thompson, 1968).

En el estudio de las organizaciones contemporáneas, se descubre que los diseños jerárquicos tradicionales, con frecuencia son inadecuados para los ambientes cada vez más dinámicos y complejos. En respuesta a las exigencias del mercado de que las organizaciones sean planas, flexibles e innovadoras, se tienen que empezar a profundizar en esquemas organizacionales sensibles a las actuales necesidades. Tal como se vio en los esquemas como organizaciones de aprendizaje, además existen las organizaciones sin límites; estructuras de matriz y de proyectos; organizaciones virtuales, de red y modulares; así como

³³ Al respecto, podemos decir, que toda organización compleja tienen unidades, las cuales tienen dependencia recíproca, y si dentro de una organización compleja existe una unidad que posee una finalidad socialmente significativa, se le denomina organización unitaria. Estas organizaciones unitarias se subdividen en elementos componentes dependientes entre sí para llevar a cabo sus tareas; es decir, tienen un cierto grado de autonomía (Simon, Thompson y Smithburg, 1968).

estructuras de equipos. Todas éstas, como formas que la gobernanza organizacional empieza a vislumbrar.³⁴

La gobernanza en las organizaciones, no es una fórmula mágica, sino sólo una visión y praxis orientada al pacto y colaboración antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo (Sánchez, 2002: 372). Esto significa que la gobernanza entrará en un nuevo campo organizacional, será un eje que influya en el proceso para crear la estructura de las organizaciones, así como en su estructura organizacional como la distribución formal de las funciones dentro de una organización, y finalmente, en el diseño organizacional comprendiendo el desarrollo o cambio de la estructura de una organización.

Reflexión final

La importancia de analizar el conocimiento sobre las organizaciones, es una forma de retener muchas de sus características importantes de identificación, así como de los cambios que viven desde el momento de su constitución hasta su operación básica.

³⁴ La estructura de equipos, es la estructura organizacional en la que toda la organización está integrada por grupos o equipo de trabajo. Las estructuras de matriz, son las que asignan especialistas de diferentes departamentos funcionales para trabajar en uno o más proyectos. La estructura de proyectos atiende a que los empleados trabajan continuamente en proyectos. La organización sin límites, es la organización cuyo diseño no está definido ni restringido por límites horizontales, verticales o externos impuestos por una estructura predeterminada. Las organizaciones virtuales, son las que están integradas por grupos pequeños y que contratan temporalmente especialistas externos para trabajar en oportunidades que surgen. Por su parte, las organizaciones de red, son pequeñas organizaciones centrales que realizan el abastecimiento externo de funciones de negocios. Y las organizaciones modulares, son organizaciones de manufactura que usan proveedores externos para que abastezcan con componentes o módulos de productos que después se ensamblan en productos finales (Robbins y Coulter, 2005).

Las organizaciones son sistemas, y como tales, se deben de adaptar a los acelerados cambios y diferentes ambientes que han reemplazado la estabilidad y predicción como las características definidas en el estudio de las organizaciones.

Para enfrentar los retos, es necesario tomar como punto de partida los conceptos que incluyen las dimensiones de la estructura y contexto de la organización, tales como la formalización, especialización, jerarquía, autoridad, centralización, descentralización, tamaño, tecnologías, metas, personal, estrategias, etc. Dichas dimensiones, que van cambiando de una organización a otra, son etiquetas que sirven para medir y analizar a las organizaciones, así como para enfrentar dichos retos que obligan hoy en día, a cambiar el diseño de organización y las prácticas de la administración pública, ya que las organizaciones existen con un propósito, y los funcionarios públicos deberán de tomar en cuenta que sus esfuerzos tendrán mucho que ver en diseñar organizaciones para que se obtengan altos rendimientos y efectividad.

Por tanto, la gobernanza en las organizaciones, consistirá en ser un proceso complejo a través del cual, los administradores del sector público, tendrán que guiar la actividad de la gente hacia la formulación o logros de propósitos, que como múltiples que son, están cambiando, por una parte, para responder a nuevas situaciones, y por otra, para enfrentarse a los diferentes bloqueos ocasionados por conflictos, obstáculos, sistemas burocráticos o por los mismos cambios de circunstancias dentro de la organización o en las relaciones entre organización y ambiente. Pretende, la gobernanza organizacional, ser un nuevo estilo que difiere de los estilos tradicionales de controles jerárquicos y centralizados.

Bibliografía

Arellano, David (2004), *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Barnard, Chester (1968), *The Functions of the Executive*. Massachusetts: Harvard University Press.

Blau, Peter M. y Scott W. Richard (1962), *Formal Organizations: A Comparative Approach*, San Francisco: Chandler Publishing Co.

Bonnin, Charles-Jean (2004), *Principios de administración pública*. Estudio Introductorio de Omar Guerrero, México, Fondo de Cultura Económica.

Boulding, Kenneth (1953), *The Organizational Revolution*, New York, Harper and Row Publishers.

Cohen, Bruce J. (1980), *Introducción a la sociología*, México, Editorial MacGraw-Hill.

Daft, Richard (2005), *Teoría y diseño organizacional*, México, Editorial Thomson.

Dahl, Robert (julio de 1957), The Concept of Power, Behavioral Science, volume 2, núm. 3.

De Greene, Kenyon B. (1989), La organización adaptable. Anticipación y manejo de la crisis, México, Editorial Trillas.

Drucker, Peter (1973), The Practice of Management, New York: Harper and Row Publishers.

Duverger, Maurice (2004), Los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica.

Etzioni, Amitai (1972), Organizaciones modernas, México, Ediciones UTEHA.

_____ (1960), “New Directions in the Study of Organizations and Society”, en **Social Research**, vol. 27, núm. 2.

Fayol, Henri (1961), Administración general e industrial, México, Editorial Herrero Hermanos.

Follet, Mary P. (1973), “El proceso del control”, en Ensayos sobre la ciencia de la administración, Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública y de Estudios Administrativos.

Gross, Bertram (1964), The Managing of Organizations, New York: The Free Press.

Guerrero Orozco, Omar (comp.) (2004), **Principios de la administración pública: Charles-Jean Bonnin**, México, Fondo de Cultura Económica.

_____ (julio-septiembre de 2003), “Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?”, en **Revista Venezolana de Gerencia**, vol. 8, núm. 23, pp. 379-395.

Gullick, Luther (1973), “Notas sobre la teoría de la organización”, en **Ensayos sobre la ciencia de la administración**, Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública y de Estudios Administrativos.

Hall, Richard H. (1983), **Organizaciones. Estructura y proceso**, México: Prentice Hall.

Hofstede, Geert (1991), **Culture and Organizations. Software of the Mind**, London, Editorial McGraw Hill.

Kaufman, Herbert, (1976), **Are Government Organizations Immortal?**, Washington: The Brookings Institution.

Marín, Lucas Antonio (1995), **Fundamentos de teoría sociológica**, Madrid, Editorial Tecnos.

Mayntz, Renate (1974), “La sociedad organizada” y “Tipología de las organizaciones” en RODIL, Florencio y Mendoza, Francisco, **Lecturas sobre organización**, México, Editorial Trillas.

_____ (1972), **Sociología de la organización**, Madrid, Alianza Editorial.

Méndez, José S., ZORRILLA, Santiago y Monroy, Fidel (1993), **Dinámica social de las organizaciones**, México, Editorial McGraw-Hill.

Michel, Guillermo (1974), **Ecología de la organización**, México, Editorial Trillas.

Michels, Robert (2003), **Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna**, Buenos Aires, Editorial Amorrortu.

Miklos, Tomas y Tello, María Elena (2002), **Planeación prospectiva**, México, Editorial Limusa.

Mintzberg, Henry (1973), **The Nature of Managerial Work**, New York: Harper and Row Publishers.

Montaño, Luis (2005), "Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana", en **Revista Gestión y Política Pública**, II semestre, vol. XIV, núm. 3, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.

Mooney, James D. (1947), **Principios de organización**, Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico.

Parsons, Talcott (1960), Structure and Process in Modern Society, New York, The Free Press.

Phillips, Bernard (1982), Sociología. Del concepto a la práctica, México: Editorial McGraw-Hill.

Robbins, Stephen y Coulter, Mary (2005), Administración, México: Editorial Prentice Hall.

Rodil, Florencio (1974), “Naturaleza y desarrollo de las organizaciones”, en Rodil, Florencio y Mendoza, Francisco, Lecturas sobre organización, México, Editorial Trillas.

Sánchez González, José Juan (2007), Estudio de la ciencia de la administración, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, Instituto de Administración Pública de Quintana Roo y Porrúa.

Schein, Edgard H. (1975), Psicología de la organización, México, Editorial Prentice Hall.

Simon, Herbert (1988), El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa, Buenos Aires, Editorial Aguilar.

Simon, Herbert, Smithburg, Donald y Thompson, Victor (1968), Administración pública, México, Editorial Letras.

Taylor, Frederick W. (1964), Principios de la administración científica, México, Editorial Herrero.

Trueba, José (1972), Sociología industrial. El proceso de industrialización en México, México, Edición IMES.

Urwick, Lyndall (1973), “La organización como un problema técnico”, en Ensayos sobre la ciencia de la administración, Madrid, Escuela Nacional de Administración Pública y de Estudios Administrativos.

Weber, Max (2005), El político y el científico, México, Editorial Colofón.

Diversidad jurídica en las transferencias intergubernamentales en México a nivel estatal

Laura Sour*

Abstract

En el presente trabajo la autora analiza el marco jurídico que regula las relaciones financieras entre los estados y los gobiernos locales, en lo relacionado con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Funcionamiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM), puntualizando que la mayoría de las entidades federativas regulan estos fondos con disposiciones anuales, en vez de que sean permanentes, lo cual significa que en más de la mitad de las entidades federativas año con año pueden cambiar las reglas con las que se distribuirán esos fondos, lo que genera incertidumbre para los funcionarios públicos locales.

Palabras clave: Entidad federativa, gobierno local, incertidumbre, relaciones financieras y regulación.

In the present work the author analyzes the legal frame that regulates the financial relations between the states and local governments, as regards the Fund of Contributions for Social infrastructure (FAIS) and the Fund of Contributions for the Operation of the Municipality and the Territorial Demarcations of the Federal District (FAFM), emphasizing that the majority of the federal organizations regulates these funds with annual dispositions, rather than they are permanent, which means that in more than half of the federal organizations year by year they can change the rules with which those funds will be distributed, which generates uncertainty for local governments.

Key words: Federal organization, local government, financial uncertainty, relations and regulation.

* Profesora e Investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, adscrita a la División de Administración Pública.

Introducción

A finales de 1997 se incorporó en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal Federal el Fondo de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios (FAFEFM), mejor conocido como “Ramo 33”. En el marco del federalismo fiscal, el Ramo 33 se erigió como el pilar de las transferencias intergubernamentales de naturaleza compensatoria, donde el criterio aplicable para determinar el nivel de la asignación de recursos se condicionó al grado de desarrollo económico, social y tamaño de población de cada entidad federativa. Entre las innovaciones que gestó la creación del Ramo 33 resalta el establecimiento de reglas fijas, aplicables por igual a todas las entidades federativas, para la asignación de estos recursos desde el momento en el que los diputados aprueban el presupuesto a nivel federal.

El Ramo 33 se constituyó con la integración de las numerosas bolsas dispersas en diversos renglones del presupuesto federal. En el pasado, la Federación trasladaba a las entidades federativas estos recursos mediante convenios celebrados con cada una de las distintas dependencias del gobierno federal (Ortega, 2004). Estos convenios eran el resultado de las negociaciones que cada uno de los gobernadores mantenía directamente con el Presidente. Se puede afirmar que la integración de estos recursos en un solo fondo presupuestario fue recibida con buenos ojos al prometer la disminución del costo de adquisición de estos recursos para los estados, así como también la discrecionalidad del Ejecutivo para distribuir el financiamiento público entre los gobernadores. Por ello el Ramo 33 establece las condiciones para mejorar las relaciones fiscales entre la Federación y las entidades federativas.

Con el nacimiento del Ramo 33 surge el requisito de publicar los montos y las fechas en las que la Federación pondría a disposición de las entidades federativas éstos recursos. Asimismo, se obligó a los estados a publicitar estos mismos detalles para los fondos cuyos recursos se destinan directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM).¹

Desde su origen también se esperaba que las innovaciones jurídicas del Ramo 33 fortalecieran los caminos de comunicación entre los estados y los municipios. En suma, el surgimiento del Ramo 33 debería disminuir el costo de adquisición para los gobiernos locales al otorgarles seguridad jurídica para la obtención de un flujo constante de recursos que les permitiera mejorar la planeación y programación anual de sus actividades. La apuesta era que la posibilidad de conocer con anticipación la disponibilidad de recursos fortalecería las actividades organizativas de los gobiernos locales, lo que se traduciría en una mejora de su desempeño.

Por ello, a más de 10 años de su nacimiento, es relevante preguntarse si el estado del marco jurídico de las relaciones intergubernamentales

¹ Actualmente son ocho los fondos que constituyen el Ramo 33: 1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), 2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA), 3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido en: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FAISE) y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM), 4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FAFM) -conocido antes como FORTAMUN, 5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), 6. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), 7. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); y, 8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Cabe mencionar que anteriormente el FAFM se denominaba FORTAMUN, pero su denominación cambió a partir del 2000, por lo que en esta forma se hará referencia a este fondo en el resto del documento.

ha generado las condiciones para que esta apuesta se cumpla. Es decir, si las modificaciones en la Ley de Coordinación Fiscal que dieron vida al Ramo 33 a nivel federal han sido duplicadas por las entidades federativas habrá evidencia para afirmar que el costo de transacción en el que incurren los municipios para obtener este financiamiento ha disminuido de manera permanente, específicamente en lo relacionado con la provisión de seguridad y el desarrollo de infraestructura.

El objetivo de este trabajo es analizar con el marco jurídico de cada una de las entidades federativas que regula sus relaciones financieras con los municipios en lo relacionado con el FAIS y con el FAFM. Para ello se revisa si las entidades federativas han incorporado en su legislación de coordinación fiscal disposiciones permanentes aplicables a dichos recursos para el adecuado ejercicio y seguimiento de estos fondos. Este matiz es fundamental dentro del marco institucional estatal ya que el Ramo 33 fue creado de forma permanente en la LCFF, por lo que todas las entidades federativas deberían contar a nivel de ley con una normatividad clara y duradera sobre estos fondos que permita asegurar continuamente que existe un camino para que estos recursos aterricen a nivel municipal. Posteriormente, se identifica si las entidades federativas efectivamente cumplieron en el 2007 en sus Acuerdo de Distribución, publicados en sus diarios oficiales, con respecto al reconocimiento, distribución y entrega de estos fondos a los municipios en cada estado.

Los resultados de este diagnóstico permitirán a todo el interesado en el tema comenzar a transitar el sendero para verificar las actividades de planeación, implementación y evaluación de desempeño de los municipios en lo relacionado a los recursos correspondientes a estos fondos. La evidencia recolectada también posibilitará la construcción de propuestas que fortalezcan el federalismo mexicano.

En las siguientes secciones se dimensiona la importancia de los recursos provenientes del Ramo 33, del FAIS y del FAFM dentro de las finanzas estatales. Posteriormente se detalla la metodología a seguir para mostrar el marco jurídico de la asignación de estos recursos hacia los gobiernos locales de México. En la última sección se presentan las conclusiones alcanzadas y las recomendaciones de política pública para mejorar las relaciones fiscales intergubernamentales en México.

Dimensionando los recursos del Ramo 33

El crecimiento promedio de los recursos del Ramo 33 fue del 4.6 por ciento en términos reales entre 1998 y el 2006. Durante este periodo, el Ramo 33 ha crecido de manera sobresaliente en dos ocasiones. La primera vez en 1999 cuando se incluyeron el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). La segunda en el 2001 durante el primer año de gobierno del presidente Vicente Fox. El crecimiento observado en ese año contrasta con el de dos años siguientes cuando la tasa de crecimiento incluso llegaron a ser negativas (véase el Anexo 1).

El monto que en promedio se ha distribuido anualmente a los estados ha ido en aumento para llegar a la cifra de 5,499.2 millones en términos reales en el 2006.. El detalle de estas cifras se muestra en el Anexo 2. Destaca el Estado de México por ser la entidad federativa que muestra el mayor crecimiento de su tasa en promedio. Para medir la importancia de los recursos provenientes de este ramo presupuestario dentro de las finanzas públicas estatales, resulta útil emplear el cociente de los recursos del Ramo 33 entre la Recaudación Federal Participables (RFP).

En el 2002 los recursos provenientes de este ramo representaron el 29 por ciento de la RFP. Cuatro años después esta razón alcanzaba el 41 por ciento.

Otro indicador del peso que ocupan estas transferencias intergubernamentales se construye al comparar estos recursos con los provenientes de las Participaciones (Ramo 28). Los recursos transferidos a las entidades federativas a través del Ramo 33 se distinguen de las Participaciones porque éstos últimos, aunque también son recursos que el gobierno federal aporta a los gobiernos estatales, carecen de un destino predefinido o etiquetado. En el anexo 3 se observa que la tasa de crecimiento promedio del cociente construido con el Ramo 33 y el 28 ha sido positiva y cercana al uno por ciento.

En promedio las entidades federativas recibieron 34 por ciento más recursos provenientes del Ramo 33 que del Ramo 28, a lo largo del periodo analizado (véase Anexo 4). El promedio más alto fue en el 1999: 1.41 veces más recursos por Ramo 33 que por Ramo 28. Con base en este indicador, sabemos que Chihuahua, Guerrero y Chiapas triplicaron los recursos provenientes del Ramo 33 en relación a lo que recibieron por Participaciones. Las entidades que menos recursos recibieron obtuvieron en promedio sólo la mitad de lo que obtuvieron mediante las Participaciones Federales (Coahuila, Colima y Tabasco).

Al construir la razón de los recursos del Ramo 33 como porcentaje de los ingresos propios de las entidades federativas también se observa

la dependencia de las finanzas estatales hacia los recursos de este ramo.² Esta dependencia es mayor en las entidades federativas del sur y sureste del país (Oaxaca, Chiapas y Guerrero), y menor en los estados con bases tributarias mayores como el Distrito Federal, Nuevo León y Jalisco.

En promedio, las entidades federativas recibieron 2.18 veces el monto de sus ingresos propios a través del Ramo 33 durante el periodo 1998 al 2005.³ Oaxaca, además de ser la entidad federativa que más recursos ha recibido en comparación con sus ingresos propios, tiene la tasa de crecimiento más alta de este cociente durante el periodo analizado. Le siguen en orden descendente Chiapas y Baja California. Por su parte, Nayarit y Veracruz son los estados cuyas respectivas tasas de crecimiento de esta razón son las más bajas para el periodo analizado, llegando incluso a ser negativas.

Dimensionando los recursos del FAIS y FAFM

El FAIS representa el 8.56 por ciento del total de los recursos del Ramo 33, porcentaje muy similar al que representa el FAFM (8.26 por ciento). El FAIS se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente al 2.5% de la RFP, de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente. El artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal establece que del total de la RFP el 0.303% corresponde

² De acuerdo con el SIMBAD, por ingresos propios se entiende la suma de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y mejoras. Es la totalidad de percepciones de los ingresos estatales y municipales provenientes de las fuentes normales y ordinarias de ingresos que no son consideradas transferencias de recursos federales.

³ El análisis se realizó considerando únicamente cifras ejercidas.

al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.27% al Fondo para Infraestructura Social Municipal (FAIS). Cuando se analizan las cifras, se observa que este porcentaje se ha mantenido en tres por ciento, mientras que el FAFM registró un ligero cambio al pasar de tres a cuatro por ciento en el 2006 como porcentaje de la RFP.

A través del FAIS se han canalizado en promedio 13,501.2 millones de pesos anuales en términos reales durante el periodo de análisis. Veracruz, Coahuila y Oaxaca fueron las entidades que han recibido más recursos a través del FAIS en términos reales, mientras que Baja California Sur, Chihuahua y Aguascalientes fueron las entidades que recibieron en promedio menos recursos.⁴ El detalle de estos datos aparece en el anexo 5.

El Estado de México, Veracruz, Distrito Federal, Jalisco y Puebla son las entidades que recibieron más recursos en términos reales vía el FAFM (Anexo 6). Baja California Sur y Colima repiten como las entidades que menos recursos obtuvieron seguidos de Campeche, Quintana Roo y Nayarit. En promedio, cada una de las entidades recibieron anualmente 411.5 millones de pesos mediante el FAFM, cifra muy cercana al promedio anual distribuido a través del FAIS: 421.9 millones de pesos.

El Estado de México, Coahuila y Oaxaca registraron las tasas de crecimiento real más altas en cuanto al ejercicio de los recursos del FAIS, mientras que Chihuahua y Baja California Sur registraron las más bajas. Resalta el hecho de que en 2000, 2003 y 2004 se observa una caída del crecimiento en promedio del 6.37 por ciento, mientras que en los otros años hubo un incremento del 6.72 por ciento en promedio (véase el Anexo 7).

⁴ En el análisis del FAIS no se incluyó al Distrito Federal ya que no recibe recursos a través de este fondo.

El escenario de la tasa de crecimiento del FAFM es completamente diferente al del FAIS. El crecimiento de los recursos ejercidos por el FAFM en la mayoría de las entidades federativas durante el periodo analizado es prácticamente el mismo. Quintana Roo, Baja California y Baja California Sur presentan las tasas de crecimiento reales más altas, mientras que Zacatecas, Durango y el Distrito Federal tuvieron los crecimientos más bajos. En promedio las entidades federativas presentaron una tasa de crecimiento del 12.9 por ciento anual como se puede apreciar en el Anexo 8.

Metodología

Para cumplir con el objetivo de esta investigación, se analiza el marco jurídico de las entidades federativas en lo relacionado con el FAIS y el FAFM desde dos miradores. Específicamente, primero, se busca determinar hasta qué punto el tratamiento permanente que el gobierno estatal concede en su normatividad hacia los municipios es el mismo que el gobierno central está aplicando a las entidades federativas. Es decir, se trata de comprobar si el tratamiento que los estados aplican para la distribución de estos fondos a los municipios es una imagen de las disposiciones permanentes que la federación establece en su marco institucional para la distribución de recursos a las entidades federativas. Este sería el escenario ideal donde habría evidencia para afirmar que en México el marco institucional a lo largo de los tres niveles de gobierno permite dar seguimiento a la asignación y el ejercicio de recursos tan importantes dentro de las haciendas públicas municipales.

El análisis comienza con la inspección de las disposiciones específicas de cada Ley de Coordinación Fiscal Estatal (LCFE) para determinar si el tratamiento de estos fondos y su asignación y entrega a los

municipios tiene carácter permanente. Para aquellas entidades que no se encuentren disposiciones suficientes, se revisará también la Ley de Egresos ya que cuando los recursos son transferidos a los gobiernos locales, éstos deben registrarse dentro de los gastos programados por las entidades federativas. Si existen estados en los que no se reconoce a nivel estatal los recursos provenientes del FAIS y del FAFM en estos documentos, se recurrirá a revisar los Decretos de Presupuesto de Egresos Estatales. Sin embargo, es importante aclarar que la vigencia de las disposiciones de estos instrumentos es anual, a diferencia de las contenidas en las leyes cuya temporalidad es de carácter permanente. Entonces, la temporalidad de las disposiciones que regulan el FAIS y el FAFM dependerá de dónde se encuentran definidos los recursos del Ramo 33 dentro de la normatividad de cada entidad federativa.

Si en este nivel de análisis se encuentran entidades que incurren en omisiones, entonces se procederá a revisar sus leyes de ingresos estatales. Lo anterior debido a que el Art. 49 de la LCF prevé que las Aportaciones Federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, por los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, los estados deberán registrar los recursos del Ramo 33 como ingresos propios. Los recursos del FAIS y del FAFM son recursos federales que pasan a ser recursos propios cuando los reciben las entidades federativas. Si se encuentra que las entidades reconocen los fondos en su ley de ingresos entonces tendrán la obligación de incluir disposiciones referentes a este tema en su ley de egresos.

Finalmente, se analizan los Acuerdos de Distribución vigentes para el 2007, publicados en los Diarios Oficiales estatales para certificar que las entidades federativas establezcan los montos que entregarán a cada

municipio por concepto de cada uno de los fondos, así como también el calendario de pagos mensuales al que se sujetarán durante ese año fiscal. El propósito es cerciorarse de que los estados están publicando la información correspondiente al FAIS y al FAFM cumpliendo con las disposiciones establecidas tanto en la LCFF como en la normatividad estatal de los estados que así lo establecen.

Marco jurídico estatal en relación con el FAIS y el FAFM

Análisis de las Leyes de Coordinación Fiscal de las Entidades Federativas

Coahuila, Colima, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas reconocen y establecen calendarios con montos y fechas para los recursos provenientes de ambos fondos en sus LCFE. Veracruz reconoce la existencia de estos recursos, pero omite una legislación específica para el calendario de estos fondos en su LCFE. Estas omisiones dificultan la labor de planeación de los municipios, pero también la de todo aquel interesado en la evaluación de resultados e impactos de estos recursos a nivel local. A grandes rasgos, se puede afirmar que sólo once entidades en el país cuentan con una legislación clara y permanente a nivel de ley sobre los fondos de Aportaciones Federales FAIS y FAFM.

El análisis de la legislación de coordinación fiscal estatal prueba que en el 65 por ciento de las entidades federativas existe una omisión generalizada en relación al FAIS y FAFM en las LCF estatales. También se encontró evidencia que sugiere un gran desconocimiento sobre la naturaleza de estos recursos federales a nivel estatal. Por ejemplo, la

Ley de Coordinación Fiscal de Sonora, regula el FAFM dentro de su capítulo de Participaciones Federales. Es decir, en este instrumento se encuentra una confusión de estos recursos con los correspondientes al Ramo 28 (Participaciones Federales). Como ya es conocido, la diferencia entre las Participaciones Federales del Ramo 28 y las Aportaciones Federales del Ramo 33 consiste en que las primeras forman parte de la libre hacienda del municipio, mientras que las Aportaciones tienen un destino etiquetado. Otro ejemplo sobre la falta de conocimiento de la naturaleza de las Aportaciones se encuentra en la Ley de Hidalgo que prevé que los municipios deben entregar información del FAFM a la SEDESOL, cuando la LFC a nivel federal sólo establece la obligación de reportar a la SEDESOL la información acerca del FAIS.

Entre las entidades que carecen en su LCF de disposiciones relacionadas con estos fondos, resaltan los casos de Campeche y Nayarit cuyas LCF fueron publicadas desde el 1998, fecha de creación del Ramo 33, y nunca han sido llevadas a los Congresos estatales para discutir su actualización en lo relacionado con este tema.. La gravedad de situación de Baja California Sur, Sonora y Yucatán no es menor, ya que sus LCF son de reciente creación y desconocen los recursos del FAIS y del FAFM. Las entidades que no han incluido en sus reformas a la LCF el reconocimiento de los montos y calendarios del FAIS y del FAFM son: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz. En total suman 21 las entidades que, a pesar de la magnitud de estos recursos en las haciendas públicas locales, no contemplan en sus LCF estatal ni al FAIS, ni al FAFM. En la siguiente sección se revisa las leyes Estatales de Presupuesto y los Decretos de Presupuesto de Egresos Estatales de cada una de estas entidades.

Leyes Estatales de Presupuesto y Decretos de Presupuesto de Egresos Estatales

Las entidades que en sus leyes estatales de presupuesto reconocen los recursos del Ramo 33 y aplican estas leyes a sus municipios son siete: Aguascalientes, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro y Sinaloa. Son catorce los estados de la República que omiten tanto en su normatividad permanente de gasto público como en su LCFE al FAIS y al FAFM, a pesar de ser erogaciones importantes que se realizan con cargo al presupuesto de las entidades federativas: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, San Luis potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Yucatán.

Una alternativa para conocer la distribución de estos recursos a nivel municipal es revisar los Decretos de Presupuesto de Egresos Estatal, aunque estas disposiciones sólo tengan una vigencia anual. En sentido estricto, la salida de los recursos del FAIS y del FAFM de la hacienda estatal se debe considerar como gasto público estatal hacia los municipios.

Al revisar los Decretos de Presupuestos Estatales de estas catorce entidades, se encontró que en todas ellas existe una carencia en lo relacionado con el calendario de entrega de los recursos, pero nueve de ellas sí mencionan la publicación de la distribución de los fondos hacia cada uno de los municipios (Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Nayarit, Nuevo León, Tabasco y Yucatán. Este resultado indica que para subsanar las carencias de normatividad en las legislaciones estatales permanentes, estos Congresos Estatales han optado por reconocer la existencia del Ramo 33, año tras año, en sus decretos de presupuesto de egresos. Contrariamente, los estados

de Baja California Sur, Guerrero, San Luis Potosí, Sonora y Tamaulipas ni siquiera mencionan a las Aportaciones Federales, ni los montos y fechas de entrega del FAIS y FAFM como egresos.

La gran carencia de normatividad para regular el gasto que realizan estos cinco gobiernos estatales al momento de entregar el recurso al municipio, se anularía parcialmente si la entidad federativa registra el Ramo 33 como ingreso público. Es decir, en el caso de que los gobiernos estatales registren en su ley de ingresos los recursos provenientes de los fondos de Aportaciones del Ramo 33, entonces necesariamente se tendría que registrar la salida de ese recurso en su presupuesto, al momento de ser entregado a los municipios. En ese sentido, deberían existir disposiciones que regulen dichas erogaciones. Por tanto, sólo se justificaría su ausencia de registro como gasto, en los casos en que tampoco se registrara como ingreso.

Análisis de las Leyes de Ingreso Estatales

Al analizar las leyes de ingresos de Baja California Sur, Guerrero, San Luis Potosí, Sonora y Tamaulipas se encuentra que en todas ellas se reconocen a nivel general los recursos federales que reciben por concepto del FAIS y del FAFM. Esta evidencia es suficiente para afirmar que estas entidades federativas deberían incluir en su normatividad permanente de gasto (Ley de Egresos) el tratamiento fiscal que otorgarán permanentemente a estos recursos federales como gasto.

Acuerdos de distribución estatales

Las entidades federativas que cumplieron en el 2007 con las disposiciones relacionadas al reconocimiento de montos y calendario que la LCFF requiere para ambos fondos fueron el 31 por ciento del total de entidades de la república mexicana. Estas diez entidades son: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Desafortunadamente Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz son las entidades que, aunque reconocen en sus Acuerdos de Distribución tanto al FAIS como al FAFM, no especifican detalladamente sus calendarios de entrega de recursos. En este grupo se incluye al Distrito Federal, quién aunque sólo recibe el FAFM, no cumple con los señalamientos establecidos.

Tabla 2

Estado	Acuerdos de Distribución			
	Publicación de distribución FAIS	Calendario de ministración FAIS	Publicación de distribución FAFM	Calendario de ministración FAFM
Chiapas	Sí	No	Sí	No
Chihuahua	Sí	No	Sí	No
Coahuila	Sí	No	Sí	No
Distrito Federal			Sí	No
Durango	Sí	No	Sí	No
Estado de México	Sí	No	Sí	No
Guanajuato	Sí	No	Sí	No
Hidalgo	Sí	No	Sí	No
Michoacán	Sí	No	Sí	No

(continúa)

Estado	Acuerdos de Distribución			
	Publicación de distribución FAIS	Calendario de ministración FAIS	Publicación de distribución FAFM	Calendario de ministración FAFM
Morelos	Sí	No	Sí	No
Oaxaca	Sí	No	Sí	No
Puebla	Sí	No	Sí	No
Querétaro	Sí	No	Sí	No
San Luis Potosí	Sí	No	Sí	No
Tamaulipas	Sí	No	Sí	No
Tlaxcala	Sí	No	Sí	No
Veracruz	Sí	No	Sí	No

(finaliza)

Los Acuerdos de Baja California y Guerrero no reconocen en ningún aspecto las disposiciones previstas por la LCFF para el FAIS y sólo dan seguimiento a los requerimientos de publicación previstos para el FAFM.

Tabla 3

Estado	Acuerdos de Distribución			
	Publicación de distribución FAIS	Calendario de ministración FAIS	Publicación de distribución FAFM	Calendario de ministración FAFM
Baja California Sur	No	No	Sí	Sí
Guerrero	No	No	Sí	Sí

Colima y Quintana Roo sólo dan cumplimiento a los señalamientos dispuestos para la publicación de los montos del FAIS. Jalisco es la única entidad del país que no reconoció, ni publicó su calendario de ministraciones dentro de su Acuerdo de Distribución para ninguno de los fondos analizados. Por ello, se puede afirmar que es el único estado que no cumplió en absoluto con los requisitos estipulados en la LCFF durante el 2007.

Los resultados de esta sección muestran que la mayoría de las entidades federativas que publica tanto los montos como el calendario de pagos de estos fondos en sus Acuerdos de Distribución del 2007 no cuentan con normatividad permanente en lo relacionado con el reconocimiento y calendarios de entrega del FAIS y del FAFM. La cifra de estados que cumplen crece si se toma en cuenta que la mayoría de las entidades publica de manera incompleta estos datos. Si bien estas son buenas noticias, es importante que las entidades federativas apresuren el paso para remediar las omisiones en sus LCFE en lo relacionado con estos recursos.

Conclusiones

La existencia de disposiciones permanentes que obliguen a los gobiernos estatales a publicar calendarios con montos y fechas específicos para la entrega del FAIS y del FAFM abre la posibilidad para que los gobiernos locales planeen sus obras y acciones con oportunidad, reduzcan el costo de adquisición de estos recursos, y también se cierren espacios para que opere la discrecionalidad de los gobernadores en la distribución de este tipo de financiamiento. Por estas razones la naturaleza permanente de estas disposiciones se considera muy relevante en el marco jurídico de las relaciones intergubernamentales de gasto público.

Si las disposiciones que la Federación se obligó a cumplir en la LCF de manera permanente han sido duplicadas por los estados para la distribución del FAIS y del FAFM hacia los municipios, se podrá afirmar que el marco jurídico ha generado las condiciones necesarias para que la apuesta a favor de las habilidades organizacionales de los municipios se cumpla.

Por ello, en este trabajo se ha revisado con detalle el marco jurídico de las relaciones fiscales entre los estados y los gobiernos locales. Específicamente, se analizó cada una de las LCF, las Leyes y Decretos de Egresos estatales, así como también las Leyes de Ingresos de cada estado en relación a los montos y calendarios que están obligados a publicar para el ejercicio de los recursos de estos fondos. A manera de ejemplo, se verificó que para el 2007 el contenido de los Acuerdos de Distribución cumpla con la explícita indicación de publicar la distribución por municipio de estos dos fondos, así como también con el calendario de ministraciones con el que se entregarán los recursos.

El estudio y revisión del marco jurídico revela que sólo el 34 por ciento de las entidades federativas han duplicado en sus LCF estatales disposiciones similares a las de la Federación con carácter permanente, reconociendo que este es un tema de coordinación fiscal. El 22 por ciento de los estados reconoce al Ramo 33 a nivel de ley pero lo consideran como tema de gasto público pues lo incluyen en sus leyes estatales de presupuesto. Cinco son las entidades federativas que registran en su ley de ingresos el FAIS y el FAFM. En estos casos los estados están reconociendo como ingresos a los recursos provenientes del Ramo 33. Esto genera la obligación de contabilizar la salida de este financiamiento en el presupuesto, al momento de ser entregado a los municipios, y origina que el tratamiento jurídico de las Aportaciones a nivel nacional sea heterogéneo.

El 28 por ciento de los estados determinan los montos que distribuirán del FAIS y del FAFM mediante disposiciones localizadas en el nivel más bajo dentro de la pirámide de la jerarquía normativa (Decretos de Presupuesto anuales). Es decir, la temporalidad de las disposiciones para los recursos de los fondos del Ramo 33 en nueve entidades de la República tiene la misma vigencia que la de cualquier programa

anual. Sin embargo, como ya se ha mencionado, el Ramo 33 es un ramo presupuestario permanente creado y regulado en la LCFF, por lo que todas las entidades federativas deberían contar con disposiciones permanentes que regulen y vigilen su incorporación tanto en la Ley de Ingresos, como en el Presupuesto de Egresos estatales.

La ausencia de disposiciones en lo relacionado con el calendario de entrega de los recursos genera incertidumbre para los funcionarios locales, ya que no están definidas las fechas en las que los estados se comprometen a entregar los recursos hacia los municipios. Además, el hecho de que en el proceso de aprobación de los decretos intervengan tanto los diputados como el Ejecutivo estatal abre la puerta para que anualmente puedan surgir espacios para que cambien las fechas de entrega de los fondos de un ejercicio fiscal a otro.

El Ejecutivo estatal es el responsable de publicar los acuerdos secretariales en los diarios oficiales para publicitar la distribución y las fechas de entrega de los recursos del Ramo 33. En el 2007 sólo el 31 por ciento de las entidades cumplió en tiempo y forma con este requisito. Al observar con detenimiento el nombre de estas entidades se encuentra que Zacatecas es la única que contiene disposiciones permanentes relacionadas con el FAIS y el FAFM en su LCF estatal. Se deja como tema para futuras investigaciones la respuesta que explique el porqué la gran mayoría de los estados que reconocen al Ramo 33 como tema de coordinación fiscal en su LCF estatal no cumplieron con la publicación de los Acuerdos del 2007.

En suma, algunas entidades tratan al FAIS y al FAFM como tema de coordinación fiscal, otras lo incluyen en lo relacionado con el gasto público y, unas pocas lo toman en cuenta como ingresos. El tratamiento heterogéneo que las entidades federativas emplean a través de diversos

instrumentos jurídicos para los recursos del Ramo 33 crea confusiones no sólo en su administración y fiscalización, sino también frena su evaluación. Es decir, el proceso de descentralización de recursos en México no ha sido acompañado de una estrategia integral de diseño de instituciones estatales y municipales sólidas, ni de la creación de marcos jurídicos en materia de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización de los recursos, que contribuyan a la promoción de localidades fuertes y regiones desarrolladas. Dicho sea de paso, no sólo se trata de generar las condiciones para mejorar la planeación de los municipios por concepto de estos fondos, sino de crear propuestas para evaluar y monitorear los resultados e impactos alcanzados mediante el empleo de estos recursos públicos en los gobiernos locales.

Bibliografía

Colmenares, David (1999), “El Federalismo Fiscal y las Transferencias Condicionadas (Ramo 33)”, en **El Economista Mexicano. Federalismo Fiscal desde estados y municipios**, México: Colegio Nacional de Economistas.

Ortega, Jorge (2004), **Diagnostico jurídico y presupuestario del ramo 33: Una etapa en la evolución del federalismo en México.**

Sour, Laura y Jorge Ortega (2008), Marco institucional formal del FAIS y del FAFM en México, **Documento de Trabajo DAP No. 210**, pp. 1-34.

Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD).
<http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp?c=125>

Anexos

Anexo 1. Fondo de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios. Tasa de crecimiento real 1999 – 2007

Estado	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Aguascalientes	13.1	3.1	8.6	0.1	-1.4	-0.6	3.7	2.6	16.2	5.0	20
Baja California	18.2	10.3	8.0	1.1	-2.8	0.8	12.3	1.0	7.8	6.3	3
Baja California Sur	7.8	7.0	6.0	-2.9	-1.6	0.9	5.0	2.3	8.7	3.7	31
Campeche	14.9	3.7	7.7	-1.7	-2.4	0.5	12.7	0.7	10.2	5.1	18
Chiapas	16.6	7.9	7.8	4.7	0.3	-2.2	4.8	2.3	9.6	5.7	7
Chihuahua	15.8	5.8	7.2	1.8	-1.7	4.3	3.7	2.0	9.8	5.4	12
Coahuila	14.2	7.1	6.4	0.1	-2.5	0.3	11.8	0.1	9.3	5.2	16
Colima	9.0	11.8	2.3	2.3	-2.5	2.2	7.5	1.5	7.4	4.6	27
Distrito Federal	-0.8	4.4	13.0	-3.1	-3.4	-2.8	6.7	2.9	5.0	2.4	32
Durango	14.1	3.8	6.2	1.6	-2.7	-0.2	5.1	4.7	8.4	4.6	28
Guanajuato	18.5	7.2	7.4	1.1	-2.0	-0.4	6.5	1.4	10.3	5.5	9
Guerrero	16.6	7.5	7.8	0.6	-1.6	-0.2	8.0	0.4	10.7	5.5	10
Hidalgo	14.7	5.2	7.6	1.8	-0.7	0.1	9.4	1.0	11.3	5.6	8
Jalisco	16.7	7.7	7.3	-0.6	-1.8	-1.0	7.8	1.6	9.5	5.2	14
México	27.0	9.4	8.1	0.0	-1.2	0.2	3.2	9.8	5.9	6.9	1
Michoacán	15.3	6.2	8.2	0.0	-2.1	-3.1	7.2	0.6	10.9	4.8	25
Morelos	14.9	3.8	8.8	1.3	-2.1	-0.3	4.8	1.8	10.5	4.8	24
Nayarit	11.7	5.9	10.1	-1.3	-1.5	0.1	4.5	1.2	9.3	4.4	30
Nuevo León	15.8	3.5	7.2	-1.0	-2.5	0.2	5.4	2.6	10.6	4.6	26
Oaxaca	15.5	8.4	10.9	5.5	-1.4	4.8	-2.2	6.9	10.1	6.5	2
Puebla	18.8	7.6	10.4	2.1	-1.1	0.3	5.9	2.8	9.7	6.3	4
Querétaro	17.6	3.2	10.0	1.1	-1.4	0.0	8.5	2.5	11.1	5.9	6
Quintana Roo	14.0	6.2	12.1	3.4	-2.3	1.8	8.9	-1.0	12.5	6.2	5
San Luis Potosí	16.0	5.1	8.3	1.0	-1.2	-0.6	7.5	3.0	10.4	5.5	11
Sinaloa	15.6	6.3	7.6	2.0	-2.8	-0.8	3.8	2.1	11.3	5.0	21
Sonora	17.2	5.8	6.9	-1.0	-1.8	-0.4	4.1	0.4	15.8	5.2	15
Tabasco	17.2	3.8	7.9	1.7	-2.2	-0.4	4.5	2.7	9.4	5.0	22
Tamaulipas	15.6	6.9	8.3	0.3	-3.2	0.1	8.0	2.6	9.3	5.3	13
Tlaxcala	12.0	5.7	7.3	1.1	-3.7	-0.2	7.6	0.8	10.1	4.5	29

(continúa)

Estado	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Veracruz	16.4	6.0	7.5	1.1	-1.4	-1.0	4.5	1.3	10.9	5.1	19
Yucatán	15.6	6.2	9.5	-2.3	-2.0	-0.6	7.5	1.3	9.1	4.9	23
Zacatecas	14.3	3.6	9.1	2.8	-1.0	-1.1	6.0	0.6	12.1	5.2	17
Mínimo	-0.8	3.1	2.3	-3.1	-3.7	-3.1	-2.2	-1.0	5.0	2.4	
Máximo	27.0	11.8	13.0	5.5	0.3	4.8	12.7	9.8	16.2	6.9	
Promedio	15.0	6.1	8.2	0.8	-1.9	0.0	6.4	2.1	10.1	5.2	
Desviación Est.	4.3	2.1	1.9	1.9	0.8	1.6	2.9	2.0	2.2	0.8	

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

(finaliza)

Anexo 2. Fondo de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios 1998 – 2006. Millones de pesos constantes 1998

Estado	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Aguascalientes	1,481.2	1,647.6	1,727.2	1,876.2	1,878.0	1,852.2	1,840.5	1,909.2	1,958.2	2,274.8	1,847.2	30
Baja California	2,899.4	3,428.3	3,782.1	4,083.0	4,128.1	4,012.7	4,045.9	4,543.3	4,589.2	4,946.6	4,045.9	16
Baja California Sur	1,122.0	1,209.0	1,294.1	1,371.8	1,331.5	1,309.8	1,321.8	1,387.7	1,419.2	1,542.2	1,330.9	32
Campeche	1,504.2	1,729.1	1,792.4	1,929.4	1,896.4	1,850.2	1,859.6	2,095.0	2,109.2	2,324.4	1,909.0	29
Chiapas	6,219.2	7,254.3	7,825.1	8,438.2	8,832.2	8,857.7	8,662.0	9,073.7	9,278.3	10,164.7	8,460.5	4
Chihuahua	3,354.8	3,886.5	4,110.8	4,408.0	4,485.6	4,410.7	4,601.8	4,772.4	4,865.6	5,341.9	4,423.8	15
Coahuila	3,038.3	3,469.8	3,716.6	3,953.1	3,957.7	3,859.7	3,872.3	4,329.4	4,334.1	4,738.2	3,926.9	17
Colima	1,057.1	1,152.4	1,288.3	1,318.6	1,348.7	1,315.6	1,344.2	1,444.5	1,466.8	1,574.8	1,331.1	31
Distrito Federal	12,009.5	11,913.8	12,439.6	14,053.4	13,618.0	13,158.4	12,793.8	13,655.4	14,057.9	14,763.0	13,246.3	2
Durango	2,551.9	2,911.4	3,021.0	3,209.2	3,261.8	3,173.7	3,167.0	3,327.2	3,483.9	3,775.8	3,188.3	21
Guanajuato	4,570.0	5,415.6	5,804.1	6,234.1	6,303.1	6,175.3	6,148.7	6,549.3	6,641.3	7,323.9	6,116.6	10
Guerrero	5,735.5	6,687.1	7,189.9	7,747.3	7,792.0	7,668.3	7,654.2	8,265.0	8,294.4	9,180.7	7,621.4	7
Hidalgo	3,629.4	4,161.2	4,377.7	4,709.2	4,792.4	4,757.6	4,760.6	5,208.3	5,259.5	5,851.5	4,750.7	13
Jalisco	6,023.4	7,027.1	7,556.7	8,121.0	8,074.9	7,927.0	7,845.3	8,453.4	8,519.7	9,408.7	7,903.9	5
México	10,127.3	12,857.2	14,063.7	15,209.3	15,202.0	15,013.2	15,037.6	15,518.6	17,036.8	18,045.2	14,811.1	1
Michoacán	5,422.3	6,250.9	6,639.1	7,183.3	7,184.0	7,031.3	6,811.4	7,298.6	7,341.7	8,139.0	6,930.2	9
Morelos	2,089.0	2,401.3	2,492.2	2,712.2	2,747.6	2,688.8	2,679.6	2,807.4	2,857.1	3,155.8	2,663.1	24
Nayarit	1,727.2	1,928.7	2,041.5	2,248.7	2,219.5	2,185.2	2,187.4	2,286.0	2,313.2	2,528.1	2,166.6	26
Nuevo León	3,797.2	4,398.3	4,552.6	4,878.8	4,830.9	4,709.2	4,717.4	4,972.7	5,100.4	5,643.4	4,760.1	12
Oaxaca	5,630.3	6,502.9	7,051.0	7,820.7	8,249.3	8,137.1	8,528.2	8,342.0	8,920.2	9,818.4	7,900.0	6
Puebla	5,106.3	6,064.1	6,522.1	7,203.3	7,351.7	7,267.8	7,287.2	7,717.7	7,931.6	8,698.9	7,115.1	8
Querétaro	1,871.5	2,201.1	2,272.2	2,499.0	2,526.2	2,489.6	2,490.1	2,702.9	2,771.8	3,078.8	2,490.3	25

Estado	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Quintana Roo	1,450.6	1,654.1	1,756.1	1,969.4	2,036.4	1,989.2	2,024.2	2,204.4	2,181.6	2,454.3	1,972.0	27
Sinaloa	3,017.9	3,487.3	3,707.8	3,991.2	4,071.9	3,957.8	3,924.8	4,075.0	4,162.3	4,595.3	3,899.1	18
SLP	3,399.1	3,943.3	4,144.5	4,487.2	4,530.4	4,477.3	4,449.0	4,783.7	4,927.7	5,486.8	4,462.9	14
Sonora	2,946.6	3,454.3	3,654.6	3,905.4	3,866.6	3,795.8	3,780.1	3,934.3	3,949.1	4,573.9	3,786.1	19
Tabasco	2,761.4	3,236.5	3,360.2	3,626.7	3,688.2	3,606.4	3,590.7	3,751.6	3,853.1	4,216.7	3,569.1	20
Tamaulipas	3,884.8	4,492.0	4,801.1	5,201.8	5,216.2	5,051.2	5,054.9	5,457.5	5,597.7	6,118.0	5,087.5	11
Tlaxcala	1,537.4	1,721.9	1,819.6	1,951.6	1,974.0	1,901.5	1,898.3	2,041.8	2,058.8	2,267.6	1,917.3	28
Veracruz	8,813.1	10,262.4	10,881.6	11,701.1	11,832.2	11,664.6	11,552.6	12,076.7	12,229.9	13,569.0	11,458.3	3
Yucatán	2,313.1	2,673.6	2,838.2	3,106.8	3,034.6	2,973.4	2,957.0	3,179.4	3,220.8	3,512.3	2,980.9	22
Zacatecas	2,284.9	2,611.5	2,705.8	2,952.3	3,034.3	3,004.2	2,972.3	3,152.1	3,170.5	3,552.7	2,944.1	23
Mínimo	123,375.9	142,061.6	151,239.8	164,102.0	165,296.4	162,272.3	161,860.4	171,316.0	175,973.7	192,665.4	161,016.3	
Máximo	1,057.1	1,152.4	1,288.3	1,318.6	1,331.5	1,309.8	1,321.8	1,387.7	1,419.2	1,542.2	1,330.9	
Promedio	3,885.5	4,439.4	4,762.2	5,128.2	5,165.5	5,071.0	5,058.1	5,353.6	5,499.2	6,020.8	5,031.8	
Desviación Est.	2,618.1	2,967.5	3,192.0	3,501.1	3,495.4	3,437.6	3,403.2	3,541.6	3,744.7	4,001.3	3,384.4	

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP e INEGI. Cifras de gasto ejercidas utilizando el deflactor del PIB 1993, base 1998.

Anexo 3. Cociente FAFEFM-Participaciones Federales. Tasa de crecimiento 1999 – 2007

Estado	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Aguascalientes	3.1	-10.7	4.7	-3.5	5.4	-7.9	-1.8	-10.9	12.5	-1.0	26
Baja California	11.5	-3.8	6.0	-3.2	-1.9	2.4	-0.6	-6.5	3.3	0.8	8
Baja California Sur	0.3	-11.9	4.2	-6.7	1.2	-2.3	-5.8	-9.2	-0.9	-3.5	30
Campeche	6.5	-9.3	4.2	-6.6	-0.2	20.5	1.7	-10.5	7.9	1.6	7
Chiapas	7.0	1.2	-1.1	7.5	3.8	0.6	-5.3	-12.6	-33.4	-3.6	31
Chihuahua	7.1	-8.0	5.2	-2.4	-4.8	10.3	-10.0	-4.0	-71.0	-8.6	32
Coahuila	5.5	-6.6	1.0	-5.6	6.0	-1.8	-0.2	-9.3	73.1	6.9	2
Colima	-0.4	-0.2	-12.3	11.6	-0.1	4.7	-2.0	-6.9	283.5	30.9	1
Distrito Federal	-6.9	-3.0	8.1	-4.6	7.0	-2.1	-5.7	-14.5	5.7	-1.8	28
Durango	4.8	-5.7	-3.4	5.5	0.9	5.5	-3.2	-9.5	8.3	0.4	15
Guanajuato	10.6	-7.8	3.5	-0.3	0.8	2.2	-2.8	-10.1	7.3	0.4	14
Guerrero	13.3	-0.4	3.7	-2.3	1.6	2.2	-1.0	-5.4	8.2	2.2	5
Hidalgo	7.1	-7.3	3.5	-2.5	2.3	3.1	-0.3	-9.9	8.0	0.5	13
Jalisco	6.5	-4.9	3.6	-3.0	5.6	-7.6	0.3	-12.1	4.9	-0.7	22
México	17.1	-8.6	6.9	-5.5	-1.3	3.4	-6.5	-2.8	2.7	0.6	12

Estado	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Michoacán	6.6	-6.5	4.5	-4.4	7.5	-3.6	-2.9	-9.5	8.5	0.0	18
Morelos	7.7	-8.5	4.7	-2.4	-0.9	2.9	-5.7	-5.9	10.3	0.2	16
Nayarit	3.4	-5.9	10.4	-7.1	3.3	3.2	-5.4	-6.9	3.8	-0.1	19
Nuevo León	7.0	-5.5	2.3	-4.4	2.4	1.4	-8.2	-7.8	4.8	-0.9	24
Oaxaca	8.4	-4.2	8.6	3.5	-2.6	8.2	-12.4	-0.2	7.7	1.9	6
Puebla	9.7	-7.9	6.0	0.0	-1.7	3.2	-3.5	-7.0	7.3	0.7	11
Querétaro	8.8	-12.7	5.1	1.0	-9.4	2.6	-1.0	-5.6	3.8	-0.8	23
Quintana Roo	4.4	-12.0	2.6	3.1	-5.4	-3.8	-7.8	-12.5	3.5	-3.1	29
Sinaloa	9.8	-5.6	1.9	1.0	-0.5	1.9	-4.5	-6.8	-9.3	-1.4	27
SLP	8.5	-6.9	3.4	6.7	-5.1	1.5	-0.5	-8.8	24.1	2.5	3
Sonora	18.2	-8.3	-1.3	-0.2	1.9	-1.0	-5.9	-9.4	12.4	0.7	10
Tabasco	7.4	-5.4	4.8	-2.1	2.1	-5.8	0.6	-0.5	20.8	2.4	4
Tamaulipas	0.3	-4.5	-1.7	4.5	-1.3	-1.5	-0.2	-5.6	1.3	-1.0	25
Tlaxcala	4.3	-7.8	7.3	-2.9	-2.6	2.9	-1.5	-8.6	7.6	-0.1	20
Veracruz	9.8	-4.9	4.6	-2.0	0.9	4.3	-4.4	-6.8	5.3	0.8	9
Yucatán	8.4	-7.3	6.9	-4.5	-2.8	1.5	-0.1	-12.7	5.8	-0.5	21
Zacatecas	14.4	-6.5	1.7	4.8	1.7	0.4	-3.3	-13.8	11.0	0.0	17
Mínimo	-6.9	-12.7	-12.3	-7.1	-9.4	-7.9	-12.4	-14.5	-71.0	-8.6	
Máximo	18.2	1.2	10.4	11.6	7.5	20.5	1.7	-0.2	283.5	30.9	
Promedio	6.9	-6.5	3.4	-0.8	0.4	1.6	-3.4	-8.2	14.0	0.8	
Desviación Est.	4.8	3.2	4.2	4.6	3.8	5.3	3.3	3.5	53.3	6.0	

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Anexo 4. FAFEFM como porcentaje de las Participaciones Federales 1998 – 2007

Estado	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Aguascalientes	118	121	108	114	110	115	106	104	93	105	109	22
Baja California	91	102	98	104	100	98	101	100	94	97	98	24
Baja California Sur	159	160	141	147	137	138	135	127	116	115	137	11
Campeche	116	123	112	116	109	108	131	133	119	128	119	19
Chiapas	217	233	235	233	250	260	261	247	216	144	230	3
Chihuahua	397	425	391	411	401	382	421	379	364	106	368	1
Coahuila	72	76	71	71	67	71	70	70	63	110	74	28

(continúa)

Estado	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Colima	32	32	32	28	31	31	32	32	30	113	39	32
Distrito Federal	77	71	69	75	71	76	75	70	60	64	71	29
Durango	160	168	159	153	162	163	172	167	151	163	162	6
Guanajuato	108	120	111	114	114	115	117	114	103	110	113	20
Guerrero	213	241	240	249	243	247	253	250	237	256	243	2
Hidalgo	172	184	171	177	173	177	182	181	164	177	176	5
Jalisco	88	94	89	93	90	95	88	88	77	81	88	26
México	83	98	89	95	90	89	92	86	84	86	89	25
Michoacán	159	170	159	166	159	171	164	160	144	157	161	7
Morelos	123	133	121	127	124	123	126	119	112	124	123	16
Nayarit	146	151	142	157	146	151	155	147	137	142	147	9
Nuevo León	72	77	72	74	71	72	73	67	62	65	71	30
Oaxaca	199	215	206	224	232	226	245	214	214	230	221	4
Puebla	119	131	121	128	128	126	130	125	116	125	125	15
Querétaro	107	117	102	107	108	98	100	99	94	97	103	23
Quintana Roo	135	141	124	127	131	124	119	110	96	100	121	18
San Luis Potosí	119	130	121	125	133	126	128	127	116	105	123	17
Sinaloa	137	150	142	144	146	145	148	141	131	163	145	10
Sonora	80	95	87	86	86	88	87	82	74	83	85	27
Tabasco	50	53	51	53	52	53	50	50	50	60	52	31
Tamaulipas	116	116	111	109	114	112	111	111	104	106	111	21
Tlaxcala	134	140	129	139	134	131	135	133	121	131	133	13
Veracruz	126	138	131	137	134	136	141	135	126	133	134	12
Yucatán	128	139	129	138	131	128	130	129	113	120	128	14
Zacatecas	156	162	152	154	162	164	165	160	138	153	156	8
Máximo	397	425	391	411	401	382	421	379	364	256	368	
Mínimo	32	32	32	28	31	31	32	32	30	60	39	
Promedio	132	141	132	137	136	136	139	133	122	123	133	
Desviación Est.	65	70	66	70	70	68	74	67	64	43	64	

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP y SIMBAD.⁵

(finaliza)

⁵ El sitio Web donde pueden consultarse las cifras nominales del FAFEFM y de las Participaciones a las entidades federativas es la página del Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) es: <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp?c=125>. Los datos de las participaciones para el 2007 provienen de SHCP.

Anexo 5. Fondo de Aportaciones en Infraestructura Social 1998 – 2006

Estado	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Aguascalientes	125.0	95.4	50.0	56.4	55.6	54.0	52.2	56.0	56.8	64.9	66.6	29
Baja California	134.5	110.2	67.6	76.2	110.0	103.6	101.5	109.0	110.9	125.7	104.9	28
Baja California Sur	106.3	66.4	15.8	17.9	23.0	21.8	21.3	22.9	23.3	26.5	34.5	31
Campeche	175.6	169.5	137.7	155.2	142.9	136.4	132.9	142.8	145.0	164.9	150.3	22
Chiapas	803.7	1036.9	1165.5	1313.1	1715.1	1598.4	1574.4	1691.6	1723.2	1946.8	1456.9	2
Chihuahua	221.1	232.3	212.2	239.1	309.9	288.9	284.4	305.5	311.3	351.7	275.6	14
Coahuila	164.7	154.4	120.0	135.1	119.1	115.1	111.5	119.8	121.4	138.5	130.0	24
Colima	112.9	76.7	27.9	31.5	35.9	34.8	33.7	36.2	36.7	41.9	46.8	30
Distrito Federal	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	32
Durango	214.9	223.7	202.0	227.6	244.7	229.4	225.3	242.0	246.4	278.8	233.5	17
Guanajuato	493.4	608.3	657.7	741.0	752.9	709.7	695.3	747.1	759.8	861.1	702.6	8
Guerrero	736.1	943.5	1054.9	1188.5	1177.0	1095.0	1079.2	1159.6	1181.5	1334.3	1095.0	5
Hidalgo	356.0	418.6	432.9	487.8	480.5	457.4	446.3	479.6	487.2	553.5	460.0	11
Jalisco	391.7	467.8	491.3	553.5	475.7	451.7	441.0	473.8	481.4	546.7	477.5	10
México	696.9	889.4	990.7	1116.2	1218.0	1169.2	1136.1	1220.6	1238.5	1410.3	1108.6	4
Michoacán	522.6	648.7	705.6	794.9	776.3	733.3	717.8	771.2	784.2	889.2	734.4	7
Morelos	162.5	151.4	116.3	131.1	169.5	163.5	158.6	170.4	172.7	196.9	159.3	21
Nayarit	152.9	138.1	100.5	113.3	126.3	119.9	117.1	125.8	127.8	145.1	126.7	26
Nuevo León	210.5	217.7	194.9	219.5	142.9	136.4	132.8	142.7	144.9	164.7	170.7	20
Oaxaca	299.2	892.5	994.5	120.5	1452.2	1349.4	1330.8	1429.9	1457.1	1645.0	1237.1	3
Puebla	696.0	888.3	989.3	1114.6	1167.0	1107.7	1082.1	1162.7	1181.5	1341.3	1073.0	6
Querétaro	203.5	208.0	183.4	206.6	200.7	190.0	185.8	199.7	203.0	230.3	201.1	19
Quintana Roo	144.9	126.3	86.7	97.6	105.2	100.2	97.7	105.0	106.6	121.2	109.1	27
Sinaloa	197.2	199.3	173.1	195.1	241.0	231.3	224.8	241.5	245.0	279.0	222.7	18
SLP	352.2	413.4	426.7	480.8	521.3	494.0	483.0	518.9	527.4	598.5	481.6	9
Sonora	164.3	153.9	119.3	134.4	142.7	137.4	133.3	143.2	145.2	165.6	143.9	23
Tabasco	274.4	305.9	299.4	337.4	398.3	378.8	369.8	397.3	403.7	458.5	362.3	12
Tamaulipas	231.6	246.8	229.4	258.4	241.7	231.7	225.3	242.0	245.6	279.6	243.2	16
Tlaxcala	157.7	144.7	108.4	122.2	122.2	118.5	114.6	123.2	124.8	142.5	127.9	25
Veracruz	979.9	1280.3	1453.9	1638.0	1638.6	1558.9	1521.4	1634.7	1660.6	1886.4	1525.3	1
Yucatán	297.2	337.4	336.7	379.4	310.8	300.0	290.9	312.5	316.9	361.3	324.3	13

(continúa)

Estado	1998	1999	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	2000	Promedio	Posición
Zacatecas	238.7	256.6	241.0	271.5	287.6	270.5	265.3	285.1	290.1	328.5	273.5	15
Total	10418.1	12102.3	12385.5	13954.3	14904.8	14087.0	13786.2	14812.3	15060.5	17078.7	13859.0	
Máximo	979.9	1280.3	1453.9	1638.0	1715.1	1598.4	1574.4	1691.6	1723.2	1946.8	1525.3	
Mínimo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	26.5	34.5	
Promedio	325.6	378.2	387.0	436.1	465.8	440.2	430.8	462.9	470.6	550.9	447.1	
Desviación Est.	245.5	336.7	369.8	447.1	449.6	469.5	460.6	494.9	503.6	571.1	441.1	

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP e INEGI. Cifras de gasto ejercidas en millones de pesos constantes 1998 utilizando el deflactor del PIB 1993 base 1998.

Anexo 6. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios 1998 – 2006

Estado	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Aguascalientes	63.7	118.7	121.5	139.4	148.9	140.7	138.6	149.5	152.5	181.8	135.5	27
Baja California	156.0	290.6	197.4	367.6	392.1	370.6	399.4	438.2	454.9	484.9	365.2	14
Baja California Sur	27.7	51.7	52.9	62.6	66.8	63.2	63.8	69.3	71.3	87.4	61.7	32
Campeche	47.4	88.4	90.5	101.9	108.9	102.9	100.0	107.4	109.2	128.4	98.5	30
Chiapas	264.7	493.3	504.9	579.3	618.0	584.2	577.4	622.6	635.3	729.0	560.9	7
Chihuahua	206.3	384.4	393.4	450.4	481.3	454.9	452.6	487.9	497.7	550.2	435.9	11
Coahuila	160.5	299.1	306.1	339.3	362.3	342.4	329.2	352.1	356.4	425.3	327.3	16
Colima	36.0	67.1	68.7	79.9	85.5	80.9	82.5	89.3	91.4	96.6	77.8	31
Distrito Federal	626.9	0.0	0.0	1185.0	1265.7	1196.3	1170.7	1257.9	1278.9	1450.3	943.2	3
Durango	105.7	197.0	201.6	213.7	228.4	215.9	200.7	212.4	212.8	256.1	204.4	23
Guanajuato	325.4	606.4	620.6	688.1	735.0	694.7	667.6	714.3	723.2	830.8	660.6	6
Guerrero	215.4	401.4	410.8	454.4	485.4	458.8	440.6	471.2	476.8	527.7	434.3	12
Hidalgo	156.0	290.7	297.5	329.8	352.4	333.1	319.9	342.3	346.6	398.3	316.7	18
Jalisco	442.5	824.4	843.8	934.1	996.6	941.9	904.3	966.9	978.2	1144.0	897.7	4
México	864.6	1611.1	1648.9	1933.3	2064.5	1951.3	1991.6	2158.7	2214.0	2376.1	1881.4	1
Michoacán	285.8	532.6	545.1	588.0	628.3	593.8	559.6	594.9	598.5	670.3	559.7	8
Morelos	106.5	198.6	203.2	229.5	245.2	231.7	228.8	245.8	250.0	273.3	221.3	22
Nayarit	66.2	123.4	126.3	135.9	145.1	137.1	128.5	136.5	137.2	160.8	129.7	29
Nuevo León	262.2	488.6	500.0	565.4	604.4	571.2	558.4	600.3	610.7	715.0	547.6	9
Oaxaca	238.5	444.4	454.8	507.2	542.1	512.3	494.0	529.3	536.8	594.5	485.4	10
Puebla	341.5	636.4	651.3	749.2	800.3	756.4	755.3	815.1	832.4	915.7	725.3	5
Querétaro	92.3	172.1	176.1	207.1	221.3	209.2	210.6	228.5	234.6	271.9	202.4	24

(continúa)

Estado	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Quintana Roo	52.0	96.8	99.1	129.1	137.9	130.4	142.1	157.9	166.0	195.8	130.7	28
Sinaloa	179.1	333.8	341.6	374.5	399.9	378.0	359.5	383.6	387.3	441.3	357.9	15
SLP	162.5	302.9	309.9	339.3	362.5	342.6	325.8	347.6	350.9	409.5	325.3	17
Sonora	154.0	287.0	293.7	327.0	349.5	330.3	318.2	340.8	345.5	407.5	315.4	19
Tabasco	129.1	240.7	246.2	279.2	298.2	281.8	275.2	296.0	301.2	337.4	268.5	20
Tamaulipas	186.6	347.8	355.9	405.9	439.0	410.2	403.2	434.3	442.7	514.2	393.5	13
Tlaxcala	65.3	121.6	124.5	142.1	151.8	143.4	140.8	151.6	154.5	182.0	137.8	26
Veracruz	497.6	927.1	948.8	1019.7	1089.1	1029.4	965.3	1025.3	1030.5	1207.7	974.0	2
Yucatán	115.0	214.2	219.2	244.6	261.4	247.1	238.4	255.5	259.1	309.2	2336.4	21
Zacatecas	98.7	183.9	188.2	199.7	213.4	201.7	187.2	198.3	198.7	231.5	190.1	25
Total	6731.7	11376.2	11624.7	14302.2	15276.4	14438.1	14129.7	15181.2	15435.7	17504.3	13601.8	
Máximo	864.6	1611.1	1648.9	1933.3	2064.5	1951.3	1991.6	2158.7	2214.0	2376.1	1881.4	
Mínimo	27.7	0.0	0.0	62.6	66.8	63.2	63.8	69.3	71.3	87.4	61.7	
Promedio	210.4	355.5	363.8	446.9	477.4	451.2	441.6	474.4	482.4	547.0	425.1	
Desviación Est.	183.0	317.0	324.4	387.9	414.2	391.5	390.8	421.7	430.5	472.0	364.7	

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP e INEGI. Cifras de gasto ejercidas en millones de pesos constantes 1998 utilizando el deflactor del PIB 1993 base 1998.

Anexo 7. Fondo de Aportaciones en Infraestructura Social.

Tasa de crecimiento real 1999 – 2007

Estado	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Aguascalientes	-23.7	-47.5	12.6	-1.4	-2.8	-3.4	7.4	1.3	14.2	-4.8	29
Baja California	-18.1	-38.6	12.7	44.4	-5.8	-2.1	7.4	1.7	13.3	1.7	21
Baja California Sur	-37.5	-76.2	13.0	28.7	-5.1	-2.2	7.3	1.5	13.7	-6.3	31
Campeche	-3.5	-18.7	12.7	-7.9	-4.5	-2.5	7.4	1.6	13.7	-2.0	24
Chiapas	-6.2	-22.3	12.6	-11.9	-3.3	-3.2	7.4	1.4	13.0	-1.4	27
Chihuahua	-32.1	-63.6	12.9	14.1	-3.1	-3.2	7.4	1.4	13.0	-5.9	30
Coahuila	29.0	12.4	12.7	30.6	-6.8	-1.5	7.4	1.9	14.1	11.1	1
Colima	5.0	-8.6	12.6	29.6	-6.8	-1.6	7.4	1.9	14.1	6.0	11
Distrito Federal	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	32
Durango	4.1	-9.7	12.6	7.5	-6.3	-1.8	7.4	1.8	13.1	3.2	16
Guanajuato	23.3	8.1	12.7	1.6	-5.7	-2.0	7.4	1.7	13.3	6.7	7

(continúa)

Estado	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Guerrero	28.2	11.8	12.7	-1.0	-7.0	-1.4	7.4	1.9	12.9	7.3	6
Hidalgo	17.6	3.4	12.7	-1.5	-4.8	-2.4	7.4	1.6	13.6	5.3	12
Jalisco	19.4	5.0	12.7	-14.1	-5.1	-2.4	-7.4	1.6	13.5	4.2	24
México	27.6	11.4	12.7	9.1	-4.0	-2.8	7.4	1.5	13.9	8.5	3
Michoacán	24.1	8.8	12.7	-2.3	-5.5	-2.1	7.4	1.7	13.4	6.5	8
Morelos	-6.8	-23.1	12.7	29.3	-3.6	-3.0	7.5	1.4	14.0	3.1	17
Nayarit	-9.7	-27.2	12.7	11.5	-5.1	-2.3	7.4	1.6	13.6	0.3	23
Nuevo León	3.4	-10.5	12.6	-34.9	-4.5	-2.7	7.4	1.5	13.7	-1.5	28
Oaxaca	27.7	11.4	12.7	29.6	-7.1	-1.4	7.4	1.9	12.9	10.6	2
Puebla	27.6	11.4	12.7	4.7	-5.1	-2.3	7.4	1.6	13.5	8.0	5
Querétaro	2.2	-11.8	12.7	-2.8	-5.4	-2.2	7.5	1.7	13.4	1.7	20
Quintana Roo	-12.8	-31.4	12.7	7.7	-4.8	-2.5	7.5	1.5	13.7	-0.9	26
San Luis Potosi	1.1	-13.2	12.7	23.5	-4.0	-2.8	7.4	1.5	13.9	4.5	13
Sinaloa	17.4	3.2	12.7	8.4	-5.2	-2.2	7.4	1.6	13.5	6.3	9
Sonora	-6.3	-22.5	12.7	6.2	-3.7	-3.0	7.5	1.4	14.0	0.7	22
Tabasco	11.5	-2.1	12.7	18.1	-4.9	-2.4	7.4	1.6	23.6	6.2	10
Tamaulipas	6.5	-7.1	12.7	-6.4	-4.2	-2.8	7.4	1.5	13.8	2.4	19
Tlaxcala	-2.8	-25.1	12.7	0.0	-3.1	-3.2	7.4	1.4	14.1	-0.4	25
Veracruz	30.7	13.6	12.7	0.0	-4.9	-2.4	7.4	1.6	13.6	0.8	4
Yucatán	13.5	-0.2	12.7	-18.1	-3.5	-3.0	7.4	-1.4	14.0	2.7	18
Zacatecas	7.5	-6.1	12.7	6.0	-6.0	-1.9	7.4	1.7	13.2	3.8	15
Máximo	30.7	13.6	13.0	44.4	-2.8	-1.4	7.5	1.9	14.2	11.1	
Mínimo	-37.5	-76.2	12.6	-34.9	-7.1	-3.4	7.3	1.3	12.9	-6.3	
Promedio	5.2	-11.8	12.7	6.7	-4.9	-2.4	7.4	1.6	13.6	3.1	
Desviación Est.	18.6	22.6	0.1	16.9	1.2	0.5	0.0	0.2	0.4	4.5	

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Anexo 8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. Tasa de crecimiento real 1999 – 2007

Estado	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Aguascalientes	86.4	2.4	14.7	6.8	5.5	-1.5	7.8	2.1	19.2	14.7	6
Baja California	86.3	2.3	23.6	6.7	-5.5	7.8	9.7	3.8	6.6	15.7	3

(continúa)

Estado	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio	Posición
Baja California Sur	86.6	2.4	18.3	6.8	-5.5	0.9	8.6	2.9	22.6	16.0	2
Campeche	86.5	2.3	12.6	6.8	-5.5	-2.8	7.4	1.6	17.6	14.1	12
Chiapas	86.4	2.3	10.8	6.8	-5.5	-3.9	7.0	1.2	14.8	13.3	21
Chihuahua	86.5	2.3	16.2	7.1	-5.4	2.0	8.2	2.4	10.6	14.4	7
Coahuila	86.4	2.3	14.7	6.7	-5.5	-1.2	7.8	2.0	19.3	14.7	5
Colima	86.3	2.3	14.5	6.9	-5.5	-0.5	7.8	2.0	5.6	13.3	22
Distrito Federal	-100.0	--	--	6.8	-5.5	-2.1	7.4	1.7	13.4	-11.2	32
Durango	86.4	2.4	6.0	6.9	-5.5	-7.0	5.9	0.2	20.4	12.8	27
Guanajuato	86.3	2.4	10.9	6.8	-5.5	-3.9	7.0	1.2	14.9	13.3	20
Guerrero	86.3	2.3	10.6	6.8	-5.5	-4.0	7.0	1.2	10.7	12.8	26
Hidalgo	86.4	2.3	10.8	6.9	-5.5	-3.9	7.0	1.2	14.9	13.3	19
Jalisco	86.3	2.3	10.7	6.7	-5.5	-4.0	6.9	1.2	16.9	13.5	17
México	86.3	2.3	17.2	6.8	-5.5	2.1	8.4	2.6	7.3	14.2	10
Michoacán	86.4	2.3	7.9	6.9	-5.5	-5.8	6.3	0.6	12.0	12.3	31
Morelos	86.4	2.3	12.9	6.8	-5.5	-1.3	7.9	1.7	9.3	13.4	18
Nayarit	86.4	2.3	7.7	6.7	-5.5	-6.3	6.3	0.5	17.2	12.8	28
Nuevo León	86.3	2.3	13.1	6.9	-5.5	-2.2	7.5	1.7	17.1	14.1	11
Oaxaca	86.3	2.3	11.5	6.9	-5.5	-3.6	7.2	1.4	10.7	13.0	24
Puebla	86.4	2.3	15.0	5.8	-5.5	-0.1	7.9	2.1	10.0	13.9	14
Querétaro	86.4	2.4	17.6	6.9	-5.5	0.7	8.5	2.7	15.5	15.1	4
Quintana Roo	86.2	2.3	30.3	6.8	-5.1	0.9	11.1	5.1	18.0	18.2	1
San Luis Potosí	86.4	2.3	9.6	6.8	-5.5	-4.9	6.7	1.0	14.0	12.9	25
Sinaloa	86.4	2.3	9.5	6.8	-5.5	-4.9	6.7	0.2	16.7	13.2	23
Sonora	86.3	2.4	11.3	6.9	-5.5	-3.7	7.1	1.4	18.0	13.8	15
Tabasco	86.4	2.3	13.4	6.8	-5.5	-2.4	7.6	1.8	12.0	13.6	16
Tamaulipas	86.4	2.3	14.1	6.9	-5.5	-1.7	7.7	1.9	16.1	14.2	9
Tlaxcala	86.2	2.4	14.2	6.8	-5.5	-1.9	7.7	1.9	17.8	14.4	8
Veracruz	86.3	2.3	7.5	6.8	-5.5	-6.2	6.2	0.5	17.2	12.8	29
Yucatán	86.3	2.3	11.6	6.8	-5.5	-3.5	7.2	1.4	19.3	14.0	13
Zacatecas	86.3	2.4	6.1	6.9	-5.5	-7.2	5.9	0.2	16.5	12.4	30
Máximo	86.6	2.4	30.3	7.1	-5.4	9.0	11.1	5.1	22.6	18.2	
Mínimo	-100.0	2.3	6.0	6.7	-5.5	-7.2	5.9	2.0	5.6	-11.2	
Promedio	80.5	2.3	13.1	6.8	-5.5	-2.1	7.5	1.7	14.8	13.1	
Desviación Est.	32.9	0.0	5.0	0.1	0.0	3.7	1.1	1.0	4.2	4.6	

(finaliza)

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Abstract

La autora explica la relevancia de la seguridad pública a partir de una visión que corresponde a las tareas de la vida estatal-nacional, especificando la relevancia de ese concepto en el ámbito internacional en la modalidad de acuerdos, reglas y tratados, enfatizando en el caso de México dos espacios de gestión tanto a nivel nacional como estatal y en éste, el gobierno del Estado de México desarrolla una estrategia orientada a garantizar la coordinación institucional para garantizar la integridad de los derechos y bienes privados, con el fin de prevenir el delito, estimulando a la vez, sistemas de incentivos para el personal encargado de esta tarea que por su ubicación y objetivos, es de la más alta prioridad para abrir espacios de enlace con el orden municipal en un esfuerzo de cooperación intergubernamental.

Palabras clave: Gobierno, derechos, propiedades, incentivos y seguridad pública.

The author explains the relevance of the public security from a vision that corresponds to the tasks of the state-national life, specifying the relevance of that concept in the international scope from the modality of agreements, rules and treaties, emphasizing in the case of Mexico two spaces of management: the national level and the state one; in this one, the government of the State of Mexico develop an strategy oriented to guarantee the institutional coordination, the integrity of the rights and deprived goods, with the purpose of simultaneously prevent the crime, stimulating, systems of incentives for the personnel in charge of this task that, by its location and objectives, has a higher priority to open spaces of connection with the municipal order in a effort of intergovernmental cooperation.

* Licenciatura por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Toluca. Maestría en Derecho Internacional por la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. Asesora del Comisionado de los Derechos Humanos del Estado de México y Catedrática del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Toluca.

Key words: Government, rights, properties, incentives and public security.

Introducción

El concepto de seguridad ostenta diversas aristas y tiene múltiples implicaciones en todos los niveles sociales y gubernamentales, dado que involucra elementos correspondientes al orden público y al bien común, mismos que se relacionan con las más elementales prerrogativas inherentes al ser humano: la libertad y la dignidad.

El orden público está contemplado en diversos instrumentos nacionales e internacionales, como expondremos más adelante, pero ha sido la Corte Interamericana de Derechos Humanos la que ha otorgado una definición más clara de éste, declarando que se trata de “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”.¹ Los principios a los que se refiere dicho enunciado, son aquellos que enmarcan la obligación del Estado a garantizar una protección cabal a la población ante peligros potenciales, priorizando su integridad física, moral y patrimonial, dado que una débil defensa de éstos, representa un limitación inevitable al desarrollo humano.²

Existen diversas vertientes relacionadas con la seguridad, y resulta pertinente diferenciarlas, ya que con frecuencia algunos conceptos son utilizados anacrónicamente. La seguridad nacional incluye las acciones destinadas a proteger la integridad del Estado y su soberanía frente a amenazas internas o externas; involucra también la defensa legítima del Estado y su territorio frente a otros Estados.³ Por otro lado,

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Costa Rica, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985.

² Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre desarrollo humano México 2004: El reto del desarrollo local, México, D.F., 2005, p. VII.

³ Cfr. Ley de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005, artículo 3º.

el concepto de seguridad pública denota la obligación por parte del Estado de “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.⁴ En el mismo sentido, la seguridad humana es un concepto integral desplegado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, adiciona a la percepción de seguridad pública y sus implicaciones, la necesidad de combatir la desigualdad social y de garantizar un sistema de justicia eficaz a las personas que tienen menos recursos, bajo la premisa de que la injusticia social incide de manera importante en los índices de inseguridad, tanto a nivel local como global.⁵ En el mismo contexto afirman que de acuerdo a la seguridad humana, para proteger al ciudadano, es necesario incorporar resguardos que lo protejan de riesgos, en sentido amplio.⁶

La Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia se expresa en este sentido, apuntando la necesidad de que los programas de prevención del delito tomen en cuenta factores sociales y económicos que hacen a las personas más vulnerables, propensas a incurrir en conductas delictivas.⁷ Asimismo, los Principios Rectores en materia de prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo y de un nuevo orden económico internacional, sugieren que “deben

⁴ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 02 de enero de 2009, artículo 2°.

⁵ Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre desarrollo humano 1994: Un Programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Nueva York, 1994, pp. 25-26.

⁶ Cfr. López Calva, Luis Felipe, “Pobreza y desigualdad frente al cambio climático”, Memorias del Primer Encuentro de cambio climático y seguridad nacional: programa de diálogo y construcción de acuerdos, México, D.F., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008, p. 17.

⁷ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI, Asamblea General, A/55/59, 17 de enero de 2001, p. 2.

adoptarse políticas sociales eficaces para aliviar la difícil situación de los desheredados de la fortuna y deben garantizarse la igualdad, la justicia y la equidad”.⁸

El presente trabajo analiza la actuación de las autoridades federales y estatales en el rubro de seguridad pública, incluyendo algunas implicaciones inherentes a la seguridad humana cuando resulte necesario, tomando en cuenta el enfoque humanitario de dicho concepto, así como su relación estrecha con los derechos económicos, sociales y culturales.

Se puntualizan los compromisos internacionales que en la materia ha adquirido nuestro país, y se analiza la manera en que se han homologado con la legislación nacional y estatal. Se examina el avance de la entidad en materia de prevención del delito y se cuestionará la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, se ahondará en la importancia de la participación de la sociedad civil en la prevención del delito. Por último, se expondrá el papel de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) en las presuntas violaciones de efectivos de seguridad pública de los ayuntamientos y la Agencia de Seguridad Estatal.

Instrumentos e instituciones internacionales

La seguridad pública constituye un eje fundamental del bienestar social y ha sido contemplada en diversos instrumentos internacionales, como

⁸ Organización de las Naciones Unidas, Principios rectores en materia de prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo y de un nuevo orden económico internacional, Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985, párrafo 35.

una necesidad inherente al ser humano, dado que ostenta una relación estrecha con el derecho a la vida y a la libertad, y su ausencia involucra serios obstáculos al desarrollo humano integral.

Es en ese contexto que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, expresa en su artículo 3º que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.⁹ Así lo enuncian también la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre,¹⁰ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹¹ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos;¹² es de resaltar que este documento, elaborado en 1969, contempla además el bienestar común y los límites de los derechos otorgados, afirmando que “los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.¹³

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha dedicado a llevar a cabo actividades destinadas a buscar la cooperación internacional en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia organizada, a través de la adopción de convenciones y declaraciones relacionadas

⁹ Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, París, Asamblea General, 183ª sesión plenaria, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948, artículo 3º.

¹⁰ Organización de los Estados Americanos, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, Asamblea General, IX Conferencia Internacional Americana, 02 de mayo de 1948, artículo 1º. Instrumento ratificado por México.

¹¹ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, Asamblea General, 16 de diciembre de 1966, Resolución 2200A (XXI), artículo 9º. En este artículo se menciona además la protección en contra de las detenciones arbitrarias y del derecho al debido proceso legal.

¹² Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969, artículo 7.

¹³ *Ibidem*, artículo 32.

con dichas problemáticas. El gráfico 1,¹⁴ ilustra la evolución de dichos instrumentos, todos ellos firmados y ratificados por México.

Nombre	Fecha de Apertura a firma	Número de Resolución	Objetivo
Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.	17 de diciembre de 1979	A/RES/34/169	Que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley efectúen en todo momento los deberes que ésta les impone, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas.
Declaración sobre la lucha contra el narcotráfico y el uso indebido de drogas.	14 de diciembre de 1984	A/RES/39/142	La erradicación del narcotráfico como responsabilidad colectiva de todos los Estados Parte.
Declaración de principios y programa de acción del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.	18 de diciembre de 1991	A/RES/46/152	Ayudar a la comunidad internacional a satisfacer sus apremiantes necesidades en la esfera de la prevención del delito y justicia penal y facilitar a los países asistencia oportuna y práctica para hacer frente a los problemas de delincuencia tanto en el plano nacional como transnacional.
Declaración de las Naciones Unidas sobre el delito y la seguridad pública.	12 de diciembre de 1996	A/RES/51/60	La adopción de medidas de los Estados Parte, a fin de ponerse en mejores condiciones para detectar e interceptar el paso a través de las fronteras de quienes estén involucrados en graves delitos transnacionales, así como de los instrumentos del delito.

(continúa)

¹⁴ Elaboración propia con datos de la Organización de las Naciones Unidas, disponible en Web: http://www.integranet.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=33, consultado el 03 de octubre de 2009.

Nombre	Fecha de Apertura a firma	Número de Resolución	Objetivo
Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos.	12 de diciembre de 1996	A/RES/51/59	Sentar las bases para que los titulares de cargos públicos velen por desempeñar sus obligaciones y funciones de manera eficiente y eficaz, conforme a las leyes o las normas administrativas, y con integridad, procurando que en todo momento que los recursos públicos de que sean responsables se administren de la manera más eficaz y eficiente.
Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer.	12 de diciembre de 1997	A/RES/52/86	Exhortar a los Estados Miembros a que examinen o evalúen su legislación y sus principios, procedimientos, políticas y prácticas legales vigentes en materia penal, a fin de determinar si tienen un efecto negativo en la mujer y, de ser así, los modifiquen para que la mujer reciba un trato imparcial en el sistema de justicia penal.
Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	15 de noviembre de 2000	A/RES/55/25	Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños y proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos.
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	15 de noviembre de 2000	A/RES/55/25	Promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

(continúa)

Nombre	Fecha de Apertura a firma	Número de Resolución	Objetivo
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	15 de noviembre de 2000	A/RES/55/25	Prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico.
Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI.	4 de diciembre de 2000	A/RES/55/59	Reforzar la capacidad del Centro de las Naciones Unidas para la Prevención Internacional del Delito y de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.
Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	31 de mayo de 2001	A/RES/55/255	Promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados Parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.	31 de octubre de 2003	A/RES/58/4	Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.

(finaliza)

Los instrumentos expuestos en dicha cronología tienen importancia y representatividad; sin embargo, la base internacional de cooperación en la materia se extendió por medio de tres resoluciones de las Naciones Unidas, fortaleciendo el sentido de los programas, declaraciones y protocolos signados:

1. El llamado a reafirmar la importancia del Programa de Prevención del Delito y Justicia penal -desarrollado en 1991-, gestionando que se le asigne un presupuesto acorde a sus necesidades por parte de la Asamblea General, a raíz del “elevado costo de la delincuencia, especialmente en sus formas nuevas y transnacionales, y por los riesgos que el aumento de la delincuencia supone para el individuo y la sociedad y para el bienestar de todas las naciones”;¹⁵

2. La institucionalización de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito,¹⁶ con el objetivo de vigorizar la capacidad de la ONU para cuidar cuestiones de índole internacional que requieren de una cooperación conjunta, tales como la prevención del delito y el combate al tráfico de drogas.

El Programa contra las Drogas de este Organismo se dedica a ofrecer asesoría técnica a los Estados Miembros, y de “preparar estadísticas sobre el consumo e incautación de drogas y las tendencias en esa esfera y ayuda a redactar textos legislativos y a capacitar a funcionarios judiciales”,¹⁷ así como de llevar a cabo campañas internacionales enfocadas a la prevención en el consumo de drogas. Por otro lado, el Programa contra el Delito se avoca a “promover el establecimiento de sistemas de justicia penal estables y viables y presta una atención especial a la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, la trata de personas, el tráfico de armas, los delitos financieros, la corrupción y el terrorismo”.¹⁸

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas, Prevención del delito y justicia penal, Nueva York, Asamblea General, Resolución A/RES/48/103, 08 de marzo de 1994, p. 1.

¹⁶ Antes conocida como la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito.

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, disponible en Web: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/drogas/index.shtml>, consultado el 02 de octubre de 2009.

¹⁸ Ídem.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito tiene una participación activa en nuestro país, por medio del Proyecto H32, el cual tiene por objetivo crear un organismo de apoyo que provea “un espacio institucional para los organismos gubernamentales y no gubernamentales en la República Mexicana”,¹⁹ denominado Observatorio del Delito. El proyecto comenzó a desarrollarse en el Estado de Nuevo León desde el 20 de diciembre de 2005, gozando del apoyo del gobierno del Estado y de la iniciativa privada. Actualmente, se llevan a cabo gestiones para implementar el mismo proyecto en el Estado de México, Querétaro, Quintana Roo, Chihuahua, Sonora, Coahuila, Durango, Michoacán, San Luís Potosí, y Jalisco;²⁰ y

3. El Fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, en particular de su capacidad de cooperación técnica, el cual se enfoca en solucionar la problemática relacionada con la trata de personas, el secuestro y el tráfico de migrantes, así como la corrupción y el terrorismo.²¹

Por otro lado, en el contexto del continente americano, se adoptó la Convención Interamericana contra la Corrupción, cuyo propósito es el de “asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas, Proyecto H32, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Proyecto AD/MEX/03/H32, disponible en Web: <http://unosek.org/mexico/en/h-32.html>, consultado el 21 de septiembre de 2009.

²⁰ Cfr. Ídem.

²¹ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Fortalecimiento del programa de las naciones unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, en particular de su capacidad de cooperación técnica, Nueva York, Asamblea General, Resolución A/RES/61/181, 08 de marzo de 2007, párrafo 4.

vinculados con tal ejercicio”,²² en marzo de 1996. En el mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desplegó en 1997 la Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, con el fin de evitar la corrupción y el soborno por parte de funcionarios públicos de los Estados Parte.²³

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha mostrado un profundo interés y compromiso con el desarrollo humano del Municipio de Cuautitlán Izcalli, dado que en diciembre de 2006 se firmó un Convenio para el Fortalecimiento de la Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Municipio, por medio del cual se desarrollaron diagnósticos de gobernabilidad local para la seguridad, así como la formulación de recomendaciones de política integral de convivencia y seguridad ciudadana.²⁴

El siguiente capítulo estará dedicado a exponer las recomendaciones de las Naciones Unidas en lo que respecta a prevención del delito, así como a considerar el papel de la sociedad civil en el desarrollo de una agenda de gobernabilidad efectiva en el combate a la delincuencia.

²² Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana contra la Corrupción, Washington, D.C., 29 de marzo de 1996, artículo II.

²³ Cfr. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, París, 21 de noviembre de 1997, artículos 1 y 2.

²⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Desarrollo humano para vivir mejor. Informe de actividades del PNUD para el desarrollo de México, México, D.F., p. 26.

Prevención del delito

a. Directrices del Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas desarrolló en el marco de su periodo de sesiones sustantivo 2002, las medidas para promover la prevención eficaz del delito, incluyendo una serie de directrices para la prevención del delito, cuyos principios básicos se exponen a continuación:

- I. Función rectora del gobierno;
- II. Desarrollo económico e inclusión;
- III. Cooperación y asociaciones;
- IV. Base de conocimientos;
- V. Derechos humanos, estado de derecho y cultura de legalidad;
- VI. Interdependencia; y
- VII. Diferenciación.²⁵

Se pretende que con base en esos principios, los Estados miembros lleven a cabo una reestructuración, fundamentada en la organización del andamiaje gubernamental, la participación de la comunidad, la capacitación y creación de capacidad, el apoyo a las asociaciones y la sostenibilidad de programas e iniciativas de prevención del delito que hayan resultado eficaces. Se les conmina además a desarrollar una base de conocimientos que sea accesible y pueda compartirse con facilidad tanto a nivel nacional, como internacional. Todo lo anterior, con un enfoque dirigido al desarrollo social, la cooperación internacional y la creación de redes cooperativas.²⁶

²⁵ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Medidas para promover la prevención eficaz del delito: directrices para la prevención del delito, Nueva York, Consejo Económico y Social, Resolución 2002/13, E/2002/INF/2/Add, 2002, p. 65.

²⁶ Cfr. *Ibidem*, pp. 66-71.

b. El papel de la sociedad civil

Existen diversas percepciones con respecto a la actuación del Estado Mexicano en el campo de la seguridad pública. Hay quienes afirman que dentro de la agenda de gobernabilidad, la seguridad pública constituye un eje fundamental y se le ha priorizado frente a otras problemáticas,²⁷ pero existe quien dice que “el Estado mexicano ha incumplido por décadas su obligación primordial de garantizar la seguridad de las personas”.²⁸

Es pertinente tomar en cuenta además que, dado que la prevención del delito constituye uno de los pilares en la estructura del gobierno en contra de la criminalidad, la sociedad civil también juega un papel preponderante, y su participación resulta invaluable, ya que al trabajar en conjunto sociedad civil y gobierno es posible “reducir las oportunidades de conductas ilícitas”,²⁹ siempre que el gobierno sea capaz de sentar las bases y otorgar las facilidades para promover un contexto en el que el sector empresarial y las organizaciones puedan cumplir la función que les corresponde en la prevención del delito.³⁰

Queda claro entonces que el papel del gobierno es fortalecer los mecanismos nacionales de prevención del delito y la asignación adecuada de recursos,³¹ mientras que a la sociedad civil le corresponde

²⁷ Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Desarrollo humano para vivir mejor. Informe de actividades del PNUD para el desarrollo de México, Op. Cit. nota 24, p. 35.

²⁸ Ortega, José Antonio, El secuestro en México, México, D.F., ed. Planeta, 2008, p. 93.

²⁹ Del Valle Martínez, Arturo, La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública. Participación ciudadana y derechos humanos, México, D.F, Gernika, 2004, p. 79.

³⁰ Cfr. Organización de las Naciones Unidas, Medidas para promover la prevención eficaz del delito: directrices para la prevención del delito, Op. Cit. nota 25, p. 62.

³¹ Organización de las Naciones Unidas, Plan de acción de Milán, Milán, Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 26 de agosto al 06 de septiembre de 1985, p. 1.

promover una gobernanza democrática cabal, fundamental para conseguir un desarrollo humano inclusivo y equitativo,³² por medio de las aportaciones realizadas por periodistas, académicos y grupos organizados, las cuales constituyen “un insumo valioso para la toma de decisiones públicas”,³³ dado que “las políticas públicas en materia de seguridad pública son un producto social, no gubernamental”.³⁴

Sin embargo, es pertinente resaltar que “aunque la sociedad también es responsable de garantizar que los policías cuenten con equipo y preparación adecuada para el desempeño de sus funciones por medio de la participación ciudadana”,³⁵ todavía hace falta una colaboración más activa y efectiva de la población en general.

Si bien existen organizaciones sobresalientes en materia de seguridad pública como México Unido contra la Delincuencia o el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, no existe gran injerencia por parte de esas organizaciones, en instituciones de corte internacional, como el Centro Internacional para la Prevención del Delito, el cual tiene por objeto el intercambio de información global en materia de prevención de la delincuencia y seguridad de las comunidades³⁶ y su misión es “ayudar a los países y a los municipios a mejorar la seguridad comunitaria y a

³² Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe anual 2008: gobernanza democrática, México, D.F, 2009, p. 19.

³³ De la Barreda, Solórzano, Luis, “Inseguridad en México”, Este País, enero de 2009, disponible en web: http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2009/inseguridad_en_mexico.asp, consultado el 28 de septiembre de 2009.

³⁴ Del Valle Martínez, Arturo, La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública. Participación ciudadana y derechos humanos, Op. Cit. nota 39, p. 61.

³⁵ Arzt, Sigrid, Memorias conferencia: El estado que guardan los agentes encargados del orden público, México, D.F, Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C., 21 de septiembre de 2006, disponible en Web: www.justiceinmexico.org/.../Sigrid_Arzt-SanDiego21sept2006.ppt, consultado el 29 de septiembre de 2009.

³⁶ Cfr. Centro Internacional para la Prevención del Delito, Misión y visión, Montreal, disponible en Web: http://www.crime-prevention-intl.org/menu_item.php?code=mission, consultado el 06 de octubre de 2009.

reducir la criminalidad y la violencia mediante la elaboración de políticas, estrategias y acciones de prevención eficaces y sostenibles”.³⁷

Esta organización no gubernamental se encuentra afiliada a la Red de Institutos del Programa de la Comisión de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal, pero es de resaltar que de sus 33 miembros, únicamente dos son organizaciones mexicanas: el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco y el Instituto para la Seguridad y Democracia, A.C.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo afirma que “Guerrero, Oaxaca, Tabasco y el Estado de México se encuentran en una situación poco favorable: están en los últimos lugares del Índice de Desarrollo Humano a nivel nacional y sus niveles de incidencia delictiva y violencia son relativamente elevados”,³⁸ lo que resulta profundamente alarmante, ya que implica fallas profundas por parte del gobierno; empero, también denota la escasa organización de la sociedad civil.

Parece imprescindible e inminente la creación y desarrollo de un activismo que promueva un cabildeo efectivo, que exija transparencia en la actuación policial y rendición de cuentas efectiva, pero que sobre todo sea capaz de “coadyuvar con los cuerpos de seguridad en el combate a la delincuencia, para mejorar el diseño de políticas públicas en la materia”.³⁹ Asimismo, resulta vital desarrollar una cultura de la denuncia, máxime cuando se calcula que en promedio, el 66% de los ilícitos en el país no se denuncian.⁴⁰

³⁷ Ídem.

³⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Op. Cit. nota 2, p. 4.

³⁹ Del Valle Martínez, Arturo, La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública. Participación ciudadana y derechos humanos, México, D.F, Gernika, 2004, p. 69.

⁴⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El reto del desarrollo local, Op. Cit. nota 2, p. 6.

El siguiente apartado se avoca a efectuar un análisis del trabajo del Estado mexicano con respecto a la prevención del delito, tanto a nivel federal como en el ámbito mexiquense.

c. Obligaciones del Estado Mexicano

El 18 de junio de 2008, se llevó a cabo una reforma constitucional⁴¹ y las modificaciones más representativas en materia de seguridad pública fueron las realizadas al artículo 21, donde se reconoce la competencia de la Corte Penal Internacional,⁴² y además se dicta que “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva”.⁴³

De dicha reforma se desprende la abrogación de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁴⁴ y la aprobación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴⁵ Esta nueva Ley, fue redactada con el objeto de satisfacer la demanda de seguridad de la ciudadanía, a partir de una percepción que permite garantizar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, sentando bases de corresponsabilidad y delineando claramente las responsabilidades de cada actor involucrado.⁴⁶

⁴¹ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008. Se modificaron los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123.

⁴² Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 1917, artículo 21.

⁴³ Ídem.

⁴⁴ Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 1995.

⁴⁵ Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. Cit. nota 4.

⁴⁶ Cfr. Cámara de Senadores, Decreto de las comisiones unidas de seguridad pública y estudios legislativos, primera, a la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Gaceta del Senado, XV Legislatura, 02 de diciembre 2008, p. 10.

Dicho Ordenamiento se ocupa de la organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no sólo de su integración y funcionamiento (provisiones que la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública establecía dentro de su texto).⁴⁷ Asimismo, despliega la estrategia diseñada para que las instituciones de seguridad recuperen su funcionalidad, a través de la profesionalización, y de una carrera policial consolidada.⁴⁸

Con relación a las políticas de seguridad pública, éstas se definen como integrales, sistemáticas, continuas y evaluables.⁴⁹ Hay que resaltar que se ha otorgado invitación abierta a la participación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dentro del Consejo Nacional, lo cual representa un avance puntual dentro de los esfuerzos relacionados con la procuración y el fomento a los derechos humanos dentro del Sistema, ya que el combate a la delincuencia debe darse en estricto apego y respeto a las garantías que consagra nuestra Constitución.⁵⁰

En esencia, la Ley se ostenta en cuatro objetivos rectores:

1. La coordinación de los tres órdenes de gobierno, por medio de un esquema innovador y homologado;
2. La profesionalización y consolidación de la Carrera Policial, a través del uso integral de tecnologías especializadas, así como de políticas estrictas de convocatoria;
3. La rendición de cuentas a la ciudadanía, por medio de la transparencia; y

⁴⁷ Cfr. Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. Cit. nota 44, capítulo 2 y 3.

⁴⁸ Cfr. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Op. Cit. nota 4, artículos 78-98.

⁴⁹ Cfr. *Ibidem*, artículo 7.

⁵⁰ Cfr. *Ibidem*, artículo 12.

4. La obligación de que los fondos destinados a la Seguridad Pública sean usados de manera pertinente.

Es oportuno mencionar que aunque esta Ley contempla aspectos de la seguridad pública que no habían sido considerados con anterioridad en un Ordenamiento, hace falta aún una cooperación por parte del Distrito Federal, los estados y los municipios para convertir en realidad los procedimientos diseñados por la misma. Si una homologación de la legislación de las entidades no ocurre a la brevedad, los esfuerzos realizados al desarrollar y aprobar esta Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, serán nulos.

d. Contexto en el Estado de México

1. Legislación e instituciones estatales

El marco legal en materia de seguridad pública, se compone en primer lugar por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que dicta que el Estado de México es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.⁵¹ Establece que el Gobernador deberá coordinarse en materia de Seguridad Pública con la Federación, otras entidades y los municipios en términos de ley.⁵² En el mismo sentido, decreta que la Legislatura será la encargada de expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios en materia de seguridad pública.⁵³

⁵¹ Cfr. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Gaceta del Gobierno, 31 de octubre de 1917, artículo 1º.

⁵² Cfr. *Ibidem*, artículo 77, fracción IV.

⁵³ Cfr. *Ibidem*, artículo 61, fracción XL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México⁵⁴ en su artículo 21 establece que corresponde a la Secretaría General de Gobierno, proponer al Gobernador del Estado los programas relativos a la protección de los habitantes, el orden público y la prevención de delitos, que se ejecutarán a través de la Agencia de Seguridad Estatal, que es un órgano desconcentrado que tiene por objeto el ejercicio de las atribuciones que en materia de seguridad pública, tránsito, protección civil, prevención y readaptación social competen a la Secretaría General de Gobierno.⁵⁵

El titular de la Agencia de Seguridad Estatal tiene la denominación de Comisionado y es designado por el Gobernador del Estado a propuesta del Secretario General de Gobierno.⁵⁶ La Agencia de Seguridad Estatal tiene entre sus atribuciones,⁵⁷ las siguientes:

1. Coordinar los servicios de seguridad pública y de prevención del delito, salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz pública;
2. Planear, coordinar, promover, ejecutar y evaluar las acciones preventivas, de apoyo, auxilio y atención en materia de protección civil en el Estado de México, coordinándose con las autoridades federales, estatales, municipales y los sectores sociales para proteger a las personas y sus bienes en caso de contingencias o desastres;

⁵⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Gaceta del Gobierno, 17 de septiembre de 1981, artículo 21, fracción XVII.

⁵⁵ Reglamento Interior de la Agencia de Seguridad Estatal, Gaceta del Gobierno, 01 de febrero de 2006, artículo 1°.

⁵⁶ Cfr. *Ibidem*, artículo 2°.

⁵⁷ Cfr. *Ibidem*, artículo 3°.

3. Planear, coordinar, ejecutar y evaluar las actividades que contribuyan a reducir los índices de criminalidad en el Estado de México, y el diseño de políticas de seguridad pública;
4. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos;
5. Coadyuvar, cuando así lo soliciten las autoridades federales, estatales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos; y
6. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, estatales, municipales o que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México dicta las provisiones para coordinar la seguridad pública preventiva realizada por el Estado y los municipios, contribuyendo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, referido con anterioridad. Además, se encarga de regular los servicios de seguridad privada y de supervisar a los cuerpos preventivos de seguridad pública estatal y municipales.⁵⁸

⁵⁸ Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, Gaceta del Gobierno, 09 de marzo de 1999, artículo 1°.

Sin embargo, es el Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México el que delimita las características y atribuciones de los cuerpos de seguridad estatal, municipales y auxiliares.⁵⁹

Es pertinente hacer mención de en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México se contempla que el Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal, únicamente tiene la atribución de coordinar operativamente a los Cuerpos Auxiliares de Seguridad Auxiliares del Estado de México (CUSAEM),⁶⁰ y que “se regirán por sus propios ordenamientos en lo que no se opongan a ésta ley y demás ordenamientos legales aplicables en la materia”.⁶¹ Se contempla que sus derechos y obligaciones serán determinados por sus propios ordenamientos.⁶² La facultad de cambiar su adscripción corresponde a sus propios titulares,⁶³ en caso de remoción, es el mismo caso, ya que el artículo 82 establece que dicho procedimiento se llevará a cabo conforme a lo que dicten sus procedimientos.⁶⁴

Lo anterior denota la necesidad de elaborar un Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Auxiliares del Estado de México que determine con claridad su naturaleza jurídica, ya que a la fecha no se cuenta con uno.

El organigrama de la Agencia de Seguridad Estatal no los considera, y debido a las provisiones mencionadas supra, no pueden caer bajo las consideraciones correspondientes a los servidores públicos, por lo que

⁵⁹ Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, Gaceta del Gobierno, 09 de junio de 1987, artículo 1°.

⁶⁰ Cfr. Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, Op. Cit. nota 58, artículo 13, fracción XXVIII.

⁶¹ *Ibidem*, artículo 39.

⁶² Cfr. *Ibidem*, artículo 56

⁶³ Cfr. *Ibidem*, artículo 64

⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, artículo 82

en caso de violentar los derechos humanos de la población, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México no podría tener injerencia jurídica en el asunto.

En otro orden de ideas, y en relación con los compromisos del presente gobierno estatal en materia de seguridad pública, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, considera la urgencia de “impulsar un modelo estratégico que incorpore sistemas de investigación y de inteligencia policial, teniendo como objetivo el desarrollo de un sistema de seguridad pública y una policía profesional, preparada y coordinada, que genere confianza y sea eficaz”.⁶⁵

Se ha tomado en cuenta la necesidad de contar con sistemas complementarios de seguridad social y reconocimientos e incentivos otorgados a los cuerpos policíacos, con el objeto de que éstos se encuentren motivados y satisfechos en su trabajo. Es por ello que el gobierno del Estado ha desarrollado sendos programas, enfocados a satisfacer estas necesidades: (1) El Programa de becas para hijos y dependientes económicos de integrantes caídos y destacados en activo;⁶⁶ y (2) El Programa Vivienda Digna para Agentes de Seguridad y Policía Ministerial (VIDA).⁶⁷

⁶⁵ Gobierno del Estado de México, Plan de desarrollo del Estado de México 2005-2011, Coordinación General de Comunicación Social, México, 2006, p. 6.

⁶⁶ Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Comité de Becas para hijos y dependientes económicos de integrantes caídos y destacados en activo de la Policía Ministerial y la Agencia de Seguridad Estatal, Gaceta del Gobierno, 05 de septiembre de 2008, pp. 14-18.

⁶⁷ Acuerdo del Ejecutivo del Estado, por el que se expide el Programa Vivienda Digna para Agentes de Seguridad Pública y Policía Ministerial (VIDA) para el otorgamiento de subsidio para la adquisición de vivienda a los empleados operativos de la Agencia de Seguridad y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, Gaceta del Gobierno, 05 de septiembre de 2008, pp. 19-22.

En cuestión de profesionalización, el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 considera la necesidad de “arribar a un Sistema de Formación Policial que vaya más allá de los cursos básicos, para asegurar que a nuestros policías corresponda un perfil adecuado a su delicada función social”.⁶⁸ Se han llevado a cabo acciones concretas para cumplir con dicho objetivo:

I. El cambio de denominación del Colegio de Policía del Estado de México, por el de Instituto de Profesionalización, el cual depende orgánicamente de la Agencia de Seguridad Estatal y “fue creado con el propósito fundamental de instrumentar e impulsar de forma permanente la profesionalización de la carrera policial, así como la formación, capacitación, adiestramiento, actualización, profesionalización y especialización teórico-práctica de los integrantes del Cuerpo de Seguridad Pública Estatal, y del resto del personal de la Agencia de Seguridad Estatal, de conformidad con el Servicio Profesional de Carrera”.⁶⁹

II. La creación del Centro Estatal de Estudios sobre Seguridad Pública y Desarrollo Policial, el cual tiene por objeto llevar a cabo estudios, análisis, evaluaciones, manuales de auditoría, entre otros, a efecto de coadyuvar al desarrollo de políticas de seguridad pública y coadyuvar a la mejora de los cuerpos de seguridad;⁷⁰

III. La instauración del Centro de Control de Confianza del Estado de México, adscrito a la Secretaría General de Gobierno, por medio del que se instruye a los cuerpos de Seguridad Pública

⁶⁸ Gobierno del Estado de México, Plan de desarrollo del Estado de México 2005-2011, Op. Cit. nota 65, p. 6.

⁶⁹ Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, Op. Cit. nota 58, artículo 43.

⁷⁰ Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Centro Estatal de Estudios sobre Seguridad Pública y Desarrollo Policial, Gaceta del Gobierno, 05 de septiembre de 2008, pp. 2-6.

Estatal y Municipal, así como de Procuración de Justicia y de los Centros Preventivos y de Readaptación Social a que se sometan a evaluaciones permanentes de control de confianza, desempeño, poligrafía, entorno social y psicológico, así como exámenes toxicológicos;⁷¹ y

IV. La celebración de un Acuerdo de Hermanamiento entre la Agencia de Seguridad Estatal y la Policía Nacional Colombiana, por medio del que comparte información relativa a los instrumentos de política pública puestos en práctica para en materia de seguridad pública y se establecen vínculos de intercambio de información técnica, académica, formativa, que incluyen el intercambio de programas, planes, estrategias, tecnología, bibliografía y documentos.

En nuestro país, el compromiso de enfrentar la criminalidad se reparte entre los organismos municipales, estatales y federales, las policías, las procuradurías, los organismos de inteligencia y las fuerzas armadas;⁷² es por ello que en el siguiente apartado analizaremos la posibilidad de que las policías municipales se centralicen a un sólo organismo que las coordine.

2. Policía Municipal

En México, la descentralización de las funciones gubernamentales hacia el nivel municipal se comenzó a dar en los años 80, en el afán de construir un “nuevo federalismo”,⁷³ sin embargo, al día de hoy queda

⁷¹ Decreto por el que se crea el Centro de Control de Confianza, Gaceta del Gobierno, 01 de diciembre de 2008.

⁷² Cfr. Versión estenográfica de la ponencia presentada en el foro Seguridad y Procuración de Justicia el 10 de diciembre de 2008, Universidad Tecnológica de Netzahualcóyotl, por el Lic. Carlos Flores González, Subprocurador General de Coordinación y Ex Subsecretario de Gobierno Región Nororiental, Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

⁷³ Cfr. Traducción propia de: Rowland, Allison, “Assesing decentralization: What role for municipal government in the administration of justice?”, Reforming the administration of justice in Mexico, USMEX 2003-04 Working Paper Series, California, Center for U.S.-Mexican Studies, 2003, p. 2.

claro que algunos gobiernos municipales “suelen carecer de experiencia y capacidad en sectores tan complejos como la seguridad”.⁷⁴

De acuerdo con lo que dicta la Ley de Seguridad Pública del Estado de México, la relación entre los cuerpos estatal y municipales de seguridad pública es meramente administrativa y sus funciones son de confianza.⁷⁵

Lo anterior indica que a pesar de la existencia y fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que busca facilitar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno,⁷⁶ “las autoridades municipales suelen sentirse excluidas de la planeación de políticas e incluso invadidas en sus atribuciones”.⁷⁷ No existen investigadores especializados en cada localidad y las funciones de la policía municipal se acotan a la prevención y a mantener el orden, o a detener criminales en flagrancia.

Es en este tenor, que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México emitió una Recomendación General a 89 de los 125 municipios mexiquenses, a efecto de evitar una traslapación de atribuciones, brindar certeza jurídica y de promover el respeto irrestricto de los derechos humanos en la entidad.

Se recomendó a los honorables ayuntamientos que modifiquen o deroguen, de conformidad con la legislación aplicable, las disposiciones que están definidas en sus bandos municipales como

⁷⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El reto del desarrollo local, Op. Cit. nota 2, p. 142.

⁷⁵ Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, Op. Cit. nota 58, artículo 4, fracción II.

⁷⁶ Cfr. Secretaría de Seguridad Pública, Tercer Informe de Labores, México, D.F., 2009, p. 54.

⁷⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El reto del desarrollo local, Op. Cit. nota 2, p. 144.

faltas administrativas, tales como ultrajes, portación, tráfico y acopio de armas prohibidas, lenocinio, maltrato familiar, lesiones, omisión de auxilio a lesionados, injurias, daño en los bienes y trata de personas: tipos penales que al estar contemplados en los bandos municipales pueden ocasionar que se sancionen solamente por la vía administrativa y no penal, generando impunidad.⁷⁸

El pasado 24 de septiembre, el Secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna acudió ante el pleno de la Cámara de Diputados, con motivo de su tercer informe de labores. Destacó en el marco de su comparecencia la propuesta de desaparecer a las policías municipales en todo el país, a efecto de que se integren a las policías estatales. Este supuesto fue planteado a raíz de que en el país operan 2,022 corporaciones de policías municipales, pero que más del 50% de éstas cuentan con menos de 20 elementos; asimismo, muchas de ellas no han llevado a cabo la homologación pertinente con la legislación federal y estatal.⁷⁹

Al respecto, el Diputado Local Alejandro Landeros Gutiérrez dijo que su postura “es a favor de conjuntar las acciones de las diferentes corporaciones de seguridad, ya que el modelo actual ha sido un fracaso y lejos de combatir la delincuencia, es latente el riesgo de que los uniformados se alíen con el crimen organizado”.⁸⁰

⁷⁸ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación general 01/09, 11 de agosto de 2009.

⁷⁹ Cfr. Cámara de Diputados, Integrar corporaciones municipales a las policías estatales propone García Luna a diputados, México, D.F., LXI Legislatura, Boletín No. 0094, 24 de septiembre de 2009.

⁸⁰ Landeros Gutiérrez, Alejandro en: González Cruz, Juan Gabriel, “Impulsan desaparición de policías municipales”, Ocho Columnas, Toluca, 12 de octubre de 2009, p. 1.

No obstante lo categórico de las razones por las que el Secretario de Seguridad Pública habla de una centralización y homologación más radical de las fuerzas de seguridad pública municipales, y de las pruebas contundentes de la baja eficiencia de las policías municipales,⁸¹ sería pertinente realizar un estudio minucioso de las consecuencias que dichas acciones traerían para el funcionamiento de los mismos.

Queda claro que “no se perdería infraestructura, equipamiento y efectivos de las policías municipales, dado que estos elementos tendrían que incorporarse a las renacientes policías estatales”,⁸² pero resulta imperante cabildear la idea y buscar consenso en todos los niveles de gobierno.

Por otro lado, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México ha recomendado que el sector federal apoye la profesionalización de las policías locales y municipales, sin reemplazarlas.⁸³ En este tenor, la Agencia de Seguridad Estatal está aplicando un Plan Piloto de Gendarmería Municipal, por medio del que se celebran acuerdos de colaboración y coordinación con las policías municipales, a efecto de realizar operativos.⁸⁴ Existen también en la ciudad de Toluca, programas denominados Operativos Conjuntos Intermunicipales.⁸⁵

⁸¹ Que serán expuestas en el siguiente apartado, basándonos en las quejas radicadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

⁸² Reyes Pastrana, Jorge, “Reagrupamiento de los cuerpos policíacos”, Misión Política, Toluca, 06 a 12 de octubre de 2009, p. 2.

⁸³ Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, México, D.F., ed. Galera, 2003.

⁸⁴ Cfr. Huerta, Violeta, “Opera sistema de gendarmería municipal”, El Sol de Toluca, Toluca, 15 de octubre de 2009, p. 3.

⁸⁵ Nolasco Her, Fernando, “Arrancaron operativos conjuntos intermunicipales”, El Diario de Toluca, Toluca, 02 de octubre de 2009, p. 14.

El camino por recorrer es largo e implica incluir diversos elementos que soporten más las propuestas analizadas,⁸⁶ además de las diversas modificaciones a la legislación federal y estatal, empero parece pertinente llevar estas acciones a cabo si se tiene como fin “establecer o reforzar mecanismos de coordinación adecuados y aumentar la capacidad de respuesta de la política de prevención del delito a las necesidades de desarrollo y a las condiciones cambiantes”.⁸⁷

El siguiente capítulo se concentra en desplegar estadísticas y aspectos relevantes de recomendaciones realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

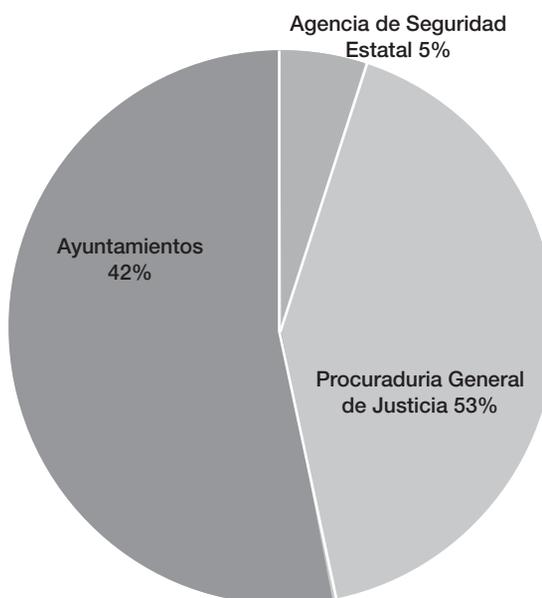
Defensa de los derechos humanos: el papel de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Las quejas radicadas por hechos violatorios en materia de seguridad pública entre 2000 y 2009 van dirigidas principalmente a tres autoridades. El gráfico 2 muestra su distribución.

⁸⁶ Garay Maldonado, David en: Santiago Martínez, Magdalena, “Debe titular de la SSP dar más soporte a su propuesta: Garay Maldonado”, El Sol de Toluca, Toluca, 02 de octubre de 2009, p. 5.

⁸⁷ Organización de las Naciones Unidas, Principios rectores en materia de prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo y de un nuevo orden económico internacional, Op. Cit. nota 8, párrafo 18.

Grafico 2.⁸⁸ Quejas Radicadas 2005 - 2009



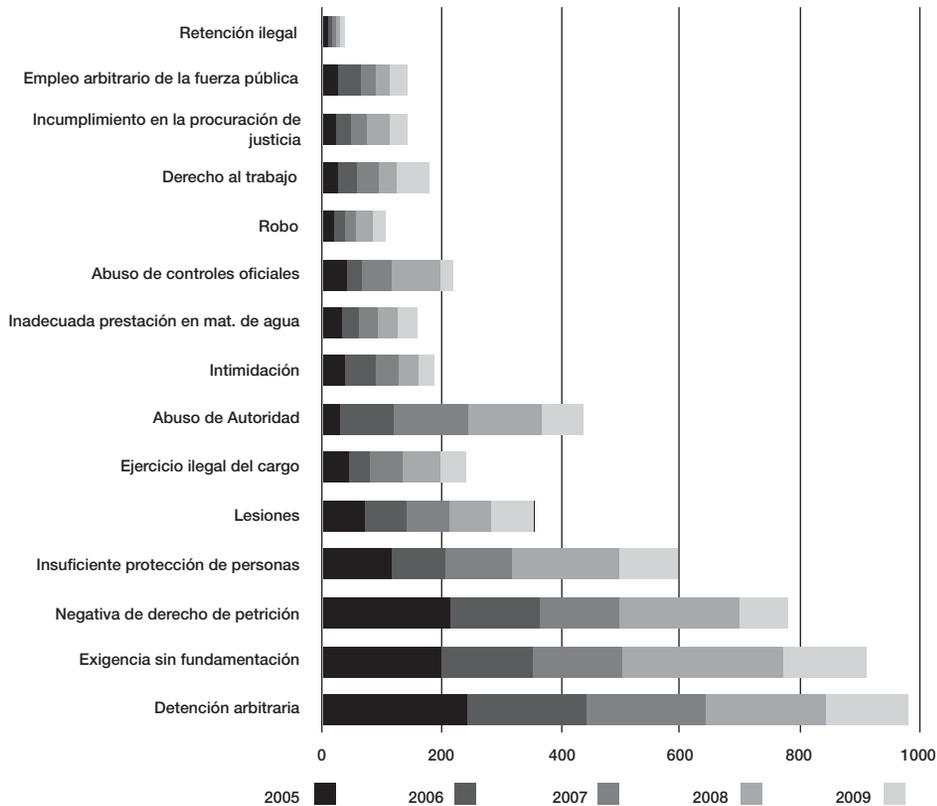
No obstante que la mayoría de las quejas radicadas están dirigidas a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México (PGJEM), nos adentraremos en las estadísticas de los ayuntamientos y la Agencia de Seguridad Estatal, debido a que el presente documento se enfoca a analizar el sector preventivo de la seguridad pública.

1. Ayuntamientos

Dado que los ayuntamientos ostentan el 42% del total de las quejas, nos avocaremos a exponer las presuntas violaciones que las han provocado:

⁸⁸ Elaboración propia con datos de la Unidad de Información y Planeación Estratégica de la CODHEM.

Grafico 3.⁸⁹ Quejas radicadas por presuntas violaciones de ayuntamientos



Las quejas constituyen el medio por el cual la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México conoce e investiga las violaciones a derechos humanos, y son la base de la estructura que permite proteger y defender a las personas de la vulneración de sus derechos.

Si al llevar a cabo la investigación -ya sea con base en una petición o de oficio-, se determina que la autoridad ha quebrantado los derechos de

⁸⁹ Elaboración propia con datos de la Unidad de Información y Planeación Estratégica de la CODHEM.

los quejosos, este organismo promueve una conciliación o mediación entre las partes a efecto de lograr una reparación del daño efectiva, o bien, resolverá emitiendo una recomendación, en la que se propondrán las medidas que podrán tomarse para el respeto y protección de los derechos humanos del quejoso.⁹⁰

Un ejemplo representativo de violación a derechos humanos por parte de agentes de seguridad pública municipal fue en un caso que se dió en Santiago Tianguistenco en enero de 2008, que culmina en la Recomendación 46/2008, por insuficiente protección de personas: dos efectivos pertenecientes a la policía municipal arrestaron al agraviado por encontrarse en estado de ebriedad y alterando el orden público, y lo trasladaron a las galeras, a donde fue ingresado sin que algún médico calificado verificara su estado psicofísico. Tiempo después, el agraviado se ahorcó con la ayuda de su sudadera, pero no fue sino hasta minutos después que fue encontrado por los encargados y ya había fallecido. La Recomendación contiene provisiones que solicitan a las autoridades municipales coloquen dispositivos de vigilancia y monitoreo en sus instalaciones, además de un servicio médico de 24 horas.⁹¹

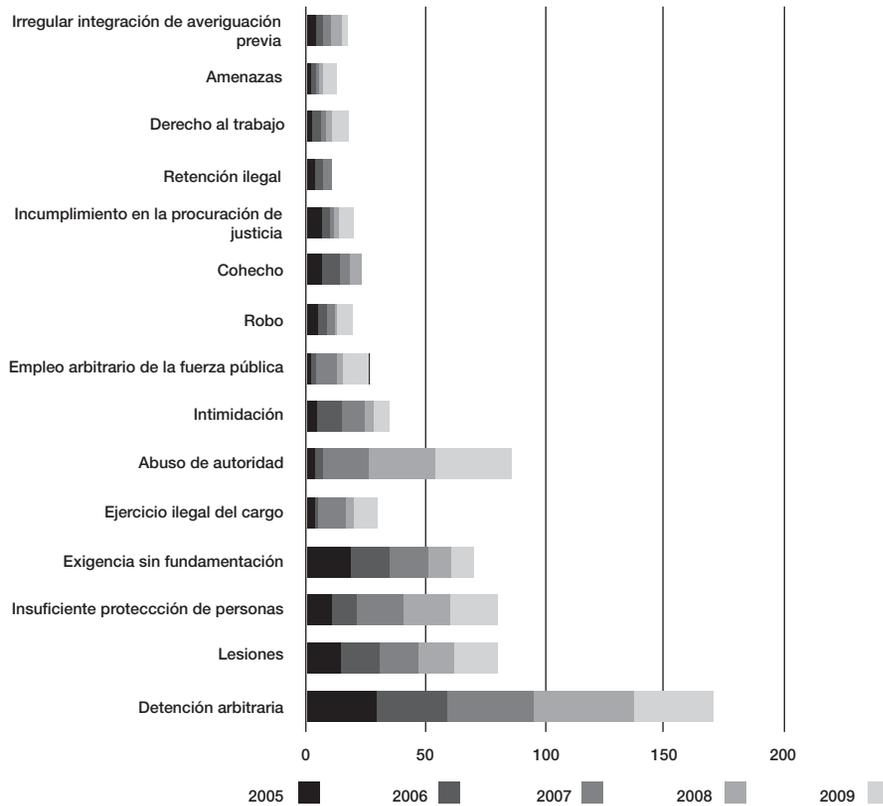
Si las policías municipales se integraran a las estatales, habría un mayor control, dado que se homologarían las instalaciones y el procedimiento a seguir, y se podrían prevenir situaciones como la antes descrita, basados en el análisis realizado en el apartado anterior.

⁹⁰ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Reglamento Interno, Título Tercero: De los procedimientos, Gaceta del Gobierno, 07 de mayo de 2009.

⁹¹ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 46/2008, 15 de enero de 2008.

2. Agencia de Seguridad Estatal

Grafico 4.⁹² Quejas radicadas por presuntas violaciones de la Agencia de Seguridad Estatal



Estos datos muestran la urgencia de otorgarle una prioridad al acceso equitativo a la justicia y a detener las violaciones al debido proceso,⁹³ más resulta de esencial importancia atender las cuestiones de abuso de

⁹² Elaboración propia con datos de la Unidad de Información y Planeación Estratégica de la CODHEM.

⁹³ Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El reto del desarrollo local, Op. Cit. nota 2, p. 153.

autoridad⁹⁴ o de cohecho⁹⁵ que se dan por parte de efectivos adscritos a la Agencia de Seguridad Estatal, basándonos en las provisiones dictadas por las leyes estatales y federales en la materia, así como en los instrumentos internacionales firmados y ratificados por México estudiados en apartados anteriores.

Asimismo, sería pertinente por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, considerar un benchmarking⁹⁶ de lo que realizan otras defensorías de habitantes, como el sistema de Georreferenciación, utilizado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Este sistema se ocupa de “registrar geográficamente los derechos más vulnerados de la Ciudad, clasifica las zonas del agravio y a la autoridad responsable”.⁹⁷ Además sirve para ubicar las colonias en las que las autoridades han realizado un mayor número de detenciones arbitrarias.

En el siguiente capítulo, se expondrán las conclusiones del tema expuesto y se emitirán algunas recomendaciones pertinentes.

⁹⁴ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 08/2008, 21 de febrero de 2008.

⁹⁵ Cfr. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 10/2008, 31 de marzo de 2008.

⁹⁶ Anglicismo definido como el proceso sistemático y continuo para evaluar comparativamente los productos, servicios y procesos de trabajo en organizaciones y gobiernos. Consiste en tomar como “comparadores” o benchmarks a aquellos productos, servicios y procesos de trabajo que pertenezcan a organizaciones que evidencien las mejores prácticas sobre el área de interés, con el propósito de transferir el conocimiento de las mejores prácticas y su aplicación.

⁹⁷ Martínez, Diana, “Localiza CDHDF detenciones arbitrarias”, Reforma, México, D.F, 06 de octubre de 2009, p. 1.

Conclusión

Aunque México ha sido reconocido en años anteriores por instancias internacionales debido a su avance en la protección a los derechos humanos de la población,⁹⁸ hay que admitir que todavía queda mucho por hacer en el ámbito de seguridad pública, para así ofrecer a la población una garantía de seguridad y libertad personales.

En aras de impulsar la eficiencia de la seguridad pública, es necesario replantear las políticas estatales, plasmadas en la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, acaso haciendo las modificaciones necesarias o promulgando una ley completamente nueva. Hoy, con el fin de que las autoridades garanticen la plena vigencia del estado de derecho y para que las personas físicas y jurídico-colectivas gocen del fruto de sus esfuerzos, con la confianza de que sus derechos están a buen resguardo, es pertinente homologar dicho Ordenamiento con las disposiciones de la reforma constitucional en materia de seguridad pública, así como con las determinaciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, como lo han hecho los estados de Nuevo León, Campeche, Veracruz, Baja California Norte y Sur, Oaxaca y Chihuahua.⁹⁹

Será necesario considerar dentro de la evolución en materia de seguridad pública las recomendaciones y propuestas expuestas en el cuerpo del presente trabajo, como la centralización de las policías municipales o el uso de tecnologías y sistemas innovadores en la lucha contra la

⁹⁸ Organización de las Naciones Unidas, Informe sobre el cuadragésimo octavo período de sesiones, Comité contra la Tortura, Suplemento No. 44 (A/48/44), 24 de junio de 1993.

⁹⁹ Cfr. Secretaría de Seguridad Pública, Tercer Informe de Labores, México, D.F., 2009, p. 17.

delincuencia; empero, sería un error soslayar que se ha avanzado en cuestiones sustantivas, con la instauración del Centro de Control de Confianza y la firma de Acuerdos de Hermanamiento internacionales.

Especial atención se debe poner en el caso de los Cuerpos de Policía Auxiliares del Estado de México, los cuales no responden a los ordenamientos federales o estatales en la materia, pero al mismo tiempo carecen de reglamentación propia, permitiendo diversas lagunas legales en ese respecto, al no definirse jurídicamente como entes públicos, privados o paraestatales.

El gobierno, a nivel federal y estatal, deberá encontrar por medio de programas, alianzas y benchmarking una solución conjunta a esta problemática, buscando mecanismos que permitan una participación activa de la sociedad, dado que este es un problema de todos. Si bien una prevención efectiva del delito y la baja de los índices de criminalidad tiene que ver con los recursos administrativos¹⁰⁰ y factores de desarrollo humano, también involucra la necesidad de una sociedad que esté dispuesta a activarse, a reclamar al Estado lo que por derecho le corresponde y a protestar enérgicamente cuando se le ofrece menos que ello.

¹⁰⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El reto del desarrollo local, Op. Cit. nota 2, p. 141.

Bibliografía

Fuentes bibliohemerográficas

Del Valle Martínez, Arturo, **La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública. Participación ciudadana y derechos humanos**, México, D.F, Gernika, 2004.

Flores González, Carlos, **Foro Seguridad y Procuración de Justicia**, Universidad Tecnológica de Netzahualcóyotl, 10 de diciembre de 2008.

Garay Maldonado, David en: Santiago Martínez, Magdalena, “Debe titular de la SSP dar más soporte a su propuesta: Garay Maldonado”, **El Sol de Toluca**, Toluca, 02 de octubre de 2009, p. 5.

Gobierno del Estado de México, **Plan de desarrollo del Estado de México 2005-2011**, Coordinación General de Comunicación Social, México, 2006.

Huerta, Violeta, “Opera sistema de gendarmería municipal”, **El Sol de Toluca**, Toluca, 15 de octubre de 2009, p. 3.

Landeros Gutiérrez, Alejandro en: González Cruz, Juan Gabriel, “Impulsan desaparición de policías municipales”, **Ocho Columnas**, Toluca, 12 de octubre de 2009.

López Galva, Luis Felipe, “Pobreza y desigualdad frente al cambio climático”, **Memorias del Primer Encuentro de cambio climático y seguridad nacional: programa de diálogo y construcción de acuerdos**, México, D.F., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008.

Martínez, Diana, “Localiza CDHDF detenciones arbitrarias”, **Reforma**, México, D.F, 06 de octubre de 2009.

Nolasco Her, Fernando, “Arrancaron operativos conjuntos intermunicipales”, **El Diario de Toluca**, Toluca, 02 de octubre de 2009, p. 14.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, **Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México**, México, D.F., ed. Galera, 2003.

Ortega, José Antonio, **El secuestro en México**, México, D.F., ed. Planeta, 2008.

Reyes Pastrana, Jorge, “Reagrupamiento de los cuerpos policíacos”, **Misión Política**, Toluca, 06 a 12 de octubre de 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Desarrollo humano para vivir mejor. Informe de actividades del PNUD para el desarrollo de México, México, D.F.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe anual 2008: gobernanza democrática, México, D.F, 2009.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre desarrollo humano 1994: Un Programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Nueva York, 1994.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre desarrollo humano México 2004: El reto del desarrollo local, México, D.F., 2005, p. VII.

Rowland, Allison, “Assesing decentralization: What role for municipal government in the administration of justice?”, *Reforming the administration of justice in Mexico, USMEX 2003-04 Working Paper Series*, California, Center for U.S.-Mexican Studies, 2003.

Secretaría de Seguridad Pública, Tercer Informe de Labores, México, D.F., 2009.

Fuentes de Derecho internacional

Corte Interamericana de Derechos Humanos, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Costa Rica, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985.

Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, París, Asamblea General, 183ª sesión plenaria, Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

Organización de las Naciones Unidas, Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI, Asamblea General, A/55/59, 17 de enero de 2001.

Organización de las Naciones Unidas, Fortalecimiento del programa de las naciones unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, en particular de su capacidad de cooperación técnica, Nueva York, Asamblea General, Resolución A/RES/61/181, 08 de marzo de 2007.

Organización de las Naciones Unidas, Medidas para promover la prevención eficaz del delito: directrices para la prevención del delito, Nueva York, Consejo Económico y Social, Resolución 2002/13, E/2002/INF/2/Add, 2002.

Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, Asamblea General, 16 de diciembre de 1966, Resolución 2200A (XXI).

Organización de las Naciones Unidas, Plan de acción de Milán, Milán, Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 26 de agosto al 06 de septiembre de 1985.

Organización de las Naciones Unidas, Principios rectores en materia de prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo y de un nuevo orden económico internacional, Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985.

Organización de las Naciones Unidas, Prevención del delito y justicia penal, Nueva York, Asamblea General, Resolución A/RES/48/103, 08 de marzo de 1994.

Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969.

Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana contra la Corrupción, Washington, D.C., 29 de marzo de 1996.

Organización de los Estados Americanos, **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, Bogotá, Asamblea General, IX Conferencia Internacional Americana, 02 de mayo de 1948.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, **Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales**, París, 21 de noviembre de 1997.

Organización de las Naciones Unidas, **Informe sobre el cuadragésimo octavo período de sesiones**, Comité contra la Tortura, Suplemento No. 44 (A/48/44), 24 de junio de 1993.

Fuentes de Derecho nacional

Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se crea el Comité de Becas para hijos y dependientes económicos de integrantes caídos y destacados en activo de la Policía Ministerial y la Agencia de Seguridad Estatal, Gaceta del Gobierno, 05 de septiembre de 2008.

Acuerdo del Ejecutivo del Estado, por el que se expide el Programa Vivienda Digna para Agentes de Seguridad Pública y Policía Ministerial (VIDA) para el otorgamiento de subsidio para la adquisición de vivienda a los empleados operativos de la Agencia de Seguridad y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, Gaceta del Gobierno, 05 de septiembre de 2008.

Cámara de Diputados, Integrar corporaciones municipales a las policías estatales propone García Luna a diputados, México, D.F., LXI Legislatura, Boletín No. 0094, 24 de septiembre de 2009.

Cámara de Senadores, Decreto de las comisiones unidas de seguridad pública y estudios legislativos, primera, a la minuta con proyecto de decreto que expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Gaceta del Senado, XV Legislatura, 02 de diciembre 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 05 de febrero de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Gaceta del Gobierno, 31 de octubre de 1917.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación general 01/09, 11 de agosto de 2009.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Reglamento Interno, Gaceta del Gobierno, 07 de mayo de 2009.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 46/2008, 15 de enero de 2008.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 08/2008, 21 de febrero de 2008.

Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Recomendación 10/2008, 31 de marzo de 2008.

Decreto del Ejecutivo del Estado por el que se crea el organismo público descentralizado de carácter estatal denominado Centro Estatal de Estudios sobre Seguridad Pública y Desarrollo Policial, Gaceta del Gobierno, 05 de septiembre de 2008.

Decreto 224, por el que se crea el Centro de Control de Confianza, Gaceta del Gobierno, 01 de diciembre de 2008.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.

Ley de Seguridad Nacional, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005.

Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, Gaceta del Gobierno, 09 de marzo de 1999.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 02 de enero de 2009.

Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 1995.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Gaceta del Gobierno, 17 de septiembre de 1981.

Reglamento de los Cuerpos de Seguridad Pública del Estado de México, Gaceta del Gobierno, 09 de junio de 1987.

Reglamento Interior de la Agencia de Seguridad Estatal, Gaceta del Gobierno, 01 de febrero de 2006.

Fuentes de Internet

Arzt, Sigrid, **Memorias conferencia: El estado que guardan los agentes encargados del orden público**, México, D.F, Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C., 21 de septiembre de 2006, disponible en Web: www.justiceinmexico.org/.../Sigrid_Arzt-SanDiego21sept2006.ppt, consultado el 29 de septiembre de 2009.

Centro Internacional para la Prevención del Delito, **Misión y visión**, Montreal, disponible en Web: http://www.crime-prevention-intl.org/menu_item.php?code=mission, consultado el 06 de octubre de 2009.

De La Barreda, Solórzano, Luis, **“Inseguridad en México”**, Este País, enero de 2009, disponible en web: http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2009/inseguridad_en_mexico.asp, consultado el 28 de septiembre de 2009.

Organización de las Naciones Unidas, disponible en Web: http://www.integranet.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=33, consultado el 03 de octubre de 2009.

Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, disponible en Web: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/boletin/drogas/index.shtml>, consultado el 02 de octubre de 2009.

Organización de las Naciones Unidas, Proyecto H32, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Proyecto AD/MEX/03/H32, disponible en Web: <http://unosek.org/mexico/en/h-32.html>, consultado el 21 de septiembre de 2009.

¿Reforma económica o transformación estructural y sectorial económica del Estado en la visión cosmopolita?

Rodolfo Téllez-Cuevas*

Abstract

La supuesta reforma económica del Estado es una constante interrogante. ¿Se encuentra en marcha, en transición o cuándo terminará o se dará? No se trata de una reforma sino de un proceso de Transformación Estructural y Sectorial del Estado, considerando el marco cosmopolita y el pasado inmediato económico-financiero mexicano. Esto se debe a que nuestro sistema político es una monarquía-republicana, donde las dinastías económicas se han sucedido en favor de un proyecto externo y ajeno a un Proyecto Nacional.

Palabras clave: Reforma, Liberalismo y Estado Mexicano.

The supposed economic reform of the State is a questioning constant. She is in march, in transition or when it she will end or will be given? It is not a question of a reform but of a process of Structural and Sectorial Transformation of the State, considering the cosmopolitan frame and the immediate economic - financial Mexican past. This owes to that our political system is a republican monarchy, where the economic dynasties have happened in favor of a project external and foreign to a National Project.

Key words: Reform, Liberalism and Mexican state.

* Polítologo y abogado por la UNAM; Maestro en Administración por la UAEM; Profesor de Medio Tiempo en el Centro Universitario UAEM Zumpango; autor del libro "El papel de la masonería en la política y la administración pública mexicana", publicado por el IAPEM en 2009.

Breviario de la reforma: significado y contenido

El concepto Reforma nos transporta a épocas pretéritas, en especial a la etapa del fin de la Edad Media y la transición hacia el Siglo de las Luces, y hoy es un término capitalizado por los gobiernos. Empero, los resultados de ese fenómeno fueron a posteriori: a) El Renacimiento; y, b) La Reforma religiosa. En este segundo caso, la Reforma se centró en un cambio de la fe religiosa imperante en Europa de los siglos XVI y XVII e implicó que el pro-testantismo socavara “la unidad religiosa y de (la) directriz espiritual que representó hasta entonces la Iglesia Católica (sic)”.¹

La reforma religiosa ha pasado a ser considerada por algunos como un fenómeno histórico y político (entre otros más) sumamente importante para la implantación del Estado Moderno, ya que la Iglesia católica entró en decadencia y lo peor, se había convertido en un poder paralelo del poder terrenal (aun hoy día la influencia de la iglesia católica se puede apreciar en todas las plazas y zócalos de municipios, estados y la federación: la lucha entre el poder espiritual y el terrenal se manifiesta ad perpetuum en las plazas públicas se hallan los templos del culto y los edificios de gobierno, donde se disputan el animus de los ciudadanos).

Los principales promotores de la Reforma fueron Martín Lutero, Juan Calvino y Saviglio² y que dio origen a diferentes ramificaciones del

¹ Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, México, Porrúa, 1997, p. 86. Desde un ámbito gramatical, la palabra viene del latín Resformae; res que es igual a cosa (cosa pública y relativa a los asuntos del Estado) y formae, que implica la acción de encausar algo. Así la reforma sería la construcción de la cosa (pública), del Estado mismo.

² Andrade Sánchez, Eduardo, Teoría General del Estado, México, Harla, 1987, p. 150. Las causas que propiciaron la reforma religiosa fueron: a) El desprestigio del alto clero y los más importantes dignatarios, incluido el papa; b) La simonía o venta de prebendas e indulgencias religiosas, así como nepotismo; c) Descomposición moral de la jerarquía; y, d) Resurgimiento de la cultura de corte humanista.

cristianismo como el luteranismo, el calvinismo o el hanseanismo. Así, podemos discernir que la reforma conlleva una serie de fenómenos y el aporte de elementos para gestar la idea moderna de la soberanía estatal; llegando con ello a un recambio de los estamentos políticos y sociales, ubicando un nuevo rumbo político a la historia del Estado. En un sentido de independencia religiosa -producto de tal reforma- la conformación estatal se convirtió en una entidad autosuficiente en todos los ámbitos de la vida pública.³ En algunos casos la iglesia observó que era mejor estar del lado de los reformistas, y a la par del Estado que se iba haciendo Nacional, ella también pactó con las nuevas estructuras de poder, convirtiéndose así en una iglesia nacional.

Un aspecto -según Samuel Huntington- distintivo de la reforma es su complejidad para definirla, ya que suele estar asociada a la revolución. Razón por la cual hay que definir a la reforma en función de la “velocidad, alcances y dirección de cambio en los sistemas político y social”.⁴ Así las características de la reforma son:

- 1) Es un proceso tendiente a modificar alguna(s) situación(es);
- 2) Su alcance es limitado;
- 3) El liderazgo, la política de gobierno y las instituciones públicas son moderadas, en cuanto a su celeridad de cambio; y,
- 4) Se requiere de un talento político para poder concretizarlas.⁵

La revolución es todo lo contrario. Operativamente la reforma como proceso es gradual y selectiva del cambio social, así como discriminar las áreas que deban reformarse. Por lo que la Reforma es un “proceso de

³ Andrade Sánchez, Eduardo, op., cit., p. 151.

⁴ Cit., por Sánchez González, José Juan en Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México, México, Miguel Ángel Porrúa-IAPQROO, 2005, p. 30.

⁵ Sánchez González, José Juan, op., cit., pp. 30, 31.

cambio que en cuanto a velocidad, alcances y dirección se implementa de manera gradual y limitada” afectando al Estado y a los campos y áreas que pretende reformar.⁶ Esta categoría -la reforma- ha sido muy empleada, como lo indicamos, para justificar las coyunturas de un Estado; lo mismo se habla de reforma del Estado, que de reforma política. La economía, vaso comunicante entre la política y la sociedad, no dejaría de estar bajo la tesitura y sincretismo ideológico y doctrinal; por eso, es pertinente explicarnos todo el fenómeno de la reforma económica, ya que con ello podremos comprender las políticas y gestión públicas económicas, de los dos gobiernos panistas, y pronosticar su debacle y caída.

Los cambios estructurales de la reforma económica

En los primeros años de nuestra vida independiente, el esquema que sobresale en la estructura estatal económica fue el de la Escuela Clásica o Liberal, tal vez por las ideas de la ilustración y del capitalismo heredado de la Europa ilustrada de la época, que se resumiría en la formación de un mercado nacional.⁷ Posteriormente, tras el periodo posrevolucionario se dieron algunas reformas estructurales en la economía, todas ellas al amparo de un capi-talismo “a la mexicana” que tuvo su cenit con el alemanismo -desarrollo estabilizador-. Consecutivamente, se transita a una economía de mayor participación estatal, hasta llegar a las reformas constitucionales que permitieron la rectoría del Estado (desarrollo compartido).

⁶ Sánchez González, José Juan, op., cit, p. 31.

⁷ Durante todo el siglo XIX, el país se vio envuelto en una inestabilidad política y económica; en este sentido, durante la dictadura juarista se colocaron los cimientos de un proyecto liberal económico, que se consolidó con la dinastía de los “Científicos” (José Yves Limantour, Rosendo Pineda, Miguel Macedo).

La reforma ha sido una figura muy utilizada por nuestros gobernantes y la llevan a cabo en los diferentes aspectos de la administración pública. En el ámbito educativo durante el presidente Luis Echeverría hasta José López-Portillo, se dio la reforma educacional, siguiendo el modelo chino y las ideas de los intelectuales chilenos, argentinos y uruguayos expatriados en México.⁸ Por otro lado, la reforma política del sistema electoral se dio con el presidente José López-Portillo.⁹ Dicha reforma estaba centrada en una mayor participación de los pequeños partidos políticos; la llamada reforma política (electoral), fue realizada por el secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, dejando huella a través de su pensamiento liberal.¹⁰ Pero desde el ámbito estrictamente del poder ejecutivo, se llevó a cabo la reforma administrativa, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que persiste aun. Así mismo, los gobiernos estatales emularon la medida legislativa a nivel estatal, creando sus propias leyes locales en materia de administración pública.

La reforma económica, la que nos interesa, habitualmente atiende a aspectos fiscales y hacendarios, y durante el keynesianismo tomó las principales decisiones plasmadas en un populismo y el crecimiento del aparato estatal surgiendo la Alianza para todos. Luego siguieron con la administración delamadridista y los egresados del MIT (Massachusetts

⁸ López-Portillo, José, *Mis tiempos*, Tomo I, México, Fernández Editores, 1988, pp. 314, 378-381, 520, 541.

⁹ Roldán, Luis Fernando, *Diccionario Irreverente de Política Mexicana*, Grijalbo, México, 2006, p. 286.

¹⁰ Krauze, Enrique, *Mexicanos eminentes. Jesús Reyes Heróles, cambiar para conservar*, México, Tusquets, 1999, p. 183; cfr., del mismo Reyes Heróles su monumental obra de tres tomos, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989; vid., Téllez-Cuevas, Rodolfo, *El papel de la masonería en la política y la administración pública mexicana*, Toluca, México, IAPEM, 2009, donde se recoge la doctrina liberal y reformista, no sólo en aspectos ideológico-políticos sino a través de la influencia del librepensamiento de la masonería mexicana y su contribución a la construcción de la Reforma del Estado y del Estado mexicano mismo.

Institute Technological, su copia en México lo es el Tecnológico de Monterrey) y de la Universidad de Chicago, apostaron por una vía friedmaniana (Milton y Rosa Friedman), basada en una política económica monetarista. La primera piedra angular de la política económica del presidente Miguel De La Madrid es el ingreso del país al GATT (General Agreement Trade of Tarifes) y una estrategia de reconversión industrial.

Con los sucesores del populismo keynesiano (Echeverría y López-Portillo) llega el tiempo de reingenierías burocráticas a través de modelos novedosos como: reformas administrativas, políticas públicas, reingeniería administrativa,¹¹ gobernanza, gerencia pública, neoinstitucionalismo y demás. Al mismo tiempo, la sustentabilidad y el cambio global están de moda..., moda que impusieron los del Grupo de los Ocho (G-8). Sin embargo, hay pensadores que consideran existe más de por medio en un afán de disponer de una reforma profunda, como Porfirio Muñoz-Ledo, con la fundación de una Nueva República con un sistema semiparlamentario y el balotaje electoral.¹²

Empero, la esencia de la reforma económica tiene ideológicamente nombre y apellido. Consideramos que la economía mexicana ha sido asociada a dinastías de gobernantes, identificados -he aquí su nexo de parentesco- con una ideología económica, la cual se refleja con sus acciones políticas y administrativas durante sus gestiones gubernamentales.

¹¹ En esta materia, realizamos un ensayo enfocado a la reingeniería jurídica fiscal, argumentando primordialmente que el gobierno estatal mexiquense en una nueva codificación hacendaria propone el paradigma de la reingeniería: cfr. Téllez-Cuevas, Rodolfo, "Análisis del Código Financiero del Estado de México y Municipios: una perspectiva de la técnica y doctrina jurídica hacia la reingeniería legal", en Revista del IAPEM, N°. 43, jul-sep, Toluca, México, IAPEM, 1999.

¹² Muñoz-Ledo, Porfirio, La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica, México, Grijalbo, 2007, pp. 23, 24 y ss; Peña García, Rosa María de la, "La Nueva Ética Global, la Reforma del Estado en México y la Integración Regional", en revista Quórum, No. 43, Junio, México, Congreso de la Unión, 1996.

Las dinastías económicas gobernantes

En el ámbito económico en realidad la reforma económica ha devenido en una amplia reestructuración económica, misma que va del Liberalismo de David Ricardo al Consenso de Washington para consolidarse hoy en un modelo transnacional. A partir de 1988, Canadá y Estados Unidos firmaron un Tratado de Libre Comercio -el NAFTA en inglés-¹³ y años des-pués en México se negoció con ellos una adhesión al mismo, poniéndose al día nuestra Constitución, para estar acorde con su principio de inviolabilidad.

Desde 1989 nuestros gobiernos, en materia económica, siguen los lineamientos dictados por el llamado Consenso de Washington,¹⁴ que reafirma un proyecto transnacional a mediano plazo (que no es mexicano desde luego): crear una América unida desde el Yukón hasta Panamá, esto último mientras dure el bloque del MERCOSUR (Mercado del Cono Sur) y sigan en el poder Hugo Chávez, Evo Morales, Luiz Inacio (sic en portugués y el Lula es apodo) da Silva, que se oponen rotundamente al expansionismo económico de Estados Unidos.

Por otro lado, el Consenso de Washington, se ha anquilosado y desfasado en varios países donde se recetó; era en sí una política basada en diez reformas económicas:¹⁵ 1) Disciplina fiscal; 2) Rigidez dentro de la administración pública; 3) Reforma fiscal; 4) Liberalización

¹³ Case, Karl y Ray Fair, Principios de Microeconomía, México, Simon & Schuster Company, 2003, pp. 561, 567, 568.

¹⁴ Roldán, Luis Fernando, op., cit, p. 103; Dabène, Olivier, La Région Amérique Latine. Interdépendance et changement politique, París, Presses de Sciences Po, 1997, pp. 271-274. John Williams, asesor del Banco Mundial para Asia, fue el padre del Consenso.

¹⁵ Dabène, Olivier, op., cit. p. 275.

financiera; 5) Desregulación de la propiedad privada; 6) Privatización de la cosa pública (parte de la Reforma del Estado); 7) Contracción de las dependencias públicas; 8) Eliminación de las subvenciones y subsidios; 9) Desregulación y flexibilidad del mercado laboral y preservación del equilibrio macroeconómico; y, 10) Incorporación económica en los mercados internacionales.

Por otro lado, Daniel Cosío Villegas escribió alguna vez, que en México nos han gobernado a través de una monarquía-republicana. Empero, desde el ámbito económico hay una amplia similitud, pues han dirigido la economía nacional sendas “dinastías económicas”. El tronco de estas “estirpes” da comienzo con la Escuela Clásica, cuyo antepasado ideológico se encuentra en el pensamiento clásico de David Ricardo (siglo XVIII). A partir de esta línea -aunque hubo una docena de años en que el Keynesianismo fue el modelo de la Economía Mixta mexicana- se han desarrollado las demás “ramas” del liberalismo, que explican hoy el fracaso del modelo y políticas económicas (v. gr., el 2% de la propuesta calderoniana), auspiciados y protegidos por el PAN-gobierno.

Escuela Clásica

El doctrinario más importante fue el inglés David Ricardo, cuya máxima se resume en el *laissez faire* lapidario.¹⁶ Así, el mercado nacional mexicano empezó a desarrollarse a partir de la restauración de la república -siglo XIX- con el modelo del liberalismo económico inglés. Esta posición se fue consolidando y perduró hasta pasada la segunda mitad del siglo XX. En los años cuarenta se da un fuerte impulso a la economía de mercado y su máximo exponente -desde el poder político- fue el presidente

¹⁶ Este pensamiento tuvo como raíz al inglés clásico Adam Smith, el cual pontificó el *laissez faire*, *laissez passer*; su hijo intelectual -David Ricardo- abrevió el caso al simple *laissez faire*.

Miguel Alemán. Posteriormente, el proyecto en los años 60 devendría en posturas más amplias de participación estatal. Es cuando aparece un nuevo modelo económico y con él una nueva dinastía.

Escuela de Cambridge y Estado Benefactor

Opuesto a la idea clásica, surge el Welfare State o Estado Benefactor o Providencia, representante de la Escuela de Cambridge, que abogaba por un Estado más interventor en asuntos económicos, pero esta vía fracasó ante su hermana mayor la Dinastía o Escuela de Manchester, que es el más puro librecambismo y que excluye tajantemente al Estado de cualquier participación económica o financiera.¹⁷ Estas administraciones fueron conocidas por sus políticas económicas populistas o de orientación eminentemente keynesiana (el inglés Lord Maynard Keynes, su máximo exponente).

El modelo estuvo de moda en los años 70 y 80, no tan sólo en México, con los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, sino también en otros países. Una vez que los discípulos de la Escuela de Cambridge o keynesianos, originaron el “engrosamiento” del Estado, este sufrió una seria crisis dentro del aparato publidministrativo y económico, lo cual puso en duda al Estado Providencia. El fracaso de este proyecto dio paso a un nuevo grupo de economistas neoliberales, identificados con una rama del liberalismo económico: la Escuela de Manchester. Un evento ilustrativo, fue la expropiación de la banca privada en 1982 por López-Portillo, creándose las Sociedades Nacionales de Crédito.

¹⁷ Bannock, Graham y Ray Rees, Diccionario de Economía, México, Trillas, 1988, pp. 150, 151.

Escuela de Manchester y los Chicago Boys

La Escuela de Manchester, retoma al más puro capitalismo, el libre intercambio comercial, económico, monetario y financiero sin asomo del Estado. Una línea de aquella y que también administró a nuestra economía mexicana, fue la Escuela de Chicago,¹⁸ tras la derrota de la dinastía de Cambridge y su proyecto keynesiano.¹⁹ Los monetaristas o Chicago boys (como mejor se les conoció aquí) pasaron a ser los responsables de nuestros males económicos (contrariamente en Chile con Pinochet, dieron excelentes resultados). Los Chicago boys y manchesterianos, iniciaron con Miguel de la Madrid y lo sucedieron simultáneamente: Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox.²⁰

Con la finalidad de entender mejor lo descrito y las dinastías económicas descritas brevemente, lo expresaremos a través del siguiente cuadro.

**Cuadro 1. Dinastías económicas que han gobernado México
(Siglos XX Y XXI)**

Dinastía o escuela	Principales elementos	Periodo Gubernamental
ESCUELA CLÁSICA LIBERALES, CIENTÍFICOS	Liberalismo económico: Pensador: Adam Smith. Dejar Hacer, Dejar Pasar.	Se procuró consolidar a lo largo del siglo XIX e inicios del XX.
ESCUELA DE MANCHESTER	Pensador: David Ricardo. Dejar hacer exclusivamente y se omite rotundamente toda participación estatal o proteccionista.	Inició: época posrevolucionaria Consolidó: reforma económica con el alemanismo. Años 40 y 50.

(continúa)

¹⁸ Bannock, Graham y Ray Rees, op., cit., pp. 169, 312, 313. Pensadores Milson Friedman y Rudiger Dornbush.

¹⁹ Bannock, Graham y Ray Rees, op., cit., pp. 65, 73, 252, 253. Su máximo logro fue la creación del Banco Mundial o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

²⁰ Por esa época surgió la idea de los Reaganomics y del Thatcherismo, como formas o modelos de gobierno neoliberales, al más puro estilo de la Escuela de Chicago. Cfr. "México: en Depresión Económica. El Caso del Neoliberalismo", en revista La Carpeta Púrpura, No. 211, México, 29 de marzo, 1996. Vid., Huerta, Arturo, La Globalización, Causa de la Crisis Asiática y Mexicana, México, Diana, 1998.

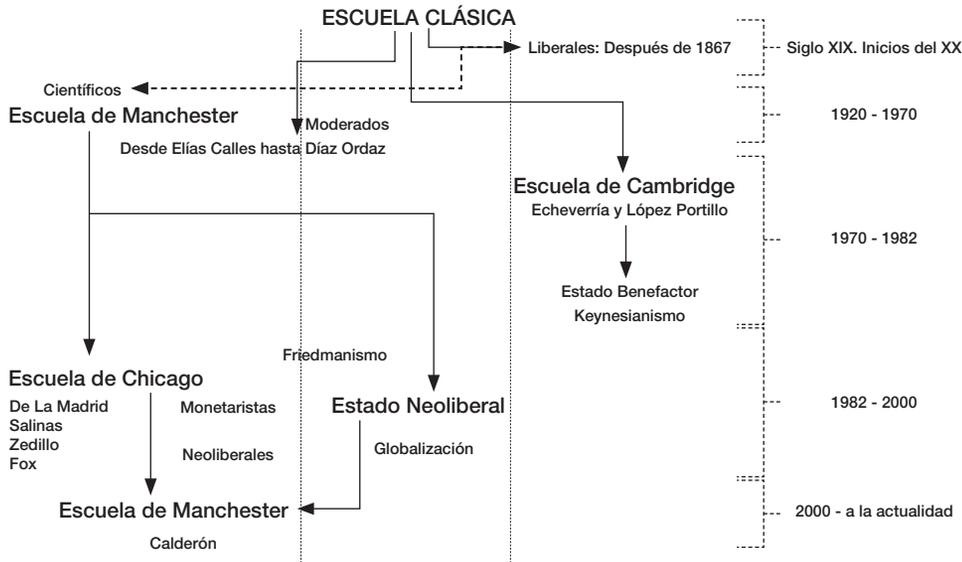
Dinastía o escuela	Principales elementos	Periodo Gubernamental
ESCUELA DE CAMBRIDGE	Pensador: Nicholas Kaldor. Proteccionismo e intervención del Estado en la economía como regulador de las relaciones económicas del mercado.	Principió a finales de los años 50 y se consolidaría con la docena populista del keynesianismo, una rama de ésta escuela.
KEYNESIANISMO	Estado Benefactor o Welfare State. Pensador: Lord Maynard Keynes. Intervención del Estado; Estado benefactor y populista.	Se consolidó de 1970 a 1982. Administraciones Echeverría y López-Portillo.
ESCUELA DE CHICAGO	Pensador: Milton Friedman. Estrategias basadas en una política Monetarista. Retorno al librecambismo de Smith.	Inicia con la administración De La Madrid y se consolida con la Zedillo.
ESCUELA DE MANCHESTER	Pensador: David Ricardo. Dejar hacer exclusivamente y se omite rotundamente toda participación estatal o proteccionista.	Retomó el capitalismo salvaje del liberalismo clásico. Mandatos de Fox y Calderón.

Fuente: Elaboración propia.

(finaliza)

Así, nuestra reforma (transformación) de carácter económico fue tornándose de la Escuela Clásica hacia el liberalismo de los Chicago boys y de la “generación del cambio” hasta los nuevos manchesterianos. En realidad, la economía mexicana ha estado en manos de proyectos liberales, es decir, adaptando esquemas foráneos por nuestros dirigentes y sólo hemos tenido una docena de años con una economía de tendencia popular (vid. Cuadro 2).

Cuadro 2. Las dinastías económicas gobernantes en México



Fuente: Elaboración propia.

Pero la reforma económica debiera obedecer a las necesidades de México, pero no es así: se circunscribe en un marco eminentemente internacional. Además pasamos inmediatamente de una Reforma de las Organizaciones hacia una Reforma integral de las Instituciones, es decir a una Transformación neta, como a continuación analizaremos, a partir de los años ochenta del siglo XX.

La reforma como transformación utópica de la estructura económica internacional

Por otro lado, la importancia de las organizaciones políticas en el ámbito social, político y económico; sus condiciones de desarrollo y su comportamiento en un contexto internacional, han demostrado el paso

que va de la globalización a la cosmopolitización (lo mismo sucede en Estados Unidos, Japón, la Unión Europea, la ANSEA, etc). Es importante para poder comprender el fenómeno de la reforma-transformación a la globalización, la cual va desde los cimientos de las localidades, para transitar a la regionalización del Estado y posteriormente circunscribirse en un ámbito internacional -tanto económica y culturalmente-. El Cosmopolitismo -como lo reconoce el alemán Ulrich Beck,²¹ uno de los intelectuales que habla en su obra sobre globalización y cosmopolitismo- pretende borrar esas diferencias, es decir, que existe una polarización de términos y conceptualizaciones. En este sentido consideramos que los adelantos y cambios en el comportamiento organizacional del Estado, no sólo deben entenderse como algo local, regional, estatal o internacional, sino integral..., cosmopolita obviando esas fronteras, y en ese sentido hacer un cambio drástico en el pensamiento público hacia mayores tendencias empresariales de la cosa pública sin barreras populistas. Haciendo un balance de la situación evolutiva a nivel internacional diremos que al terminar la llamada Guerra Fría, Estados Unidos y occidente (Europa preponderantemente) se posicionaron del escenario internacional con mayor hegemonía.

Naciones como Alemania, Francia, Inglaterra y hasta el mismo Japón iniciaron un proceso de consolidación financiera internacional (además de armamentista y política, exceptuando Japón), al igual que sus estructuras lo cual originó la regionalización de las naciones, en macrocomunidades internacionales (Unión Europea, ANSEA, ALCA). Surgieron así los llamados bloques políticos y económicos.²²

²¹ Aunque en este ensayo, no queremos pasar de largo (simplemente como referencia para un posible interés) los títulos publicados por este autor: "La mirada cosmopolita o la guerra es la paz"; "La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad"; "¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización"; "Un nuevo mundo feliz"; "La precarización del trabajo en la era de la globalización", entre otros publicados por editorial Paidós.

²² Zolo, Daniel, "Hacia una Europa de ciudadanos", en revista Metapolítica, No. 43, septiembre-octubre, México, 2005, pp. 63-70.

Desde los años ochentas los cambios a nivel internacional se dieron al calor de diferentes situaciones que indudablemente repercutieron en el actuar económico-político de las naciones de occidente. Empero, una situación impredecible se comenzó a gestar en la Europa del Este y en específico en las naciones que en un momento formaron el Pacto de Varsovia. En la exUnión Soviética se resquebrajaron las estructuras del Estado Socialista, pero que en realidad la descomposición de esa región se originó en los países satélites a ella: Rumania con el derrocamiento de Nicolás Ceacescu; en Yugoslavia la desmembración tras la incompetencia de los sucesores de Joseph Broz Tito, trajo la desunión y aparición de nuevos Estados (Montenegro, Serbia, Moldavia, etc.); en Checoslovaquia la Revolución de Terciopelo llevó al poder al escritor Vaclav Havel; así mismo, el Sindicato Solidaridad sentó sus reales en la persona de su líder Lech Walesa, con el debido apoyo de El Vaticano. La caída del Muro de Berlín trajo también la desaparición de la Unión Soviética (tras los intentos de apertura a través de la Perestroika y la Glasnost de Mijail Gorbachov).²³

Todo este proceso fue determinante para lo que se conoció como el “deshielo de Europa del este” y la apertura de las nuevas democracias, que si bien trajo cambios y con ellos estructuras, también ocasionó la ruptura de los viejos sistemas políticos y con el paradigma del socialismo –pregonado por Marx y secuaces-. Esto último, ocasionó la discusión originada por el sociólogo Francis Fukuyama al “hablar” del fin de la historia.²⁴ La misma globalización apuntaló un proyecto prístinamente organizado (la Comunidad Económica Europea que así se conoció en un inicio y que a la postre se transformará en la Unión Europea), que reflejó en una forma macro lo que puede ser el paradigma de las organizaciones,

²³ Zolo, Daniel, op., cit., pp. 63-65.

²⁴ Vid., Fukuyama, Francis, El fin de la Historia y el último hombre, México, Editorial Planeta, 1992.

llámense países o empresas (corporaciones multinacionales). Pero este fenómeno no sólo polarizó a occidente (Estados Unidos y sus aliados europeos), sino que también se propagó a los países del extremo oriente y pacífico sur, que también dieron de sí, al crear el bloque de los tigres asiáticos (unificados en la ANSEA, por sus siglas en inglés: Asociación de Naciones del Pacífico Sur) y que tenía la misma mística de protección comercial, tarifaria, arancelaria, tecnológica y financiera.

Por otro lado, Estados Unidos, Canadá, Japón y otras naciones ex officio comenzaron a enfocar sus proyecciones en lo que conocimos como la Cuenca del Pacífico. De esta forma, la situación financiera y comercial se fue desarrollando paulatinamente y ahora la hegemonía de occidente es patente. Así mismo, el proceso de mundialización y la apertura de las fronteras en los ámbitos comercial, financiero, arancelario, de tránsito humano, entre otros, ha venido a hacer más complejo al mundo y en particular a la economía mexicana. Agregándole a lo anterior, la situación de la tecnología de punta, que obliga a las naciones a tener más contacto entre sí y a no permanecer aisladas, esa mundialización permea el fenómeno de la globalización, primero, y del mundo cosmopolita, después.²⁵

Ante estos hechos y situaciones el Estado Mexicano fue no sólo creando las condiciones para su entrada en esa postmodernidad; además, fue consolidando además sus estructuras y organización política que lo llevó a ser tomado en cuenta en diversos acontecimientos internacionales, lo

²⁵ Lozano, Lucrecia, "Globalización y Regionalización en la Economía Internacional", en revista Relaciones Internacionales, No. 59 julio-septiembre, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993; Millán, Julio, "La Cuenca del Pacífico: Mito o Realidad", revista Comercio Exterior, Diciembre, México, 1993; Téllez-Cuevas, Rodolfo, "Eurolandia", en revista Espacios Públicos, No. 10, Toluca, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, 2002.

cual no devenía desde la Conferencia de Bretton Woods (México formar parte del Fondo Monetario Internacional -FMI- y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, conocido como Banco Mundial o BIRF, por sus siglas), hasta las actuales reestructuraciones. Por lo tanto, no podemos hablar ni siquiera pensar que devendrá una Reforma del Estado; lo único que se ha presentado en los Estados actuales, es la transformación de la organización y estructura estatal, como producto del desarrollo de la globalización.²⁶

En este sentido la ideología neoliberal -la dinastía económica que actualmente gobierna México- atiende a la “convergencia de los diferentes estados (sic) y culturas, (por lo que) veremos en cambio es que ha prevalecido hasta hoy la teoría neoliberal, que aboga por la supresión de las fronteras y de todo tipo de restricciones que pongan límites a la actividad financiera como mejor medio, dicen, de promover el bienestar y la justicia en general”.²⁷ Razones por las cuales el Estado Mexicano han descubierto áreas tan importantes como la seguridad y han demostrado su insuficiencia de dispositivos de auxilio, prevención y la desigualdad social²⁸ y que caracteriza mucho que el sector empresarial privado es uno de los pilares de los gobiernos neoliberales. Todo parece vislumbrar que se han limitado -la reforma-transformación económica-

²⁶ Alfieri, Carlos, “Entrevista con Ulrich Beck. Hacia un Cosmopolitismo Autocrático”, en La Jornada Semanal, Número 570, 5 de febrero, México, 2006, p. 8.

²⁷ Alfieri, Carlos, loc., cit. Un claro ejemplo lo son las medidas de aumento del 2% del panista Calderón, so pretexto de apoyo a la pobreza: “Si ayer el leit motiv para ganarse al ‘público’ era el ‘tesoro’ oculto en las aguas profundas del Golfo, hoy la campaña aprovecha los temores ante la próxima epidemia o chantajea con un hipócrita discurso sobre ‘los que menos tienen’ para vender el ‘producto’ (2 por ciento sin el cual no habría vacunas suficientes) y así maniatar a sus adversarios que le exigen un cambio de política que deje de lucrar con la pobreza”, en Adolfo Sánchez Rebolledo, “Es la ideología”, en La Jornada, México, 24 de septiembre, 2009, p. 19, las cursivas son del autor.

²⁸ Alfieri, Carlos, íbidem.

²⁹ Zepeda Patterson, Jorge (coord.), Los Amos de México, México, Planeta, 2007, pp. 169, 170, 205, 206, 209, 221, 225, 231, 263, 333, 334.

a un doble juego: apuntalar a los gobiernos neoliberales²⁹ y cuando no existe capacidad de respuesta de éstos, los sectores afectados (organizados por grupos conservadores) salen a las calles y convocan a los sectores más golpeados de la sociedad para que exista la protesta bajo la tesitura de que “¡si no pueden que renuncien!”, demostrando que el gobierno ha fallado.³⁰

Por otro lado, coincidimos con Beck, ya que la globalización y los esquemas de la política económica y la política-política han demostrado palmariamente esta concepción neoliberal es un anatema mundial y nada tiene de nacional; aunque existan casos donde se ha desandado: al final de la administración Bush se han expropiado bancos privados y apoyado económicamente sectores como el automotriz; y en otros casos, se ha dado marcha atrás al neoliberalismo en Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y naciones que habían virado hacia aquél modelo.

El caso de México

En México no podemos visualizar la reforma económica del Estado en ninguna de sus formas. En este sentido, la supuesta reforma económica nacional, es más bien de la transformación enfocada a un proyecto multipolar incluyente y foráneo, vivo plan de la Escuela de Manchester. Una de las expectativas manchesterianas, en un futuro inmediato, es la unidad monetaria -el Amero- y una zona internacional de libre comercio (pero no personas), para afianzar el ALCA o Acuerdo de Libre Comercio para las Américas, -base de la legitimidad estadounidense de su política

³⁰ Rodríguez Araujo, Octavio, “Un gobierno fallido”, en La Jornada, México, 24 de septiembre, 2009, p. 20.

económica hegemónica- y está en proceso de consolidación con los planes Puebla-Panamá y Mérida. Lo anterior se apuntala en palabras de Beck: “El término globalización -o mundialización- tanto en el sentido económico como en el cultural, significó siempre algo así como una agregación a las dimensiones ya existentes de los Estados nacionales, ...primero vendría la localidad, tras ella la región, luego el Estado, después el nivel internacional y luego... el de la globalización”.³¹

Este esquema económico manchesteriano, atiende a la polarización interna y exterior, hacia lo nacional y lo internacional, así como reconocer al inglés a fin de que sea una sola lengua en la región; sin embargo, en consecuencia la idea de un Estado Mundial no soluciona los problemas más inherentes de las secuelas del capitalismo salvaje,³² debido a las necesidades e infraestructuras económicas de las naciones -como la nuestra- que se adaptan a él.

Proceso de la transformación económica del Estado

Concluimos que para nosotros la teoría de la reforma estatal no es más que eso: una teoría, un estudio de los posibles elementos que se operan desde el Estado para hilvanar la transformación estructural y organizacional (algunos la justifican bajo el esquema del neoinstitucionalismo). Esta

³¹ Una nota de Ulrich Beck es lapidaria para nuestra actualidad -externada en 2006- y reza: “El Estado neoliberal se encuentra ahora a la defensiva, sobre todo frente a los crecientes riesgos y catástrofes, que requieren un potencial estatal de prevención y recompensación, algo que no puede afrontar el sector empresarial privado”: citada en Alfieri, Carlos, op., cit., pp. 9, 10.

³² Alfieri, Carlos, op., cit., p. 10. Uno de los ejemplos más recientes lo observamos en la falaz depresión de los mercados financieros de finales de 2008. El problema, obedeció a la interrogante si John Mac Cain o Barak Hussein Obama ocuparían la presidencia y de allí plantear o replantear el proyecto económico internacional.

Transformación Estructural Económica del Estado es sectorial, ya que no integral o generalizada, y en ese sentido podemos argüir que las Transformaciones del Estado a nivel nacional e internacional que van “del Estado Benefactor hacia el Estado Regulador (que) modificó los fines, instrumentos y políticas públicas aplicadas por los gobiernos”. Estas transformaciones como son internas -ya lo había dilucidado Ulrich Beck- y con repercusiones, en lo que José Juan Sánchez González considera “la parte más visible del gobierno”: la administración pública. Así la transformación estructural del Estado en el ámbito gubernamental y en particular con su organización administrativa, está plasmada “bajo la influencia del gerencialismo privado y de la teoría de la elección pública (public choice) nace el llamado movimiento del New Public Management (Nueva Gestión Pública)”.³³

Este nuevo paradigma ha alterado no sólo a las organizaciones privadas, sino que ha revitalizado -al menos en teoría- a la organización social y estatal, al grado que en este último caso la participación de la sociedad o ciertos grupos han avanzado para fragmentar la participación estatal a través de conceptualizaciones específicas como el efecto de la nueva “gobernanza”; o como una revalorización de la función administrativa del Estado fundamentada en legalidad, ética, transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas (lo que más arriba citábamos en cuanto a la desconfianza y ausencia de liderazgos: ahora contamos un sistema -a prueba- de rendición de cuentas, leyes de transparencia, etc). Esta parte obedece también a la transformación estructural del Estado administrativamente.

³³ Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance*, Toluca, México, IAPEM, 2006, p. 13. El Estado esta acotado por una forma gerencial de tratar los asuntos públicos con las bondades de la administración privada (calidad total, modernización e innovación, profesionalización, e-government, etc); y el capital que la sociedad -muy variable por cierto- demuestra y que se constituye como dice Francisco Morales, “por las redes y normas sociales de reciprocidad (...) en virtud de (...la) experiencia de cooperación e interacción social cotidiana”: cfr. Morales, Francisco, “Sociedad civil y gobierno en México”, en revista *Este País. Tendencias y opiniones*, No. 160, julio, México, 2004, pp. 26, 27.

Retomando la idea, uno de los pilares de esta transformación estructural del Estado comenzó en el sector económico-financiero. Se llevaron a cabo cambios en materia fiscal y el proyecto era netamente en el sentido de que la economía estuviera a la par de las necesidades externas (globalización pura).³⁴ Incluso las necesidades financieras internacionales orillaron al gobierno federal, por vía del ejecutivo, a hacer cambios como el del horario para estar más acorde con las necesidades horarias de los mercados bursátiles internacionales. O bien, instituir los controles de calidad en servicios -supervisados por la desaparecida Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía- y patentes en áreas diversas, para hacerlas competitivas ante la demanda exterior y en los mercados internos a través de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's) y la inclusión del ISO's (International Standard Organization).³⁵

Da inicio así, la utópica y supuesta estandarización de la calidad en bienes y servicios públicos. Esta política fue llevada incluso a sectores muy diversos como el educativo con la innovación curricular³⁶ y el de salud, lo cual condujo a la certificación de los mismos. De igual forma conlleva a la creación de varias comisiones, como la de Arbitraje Médico, reformando para ello la Ley General de Salud y la CONSAR o Comisión

³⁴ Muñoz Ledo habla de estas cuestiones en las que son omisos e ignorantes los gobiernos neoliberales panistas, a diferencia de los gobiernos neoliberales priistas: Muñoz-Ledo, Porfirio, op., cit., pp. 30-32.

³⁵ Homogenizar "(...) y estandarizar la calidad de los bienes y servicios a nivel mundial a través de las Normas ISO-9000, (obedece a que) cada país, mediante un sistema nacional de normalización, establece lineamientos estandarizados para ello, que abarque todo el proceso de fabricación de los bienes y la organización y prestación de los servicios con las equivalencias correspondientes". El neoliberalismo económico y la competencia internacional, orillan a los países a efectuar toda una serie de cambios estructurales para estar ad hoc. México no es la excepción y desde 1988, en que se creó la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, esta actividad ha venido incrementándose. Cfr. León Gómez, Dania, Introducción al Derecho Turístico, México, Instituto Politécnico Nacional, 2002, p. 137 y ss.

³⁶ Vid. Sánchez, Claudia, Ana Leticia Tamayo y Alejandra Moysén, Guía para el Diseño de Programas de Estudio por Competencias, Toluca, México, Coordinación General de Estudios Superiores, Secretaría de Docencia, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005.

Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. En materia financiera, se sentaron las bases para la creación y ampliación de la cobertura de la banca de tercer piso, con la introducción del MEXDER o mercado de derivados, y el mercado de divisas: estos estadios se concretizaron con el presidente Ernesto Zedillo.³⁷

Por otro lado y ante las retrospectivas anteriores, el Estado como organización ha oscilado hacia esquemas menos amplios de participación y de cambio, como el ámbito empresarial es un claro ejemplo ya que a través de la “apertura de los mercados y la creciente internacionalización de las economías ha reavivado los debates en torno al cumplimiento de normas del trabajo en regiones...(con bajo costo de mano de obra, lo que) ha favorecido la expansión de las actividades subcontratadas y...se pasan por alto los derechos humanos”.³⁸ Esto es producto de las mismas formas empresariales, como las alianzas estratégicas³⁹ y la mundialización de los mercados (Unión Europea, el Mercosur, las alianzas en el sureste asiático con la ANSEA, la importancia del Pacto de Rusia y China, entre otros).⁴⁰

³⁷ Téllez-Cuevas, Rodolfo, “Las Organizaciones hoy en Día. Ensayo de Teoría de las Organizaciones Administrativas”, Maestría en Administración, Ecatepec, México, Centro Universitario UAEM Ecatepec, 2007, p. 15.

³⁸ Cfr. Téllez-Cuevas, Rodolfo, loc., cit., p. 18. El que esto escribe realizó un estudio sobre las alternativas profesionales en los mundos de la abogacía y las corporaciones, destacando entre otros aspectos la aplicación del coaching y en burnout, como nuevas ofertas de abogados corporativos dirigida a capitanes de la industria y las finanzas: Téllez-Cuevas, Rodolfo, “El abogado corporativo: un profesional de élite y para la élite”, en revista Paraninfo Universitario, No. 1, octubre, Zumpango, Unidad Académica Profesional Zumpango-UAEM, 2002.

³⁹ Como el joint venture, off short's, code share y “la creación del coaching o life coach y el burnout a directivos y altos ejecutivos, es resultado de lo antes signado y que se cuenta dentro de las alternativas de estudio de especialista en estas técnicas de asesoría y a manera de pool de staff de los personajes que toman las principales decisiones y que el resultado determinará en gran medida su competitividad y aceptación internacional, tratándose de las multinacionales, y su mejor posición económica y saneamiento financiero si se trata de países.

⁴⁰ Téllez-Cuevas, Rodolfo, loc., cit., p. 15.

En sí la transformación estructural del Estado va encaminada al fortalecimiento del proyecto neoliberal manchesteriano, a pesar de demostrar que no funcionó en su perspectiva y que el PAN-gobierno se ha confinado en esta postura, aunque vean que los vecinos del norte -incluso Europa- hayan abortado este modelo económico y regresado a esquemas proteccionistas de los años 70 del siglo XX. En otras palabras, seguimos en un proceso de transición inacabado y que seguramente los mismos gobernantes de Acción Nacional, tampoco conocen sus alcances y en qué punto se encuentran sus políticas, pues además de carecer de un Proyecto Nacional (por ser producto del neopanismo militante desde los años 80, con el ascenso de Manuel de Jesús Clouthier), no tienen la menor idea de la función de gobierno.

Perspectivas

No son nada encomiables para el futuro inmediato. Uno de los protagonistas de la política de los gobiernos priístas pronosticó: “A mi modo de entender, los mayores retos se encuentran en nuestra vida política. Clima de encono y confrontación; preeminencia de intereses partidistas, de grupo o personales por encima de los intereses superiores del país; un gobierno debilitado capturado por el poder de monopolios y oligopolios, sindicatos y medios de información; una sociedad que ha perdido confianza en las instituciones y desprecia a la autoridad; un clima de inseguridad y violencia ligada al narcotráfico; y, lo que es más importante, desprecio por la ley y ausencia de un verdadero estado de derecho (sic)”.⁴¹ Tendremos así, una crisis más aguda en

⁴¹ Silva-Herzog, Jesús, *A la distancia... Recuerdos y testimonios*, México, Océano, 2007, p. 176.

todas las estructuras (política, económica, social, cultural, étnica, de género y demás) sin visos de cambios favorables para la sociedad civil más amplia, con todo y Amero, Alca, libertad de tránsito -pero sólo- de mercancías (recientemente la humillante actitud de Canadá al pedir visado a los mexicanos para ingreso a su territorio), más desigualdades, un amplio margen de distancia entre la clase dominante y las clases más desprotegidas; tendremos reforma del Estado desde el ámbito legal-constitucional, manipulada y será enfocada a robustecer el proyecto neoliberal (reforma agraria, laboral, ecológica, judicial -pero sólo en sus procesos de aplicación- y demás).

Estamos en la transición que ha buscado las vías simples de la transformación económica. Serán cautos en cambios que puedan introducir la alteración del proyecto neoliberal: por tanto, a toda costa bloquearán figuras legales y políticas como el plebiscito, el referéndum y/o el balotaje. El proyecto consumado en la Ley para la Reforma del Estado, permanecerá en “la congeladora” y de él sólo se reto-marán líneas de comportamiento hacia el beneficio de los intereses de personas y grupos, ya enquistados en la cúspide del aparato estatal: como la ley laboral, la política de pensiones, las leyes de seguridad social y sanitaria; los aspectos pseu-dos-innovadores en la educación, que va a engendrar productos con estándares de calidad, cuyo fracaso ya lo podemos vaticinar. Y recientemente (septiembre de 2009) la desaparición de las secretarías de Turismo, Función Pública y Reforma Agraria; así como el paquete de aumentos del 2% a todos los bienes y servicios, dando como resultado serios problemas y más crisis.⁴²

⁴² González, Susana, “Descarta despidos por fusión de Economía con la Sector”, en La Jornada, México, 24 de septiembre, 2009, p. 29.

Conclusión

1.- La globalización ha sido constante en los cambios que se deben dar entre las organizaciones y su comportamiento interno y externo. Y como tal no sólo se vincula al aspecto financiero y económico sino político y social. Es decir, su repercusión es local, regional, nacional e internacional.

2.- Los cambios consecuentemente han reflejado que la segmentación y la parcialidad de la globalización (local, regional, etc) están siendo rebasados por las necesidades y urgencias más significativas para conformarse más allá de la sectorización o esfera determinada. Es este campo, para que el cosmopolitismo esté sentando sus reales, ya que la “aldea global” está siendo insuficiente ante el embate de los altos índices de tecnificación. La nueva revolución industrial (tecnológica) orilla a multinacionales y gobiernos (per se o en federaciones como la Unión Europea) deberán mirar en un futuro no muy lejano hacia una cosmopolitización de toda la vida interna y externa del mundo. Este proyecto multipolar está por encima de las estructuras estatales, es supranacional, por lo que los gobernantes son los ejecutores de este plan transnacional.

3.- México ha vivido en una monarquía republicana -si se permite el adecuado término, que algún día usó Cosío Villegas- anodina, donde nos han gobernado varias “dinastías económicas”, sustentadas en esquemas y modelos mal aplicados, donde ha imperado la dinastía liberal-manchesteriana, que sólo a beneficiado a intereses personales o de grupo.

4.- Por las condiciones en que se ha desenvuelto nuestro país en todos

los sectores de la sociedad, no hay una real reforma del Estado (en ninguno de sus ámbitos más variopintos), sino un proceso de transición hacia la transformación estructural del Estado, que beneficia a aquellos grupos.

5.- El PAN-gobierno no ha sabido gobernar y rema contracorriente, ha querido llevar la economía -a pesar de que en el mundo se abdicó al sistema neoliberal- sin un proyecto económico y aun de nación definido. No saben ni cómo hacerlo, por tanto con ellos, no habrá ni siquiera una real reforma económica, pero si una transformación estructural y sectorial de una economía neoliberal, de un PAN-gobierno negligente.

Bibliografía

Alfieri, Carlos, “Entrevista con Ulrich Beck. Hacia un Cosmopolitismo Autocrático”, en suplemento **La Jornada Semanal**, Número 570, 5 de febrero, México, 2006.

Andrade Sánchez, Eduardo, **Teoría General del Estado**, México, Harla, 1987.

Bannock, Graham y Ray Rees, **Diccionario de Economía**, México, Trillas, 1988.

Boiral Oscar, “Certificar la buena conducta de las empresas. Retos, problemas y perspectivas”, en **Revista Internacional del Trabajo**, Vol. 122, No. 3, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2003.

Case, Karl y Ray Fair, **Principios de Microeconomía**, México, Simon & Schuster Company, 2003.

Dabène, Olivier, **La Région Amérique Latine. Interdépendance et changement poli-tique**, París, France, Presses de Sciences Po, 1997.

Fukuyama, Francis, El fin de la Historia y el último hombre, México, Editorial Planeta, 1992.

González, Susana, “Descarta despidos por fusión de Economía con la Sector”, en La Jornada, México, 24 de septiembre, 2009.

Huerta, Arturo, La Globalización, Causa de la Crisis Asiática y Mexicana, México, Diana, 1998.

Krauze, Enrique, Mexicanos eminentes. Jesús Reyes Heróles, cambiar para conservar, México, Tusquets, 1999.

León Gómez, Dania, Introducción al Derecho Turístico, México, Instituto Politécnico Nacional, 2002.

López-Portillo, José, Mis tiempos, Tomo I, México, Fernández Editores, 1988.

Lozano, Lucrecia, “Globalización y Regionalización en la Economía Internacional”, en revista Relaciones Internacionales, No. 59, julio-septiembre, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1993.

“México: en Depresión Económica. El Caso del Neoliberalismo”, en revista La Carpeta Púrpura, No. 211, 29 de marzo, México, 1996.

Millán, Julio, “La Cuenca del Pacífico: Mito o Realidad”, revista Comercio Exterior, Diciembre, México, 1993.

Morales, Francisco, “Sociedad civil y gobierno en México”, en revista Este País. Tendencias y opiniones, No. 160, julio, México, 2004.

Muñoz-Ledo, Porfirio, La ruptura que viene. Crónica de una transición catastrófica, México, Grijalbo, 2007.

Peña García, Rosa María de la, “La Nueva Ética Global, la Reforma del Estado en México y la Integración Regional”, en revista Quórum, No. 43, Junio, México, Congreso de la Unión, 1996.

Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, México, Porrúa, 1997.

Roldán, Luis Fernando, Diccionario Irreverente de Política Mexicana, México, Grijalbo, 2006.

Rodríguez Araujo, Octavio, “Un gobierno fallido”, en La Jornada, México, 24 de septiembre, 2009.

Sánchez González, José Juan, Reforma, Modernización e Innovación en la Historia de la Administración Pública en México, México, Miguel Ángel Porrúa-IAPQROO, 2005.

-----, Gestión Pública y Governance, Toluca, México, IAPEM, 2006.

Sánchez Rebolledo, Adolfo, “Es la ideología”, en **La Jornada**, México, 24 de septiembre, 2009.

Silva-Herzog, Jesús, **A la distancia...Recuerdos y testimonios**, México, Océano, 2007.

Téllez-Cuevas, Rodolfo, “Eurolandia”, en **revista Espacios Públicos**, No. 10, Toluca, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, 2002.

-----, “Las Organizaciones hoy en Día”. **Ensayo de Teoría de las Organizaciones Administrativas**, Maestría en Administración, Ecatepec, Centro Universitario UAEM Ecatepec, 2007.

Zepeda Patterson, Jorge (coord.), **Los Amos de México**, México, Planeta, 2007.

Zolo, Daniel, “Hacia una Europa de ciudadanos”, en **revista Metapolítica**, No. 43, septiembre-octubre, México, 2005.

Origen de la regulación laboral y su impacto en algunas economías de América Latina

Miguel Cruz Vásquez

Abstract

El trabajo expone la importancia de las regulaciones laborales en diferentes países de América Latina, en los cuales se demuestra la robustez de la teoría legal, la cual postula que existen regulaciones laborales más rigurosas en los países de tradición legal francesa, aunque se reconoce que el modelo de regulación actual sea un híbrido de los modelos del poder político y de origen legal. También se analizan algunos de los resultados de los procesos de desregulación laboral emprendidos en las principales economías latinoamericanas, encontrando diferentes efectos entre los países con procesos de regulación laboral terminados y aquellos con procesos de desregulación no terminados, siendo los resultados de éstos similares a México, país que no ha modificado su legislación laboral.

Palabras clave: Economía, desempeño, procesos, regulación y trabajo.

The work sets out the importance of the labor regulations in different countries from Latin America, in which the robustness of the legal theory is demonstrated, which postulates that there is more rigorous labor regulations in the countries of French legal tradition, although is clear that the model of present regulation is a hybrid of the models of the political power and legal origin. Also some of the results of the undertaken processes of work deregulation in the main Latin American economies are analyzed, finding different effects between the countries with processes of work regulation finished and those with not finished processes of deregulation, being the results from these similar to Mexico, country that has not modified its work legislation.

Key words: Economy, performance, processes, regulation and work.

Doctor en Economía por la Universidad de las Américas, Puebla; Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Profesor Investigador de la carrera en Administración Pública en la Universidad de la Sierra Sur, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.

Introducción

Durante la primera mitad del siglo XX, observamos una creciente preocupación de los gobiernos de la mayor parte del mundo por proteger y garantizar un mínimo de estándar de vida a los trabajadores, estableciendo claramente sus derechos en las regulaciones laborales, particularmente la estabilidad en el empleo; pero también hemos observado durante la última parte del siglo XX y los albores del siglo XXI, la transformación de esta tendencia expansiva a otra asociada con la reducción o contención de esos derechos.

La nueva visión de la regulación laboral, resultado de la globalización y de las nuevas formas de operación de los mercados de bienes y servicios, ha modificado la manera en que se relacionan empleados y empleadores y dado lugar a un mercado laboral muy distinto al que prevalecía cuando las economías estaban orientadas hacia adentro. Como consecuencia, en varios países del mundo, entre ellos los de América Latina, se han efectuado reformas a su legislación laboral, siendo los resultados muy distintos en éstos, especialmente dependiendo de si se completaron o no dichas reformas.

En tal sentido es pertinente preguntarse porqué tenemos la actual legislación laboral y cuál es la pertinencia de su eventual desregulación en nuestro país, revisando algunas de las experiencias realizadas en la región latinoamericana, con el objeto de comparar su impacto sobre los mercados de trabajo en dichos países y el mercado laboral de México, en donde no se ha modificado la legislación laboral.

Origen de la regulación laboral

La expansión de los derechos de trabajador observada durante la mayor parte del siglo XX, se llevó a cabo a través del establecimiento de un sistema de leyes e instituciones, compuesto por leyes del trabajo, leyes de relaciones industriales y colectivas y leyes de seguridad social.¹ Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.2), estudian este sistema de leyes laborales de 85 países a la luz de tres teorías de la elección institucional: la teoría de la eficiencia, la teoría del poder político y la teoría legal.²

Teoría del poder Político

Las instituciones son conformadas por los individuos que están dentro del poder (denominados “insiders”) para beneficiarse de ellas a expensas de los que están afuera (denominados “outsiders”)³ (Marx, K.

¹ La Ley del Trabajo es la que regula los contratos individuales de trabajo; la Ley de Relaciones Industriales y Colectivas es aquella que regula la negociación, adopción y cumplimiento de los contratos colectivos, las organizaciones de sindicatos y la acción industrial de trabajadores y empleadores; y la Ley de Seguridad Social es la que regula la respuesta de la sociedad a las necesidades y condiciones que tienen impacto significativo en la calidad de vida, edad, discapacidad, desempleo y maternidad de los trabajadores. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.2).

² La teoría de la eficiencia sostiene que las instituciones se ajustan para servir más eficientemente a las necesidades de una sociedad, en donde cada sociedad elige un sistema de control social de los negocios que óptimamente combina fuerzas de mercado, resolución de disputas en la corte, regulación gubernamental, impuestos y subsidios correctivos; la teoría del poder político establece en sus versiones de votación y de grupos de interés político, que las instituciones son conformadas por los individuos que están en el poder, para beneficiarse a expensas de los que no lo están; la teoría legal supone que la regulación es conformada por la tradición legal de los países y que las naciones de common law y de ley civil utilizan diferentes estrategias para resolver las fallas de mercado, las primeras se basan en contratos y litigación privada y las segundas en la supervisión directa de los mercados por el gobierno. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.2).

³ En la práctica no hay una clara distinción entre insiders y outsiders; en un extremo existen trabajadores altamente organizados con elevados salarios, alta seguridad en el empleo y elevado poder de negociación y en el otro se ubican los desempleados a largo plazo, con pocas perspectivas inmediatas de obtener empleo, encontrándose en medio trabajadores con diversos niveles de poder de negociación y riesgo de desempleo, cuyos intereses pueden converger con los “insiders” o con los “outsiders”, dependiendo del asunto a tratar (Saint-Paul, 1996, p. 266).

1872), Olson, M. (1993), Finer, S. (1997) bien sea a través de votaciones, lo que constituye la primera versión; o mediante la influencia de grupos de interés político, lo que da sustento a la segunda versión.

La versión electoral de la teoría sostiene que el principal modo de tomar decisiones de política son las elecciones y por eso los partidos políticos que las ganan llegan a conformar la ley, mientras que la segunda se refiere a que las leyes en democracias y dictaduras son conformadas por los grupos de interés. Olson, M. (1965), Becker, G. (1983).

En la versión electoral, sostienen que las regulaciones proteccionistas son introducidas por gobiernos socialistas, social-demócratas, y más generalmente izquierdistas, para beneficiar a sus partidarios, Esping-Andersen, Gosta (1999), Hicks, Alex (1999), mientras que en la de grupos de interés, sostienen que las regulaciones laborales son la respuesta de los gobiernos a los grupos de presión y son más rigurosas entre más poderosos son los sindicatos y demás organizaciones de presión, sin considerar la ideología del gobierno que está en el poder. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.2).

La teoría del poder político sostiene también que la capacidad de quienes se encuentran en el poder para beneficiarse de las regulaciones está limitada por los contrapesos sobre el gobierno, que pueden provenir ya sea de la política, tales como la Constitución política y demás ordenamientos jurídicos, así como de las restricciones legislativas, Buchanan, James y Gordon Tullock (1962) ó de los mercados, como la apertura económica y otras; asimismo, señala que las dictaduras están menos limitadas que los gobiernos democráticos para contar con leyes e instituciones más distributivas. Esta teoría encuentra apoyo empírico en los trabajos de regulaciones a la entrada. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.2).

Teoría de la Eficiencia

De acuerdo con Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.2), para la Teoría de la Eficiencia las instituciones se ajustan para servir eficientemente a las necesidades de una sociedad; mientras que (Demsetz, H. 1967) y (North, D. 1981) proponen que la elección de instituciones es dictada básicamente por consideraciones de eficiencia, ya que existen costos fijos de establecer las instituciones y sólo es socialmente eficiente establecerlas cuando los beneficios cubren los costos.

Investigaciones más recientes sobre elección institucional eficiente se han enfocado en la idea de que diferentes arreglos institucionales, que van desde la confianza en las fuerzas desenfrenadas del mercado, hasta el contrato y la litigación privada, la regulación del gobierno, los subsidios y el seguro social; representan modos alternativos de tratar los daños y fallas de mercado, que pueden ser pertinentes bajo diferentes circunstancias, por ejemplo, distintas combinaciones de estas estrategias pueden ser eficientes en países desarrollados y en países en desarrollo.⁴ Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.5).

La primera versión de la teoría de la eficiencia, se refiere a que la seguridad social puede ser el modo más eficiente de tratar las fallas del mercado en países con menor costo marginal social de recaudar impuestos, es decir, en los ricos. Brennan, G. y J. Buchanan (1980),

⁴ Un ejemplo que se menciona en la literatura es el de que el costo marginal de recaudación de impuestos es menor en los países desarrollados que en los países en desarrollo, por lo que los primeros cuentan con recursos para financiar el seguro del desempleo, las licencias por enfermedad o las jubilaciones anticipadas, mientras que en los segundos es mayor el costo marginal de cobrar impuestos, por lo que prefieren la regulación gubernamental para hacer cumplir los derechos laborales. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.5).

Becker, G. y C. Mulligan (2000), ya que pueden confiar en los contratos y juicios de la Corte; mientras que los países pobres deben regular para proteger al trabajador de maltrato o despido, pues en ellos los contratos no pueden hacerse cumplir. Blanchard, O. (2002).

La segunda versión de esta teoría predice exactamente lo opuesto al sostener que el principal costo de la regulación, respecto a otras formas de control social de los negocios, es el potencial de abuso hacia las firmas reguladas por parte del gobierno y sus funcionarios, quienes pueden forzar a las firmas a contratar y mantener exceso de trabajadores; por lo que los países ricos y mejor gobernados tienen una ventaja comparativa en el uso de la regulación sobre otras formas de control social de negocios, ya que es menos probable que sus gobiernos abusen del poder. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.5).

La propuesta básica de las teorías de la eficiencia es que los países con diferentes niveles de desarrollo económico deberían adoptar diferentes estructuras de regulación siguiendo criterios de eficiencia, pero que los mercados de trabajo no son ideales para probar las bases de las teorías de la eficiencia, porque los supuestos básicos de las fallas de mercado no son tan claramente convincentes en estos como en algunos otros mercados, y porque no hay argumento convincente de que las leyes laborales evolucionaron hacia la eficiencia a través de un largo período de prueba y negociación social. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.5).

Teoría del origen legal

La tercera teoría, la de origen legal, ha recibido mucha atención en los últimos años, según la cual, la regulación del trabajo y de otras materias

de un país es conformada por el origen histórico de sus leyes; asimismo postula que las leyes laborales de los países provienen de las dos diferentes tradiciones legales que evolucionaron en Europa Occidental desde el siglo XII: el Common Law y la Ley Civil. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.3).

El Common Law surgió en Inglaterra y de ahí se transplantó a sus colonias: Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Pakistán, India y otros países en el Sur y Sureste de Asia, África Oriental y el Caribe. Se caracteriza por la importancia de los jurados y jueces independientes en la toma de decisiones, así como el énfasis en la discreción judicial en oposición a los códigos, y la regulación a través de contratos y litigios privados. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.5).

La ley civil a su vez, evoluciona de la ley Romana en Europa Occidental a través de la Edad Media y se incorpora a códigos civiles en Francia y Alemania en el siglo XIX, siendo sus características principales contar con poderes judiciales menos independientes, dar poca importancia relativa a los jueces y un papel más importante de los códigos sustantivos y de procedimientos, opuestos a la discreción judicial, así como la regulación a través de la supervisión directa del mercado por parte del gobierno.

Con las conquistas Napoleónicas, la ley civil se trasplanta por toda Europa Occidental, incluyendo España, Italia, Portugal, Holanda y subsecuentemente a las colonias en el Norte y Occidente de África, toda América Latina y partes de Asia. El código alemán llega a ser aceptado en Europa Occidental alemana y trasplantado a Japón y de ahí a China, Corea y Taiwán. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.5).

La Teoría de Origen Legal señala que los países con distintas tradiciones legales deberían usar diferentes técnicas institucionales para regular los mercados laborales: los que cuentan con tradición de códigos civiles deberían regular más que los países de common law y estos últimos deberían tener un sistema de seguridad social más generoso, porque es más probable que confíen en los mercados para que éstos provean los seguros. También predice que los patrones de regulación de las diferentes actividades entre países están correlacionados. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.9).

Pruebas econométricas

Para éstos actores, la teoría legal ha sido menospreciada por los partidarios de la teoría del poder político, bajo el argumento de que al menos en Europa Occidental, la tradición de ley civil a menudo ha coincidido con la presión política para regular, usualmente de la izquierda. Con el objeto de distinguir ambas teorías, combinaron datos sobre orientación política y origen legal para una muestra de 85 países en 1997 y concluyeron que lo más probable es que el modelo de regulación actual sea un modelo híbrido de poder político y de origen legal. Para tal fin, construyeron un nuevo grupo de datos que describen la protección legal de los trabajadores en estos países recolectando datos sobre los tres componentes de la estructura legal de protección

para el trabajador: I) leyes de empleo,⁵ II) leyes de negociación colectiva⁶ y III) leyes de seguridad social.⁷

Para cada ley en cada país, identificaron la regulación gubernamental en cada área y asignaron un registro más alto cuando una regulación era más protectora del trabajador. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.9).

Así, los resultados econométricos, por cuanto a la regulación del trabajo y el origen legal son:

I. En materia de leyes de empleo, la protección del trabajador es más débil en los países más ricos; la regulación de las relaciones industriales no depende monotónicamente del ingreso aunque la protección de seguridad social se incrementa notablemente con el nivel de ingreso; en relación a los países de common law, los países de origen legal socialista y francés ordenan una protección del empleo significativamente más alta.

⁵ Las leyes de empleo son aquellas que gobiernan la relación individual de trabajo, e incluyen la formación del contrato de trabajo, la duración mínima obligatoria de los contratos, las condiciones del contrato y la terminación de la relación contractual y agrupan las provisiones del empleo en materia de a) contratos alternativos de empleo, b) condiciones del empleo, y c) estabilidad en el empleo. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.11).

⁶ Las leyes de negociación colectiva o de relaciones industriales, son aquellas dirigidas a proteger colectivamente a los trabajadores contra los empleadores, y gobiernan la balanza de poder entre los sindicatos y otras agrupaciones de trabajadores con los empleadores y asociaciones de empleadores. Agregan las leyes de este tipo en materia de: a) negociación colectiva, b) participación de los trabajadores en la administración de la empresa. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.12).

⁷ Las leyes de seguridad social en la mayoría de países cubren los riesgos de a) vejez, discapacidad y muerte, b) enfermedad y salud, y c) desempleo. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p.14).

II. En el área de las relaciones industriales hay un patrón similar al de protección del empleo, los países socialistas y de origen legal francés tienen leyes de protección marcadamente superiores a las de los países de Common Law.

III. En el área de seguridad social hay clara evidencia de una regulación más generosa en los países de origen legal socialista, excepto en el área de apoyo a la vejez; en cambio la diferencia entre los países de ley civil francesa y de common law es menos pronunciada, aunque es más alta la protección de salud y enfermedad.

Respecto al vínculo entre la regulación del trabajo y el poder de la izquierda encuentran que: I) los países con más larga historia de poder político de la izquierda o gobiernos centristas entre 1975 y 1995 tienen más rigurosas regulaciones de sus mercados laborales, medidas ya sea por leyes de empleo o de relaciones industriales; II) un porcentaje más alto de la fuerza de trabajo cubierta por negociaciones colectivas se asocia con leyes del empleo y de relaciones industriales más proteccionistas; en cambio la densidad sindical se asocia con seguridad social más generosas; III) el poder explicatorio de las variables políticas es marcadamente inferior que el de los orígenes legales.

En general éstos autores concluyen que:

- a) Los países de origen legal socialista y francés son más intervencionistas que los países de common law en materia de leyes de protección al empleo y de relaciones industriales;
- b) Los gobiernos de izquierda y la influencia sindical más alta son asociados con regulaciones del mercado laboral más profundas, aunque estos resultados no son consistentes a través de las

especificaciones y no sobreviven a la inclusión del origen legal en la regresión;

c) La evidencia presentada hasta este punto ofrece apoyo robusto a la teoría legal, es consistente con una versión particular de la teoría de la eficiencia, la que establece que los países ricos regulan menos porque confían más en los mercados laborales para brindar seguridad a los trabajadores. y no brinda mucho soporte a la teoría política. Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, pp. 18-21).

Procesos de desregulación laboral en países de América Latina

La desregulación laboral, como cualquier iniciativa de política, debe superar “negociaciones” entre los actores que la promueven o se oponen a ella, para el reparto de los beneficios cuando sus intereses coinciden, o bien de pérdidas y ganancias cuando sus intereses se contraponen, con el objeto de construir consensos dentro de la sociedad.

La mayoría de desregulaciones laborales realizadas han perseguido la reducción de los costos laborales a través de la flexibilización o combate a las rigideces del mercado laboral, tales como seguros del desempleo, altos salarios mínimos y/o rigurosa legislación de protección al empleo, sobre todo de los costos de despido. En un reciente artículo, Liliana

Meza (Meza, L. 2007, p. 173) afirma que la flexibilización laboral⁸ puede asociarse con un deterioro de la calidad de vida de millones de familias que dependen de un empleo en el sector formal,⁹ pero también con un aumento de la demanda de trabajo por parte de las empresas, aunque este resultado no depende solamente de tal flexibilización.¹⁰

La autora también postula que los salarios no necesariamente están destinados a desplomarse al implementarse una flexibilización laboral, si ésta se acompaña de políticas que eleven la productividad; por lo que resume que la calidad de vida de los trabajadores puede mejorar o deteriorarse con una flexibilización del mercado laboral, pues el resultado no depende de la flexibilización en sí misma, sino de otro tipo de políticas complementarias a la flexibilización.

Por su parte, Ibarra, M. (2006, p. 458) señala que la mayor parte de estudios sobre la flexibilización del mercado de trabajo se enfocan en las diferencias entre los mercados de trabajo de Estados Unidos y

⁸ Un mercado laboral flexible es el que facilita la entrada y salida de los trabajadores de los centros de trabajo, pero que pierde de alguna manera el control sobre las remuneraciones: Son características de este mercado la existencia de diversos contratos de trabajo, por ejemplo, de aprendizaje de alguna actividad, el cual puede darse por terminado después de un tiempo determinado. También pueden existir períodos de prueba de los trabajadores en las empresas, al término de los cuales pueden ser despedidos sin más justificación. Pueden existir también contratos temporales, por tiempo determinado, o contratos para trabajar tiempos parciales o cierto número de horas. También puede haber despidos injustificados con sólo un aviso previo y pueden haber despidos colectivos con alguna regulación de la autoridad laboral del país. Finalmente, en un mercado laboral altamente flexible no existe un salario mínimo de ley, y puede o no haber seguros de desempleo (Meza, L. 2007, p. 172).

⁹ “La legislación laboral en México es muy protectora de los derechos de los trabajadores, pero los costos que imprime a las empresas han generado que el mercado laboral se divida en un mercado laboral formal, en el que las leyes laborales se cumplen a cabalidad y un mercado laboral informal, en el que éstas no se cumplen” (Meza, L., 2007, p. 173).

¹⁰ Sino también de una serie de medidas macroeconómicas y regulatorias complementarias a la flexibilización, que incentiven a las empresas a instalarse o a expandirse en el país, y a aumentar el uso del trabajo en sus procesos productivos.

Europa y que gran parte de la literatura al respecto refiere los menores niveles de desempleo y la alta competitividad de los estadounidenses como producto de un mercado laboral flexible, mientras que en Europa, la amplia protección al trabajador se traduce en mayor desempleo, desincentivo a la inversión y menor competitividad.

Para él, las rigideces del mercado laboral obstaculizan la maximización de los recursos financieros, tecnológicos y humanos, y por el contrario, la apertura llevada a cabo en los ochenta fue fundamental para que diversos países europeos que realizaron cambios estructurales en su economía entre ellos la desregulación laboral, alcanzaran mayor competitividad, de manera que diversas desregulaciones en materia laboral dieron como resultado una mayor creación de empleos, aunque parcialmente a costa del estado de bienestar.

También señala que los beneficios de las desregulaciones anteriores se refieren básicamente a países europeos donde el Estado de bienestar y la estructura del mercado de trabajo son diferentes a los latinoamericanos, y por tanto, los resultados alcanzados en el viejo continente no son la mejor referencia de lo que ocurre en la región en caso de aplicarse la flexibilidad laboral; y aunque reconoce la escasez de estudios sobre los efectos de la flexibilidad laboral en América Latina, destaca que en la mayoría de los países de la zona donde se han realizado cambios en su legislación laboral desde hace más de un decenio, los resultados no se asemejan a los de Europa.

Como muestra de lo anterior, comenta el efecto experimentado en los mercados de trabajo de las economías más importantes de América Latina (Argentina, Brasil y Chile) a partir de los cambios en materia laboral en el decenio de los noventa, cuyos resultados son comparables con los de la situación actual del mercado de trabajo en México, aún

cuando éste no ha efectuado reformas laborales. Por ello, concluye que los resultados no son tan benéficos como se esperaba y, en la mayoría de los casos, tienden a reducir la calidad de vida del trabajador (Ibarra, M. 2006, p. 459).

Chile: de la flexibilidad profunda a la regulación del mercado de trabajo

En Chile se pueden distinguir dos desregulaciones a la legislación laboral en los últimos veinticinco años. La primera a finales de la década de los setenta, cuando el gobierno dictatorial empezó a hacer los primeros esfuerzos de reforma económica tales como la eliminación de barreras a la entrada de capitales, la apertura comercial y un sistema de pensiones privado, que junto con otros incentivos económicos y fiscales, atrajeron grandes montos de inversión extranjera al país y repercutieron positivamente sobre las tasas de empleo. (Meza, L. 2007, 173). Sin embargo, esta reforma implicó la supresión de algunos derechos laborales y la reducción del sindicalismo a su mínima expresión. Ibarra, M. (2006, pp. 461-462).

La segunda desregulación laboral tiene lugar en los primeros meses de la década de los noventa con la llegada de un régimen democrático al poder e implica mayor protección a los trabajadores, sin eliminar los atractivos a la inversión privada y sus cambios más significativos fueron la mejora en la regulación de la contratación a plazo fijo, la rebaja en la duración de los contratos de formación y aprendizaje; el establecimiento del despido colectivo derivado de procesos de modernización de las empresas, bajas en la productividad, cambios en las condiciones del mercado o la economía y la falta de adecuación laboral o técnica del trabajador, la creación de la figura de las centrales sindicales y un mayor apoyo a la constitución de sindicatos (Meza, L., 2007, p. 174).

El caso de Chile es importante por ser uno de los países de la zona con mayor flexibilidad laboral y uno de los que más se han beneficiado de su inserción en el mercado mundial en términos de inversión, empleo y estabilidad. En él no existe regulación laboral que determine un salario mínimo, lo que parece haber beneficiado al empleo, ya que entre 1986 y 2005 el número total de ocupados en el país creció en casi 50%, lo que implicó una tasa de crecimiento anual promedio de la ocupación total de 2.5%. La tasa de desempleo en Chile oscila alrededor de 7.0%, pero en 1993 alcanzó su nivel más bajo del período mencionado, llegando a solo 1.3% (Schkolnik, M.2002).

En Chile existe un seguro de desempleo que incide de manera positiva sobre la tasa de desempleo abierto, lo que diferencia claramente al mercado laboral chileno del mercado mexicano, que presenta tasas de desempleo abierto mucho más bajas. Lo que sugiere el caso chileno acerca del empleo y desempleo es que la flexibilidad de su mercado laboral facilita la movilidad de los trabajadores, aunque no sin costo alguno; ya que según datos de (Schkolnik, M.2002), el 49% de los empleos en ese país duran menos de tres años.

A pesar de la flexibilidad laboral, las remuneraciones promedio chilenas no han sufrido pérdidas en los últimos años, sino al contrario, entre 1994 y 2005 el índice general real de remuneraciones creció en Chile casi 30%, es decir, a una tasa de crecimiento anual promedio de 2.3% en el período mencionado (Meza, L., 2007, pp. 174-175).

Los esfuerzos desreguladores en Chile se iniciaron ante la amenaza de un boicot sindical al comercio chileno con el resto de América, que entraría en vigor el 8 de enero de 1979, impulsado por la poderosa central sindical norteamericana AFL-CIO, tras el encuentro de la Organización Regional Interamericana del Trabajo (ORIT), fruto de la

labor de dirigentes sindicales chilenos para doblegar al gobierno de Pinochet con las armas de la solidaridad del sindicalismo mundial, ante las críticas del sindicalismo internacional de que en Chile no existían libertades mínimas para la actividad sindical, ni mecanismos democráticos para la generación de las organizaciones y los dirigentes sindicales (Piñera, J., 2005).

La respuesta del gobierno de la dictadura fue encomendar al recién designado Ministro del Trabajo José Piñera y a su equipo de expertos la elaboración de una nueva Ley Laboral en diciembre de 1978, que a juicio de este funcionario no restituiría el viejo orden sindical con sus fueros y privilegios, sino que sería un ordenamiento liberal basado en cinco puntos centrales: i) Libertad sindical, ii) Democracia en las decisiones, iii) Negociaciones colectivas en cada empresa, iv) Huelga sometida a las reglas del mercado y v) No intervención estatal (Piñera, J., 2005).

Al mismo tiempo Piñera dialogaba con grupos sindicales y empresariales del país y lograba a través de la intermediación del millonario norteamericano Peter Grace ante George Meany, líder de la AFL-CIO, la suspensión del boicot anunciado. Elaborado el nuevo código laboral en 1979, el Ministro del Trabajo consigue la autorización para implantarlo después de platicar con los demás miembros de la Junta Militar: Almirante José Toribio Merino, General Fernando Mathei y César Mendoza (Piñera, J., 2005).

Argentina: cambios sin resultados claros

El caso de Argentina es también ilustrativo, ya que a pesar de promover la flexibilización laboral, el empleo en el país no creció de manera tan acelerada como en Chile y las remuneraciones reales han caído en los últimos años. En este país se hicieron desregulaciones profundas en

materia de flexibilidad laboral durante los años noventa, la primera en 1991, que se proponía modernizar la economía y mejorar la posición del país en el mundo, así mismo, combatir el empleo informal y fomentar políticas de ocupación activas (Ibarra, M. 2006, p. 460).

Debido a que el desempleo es considerado uno de los problemas más graves de la época junto con la inflación y los desequilibrios presupuestarios, como medida central de la reforma se establecieron modalidades de contratación atípicas, como los contratos a plazo fijo, por honorarios y temporales, a los que en general se denominó “temporales”; así mismo, se otorgaron apoyos gubernamentales y exenciones fiscales a los empresarios que hicieron uso de ellos. (Meza, L., 2007, p. 175) Sin embargo, después de cuatro años de vigencia de estas modalidades de contratación, no se consiguió un incremento considerable del empleo temporal, debido a los engorrosos trámites que aún se mantenían (Ibarra, M. 2006, p. 460).

La segunda desregulación laboral se efectúa en 1995 para corregir los errores de la primera y los cambios principales fueron la reglamentación del trabajo a tiempo parcial; el establecimiento de un período de prueba y la puesta en marcha de medidas para facilitar la contratación por tiempo determinado; así como la autorización del contrato de aprendizaje y de formación y del régimen de pasantías, cuya duración mínima se fijó en tres meses y la máxima de un año; también se estableció el despido con aviso previo (desde 15 días hasta dos meses) y el despido colectivo por causas económicas o tecnológicas, y se creó el seguro de desempleo con una duración de 13 meses (Ibarra, M. 2006, p. 460).

Bronstein, A. (1997, p. 25) sostiene que todas estas medidas desincentivaron la generación de empleos estables, ya que al finalizar los períodos de prueba se eliminaban las exenciones, lo que provocó

que los empresarios optaran por terminar los contratos de trabajo antes de tiempo y que dejaran de invertir en la capacitación de sus empleados, disminuyendo la productividad de las plantas productivas argentinas.

En cuanto a las cifras de empleo para Argentina en el período posterior a su primera desregulación laboral, observamos que durante el lapso 1990-1996, los asalariados privados aumentaron a una tasa de 2.2 por ciento anual en el área urbana de Gran Buenos Aires; asimismo los empleos generados por microempresas, como porcentaje del total de empleos generados en el sector privado en el mismo período subieron de 25.9 por ciento a 28.8 por ciento, mientras que del total de nuevos puestos de trabajo, en el mismo período, se generó el 48 por ciento en las microempresas del Gran Buenos Aires (www.oit.org.pe/spanish/temaesp/260_ameri/panorama/1997/tema3.html).

Después de analizar el efecto de las desregulaciones en el mercado de trabajo argentino, se puede concluir que a pesar de que promovieron la flexibilización laboral, el empleo no creció en forma tan acelerada como en Chile y las remuneraciones reales cayeron en los últimos años. El caso chileno muestra los efectos de una correcta flexibilización laboral mientras que el argentino muestra lo fácil que es generar resultados no deseados y llegar a resultados inciertos con la flexibilización, por lo que se recomienda acompañar esta última con alguna política industrial que estimule la demanda de trabajo (Meza, L. 2007 p. 175-176).

Cabe agregar que a partir de los años treinta del siglo XX, el sistema de relaciones laborales argentino estuvo basado en un modelo taylorista-fordista con fuerte presencia sindical y del Estado. El sindicalismo con gran poder de presión, tanto por el número de afiliados como por sus mecanismos de acción, tuvo gran incidencia en el establecimiento de generosos beneficios sociales y laborales de los asalariados argentinos,

aunque debe destacarse que esta presión y beneficios se generaron en un entorno con alto nivel de protección de las importaciones, donde las empresas funcionaban sin alicientes productivos, resguardándose en el consumo, los subsidios del Estado y/o en las barreras proteccionistas (Moreno, O. 1995, p. 33).

El Estado, que a su vez interactuaba con un sindicalismo del que aceptaba presiones a cambio de paz social o apoyo político, fue generando una legislación progresista de avanzada,¹¹ sin importar el grado de incidencia de ésta en el costo empresarial, principalmente el de las empresas de servicios e industriales que controlaba el Estado y el del sector privado; sistema que deformó la acción gremial, pues el sindicalismo, aunque sólidamente representado en la empresa y en los lugares de trabajo, privilegió el uso de la presión sobre el gobierno para actuar sobre el empresariado, o bien aliado con este último reivindicaba ante ese mismo Estado beneficios comunes para el sector de actividad (Moreno, O. 1995, p. 33).

Esta situación dura hasta 1974, cuando ocurre la crisis de las exportaciones agropecuarias de Argentina, las cuales financiaban el desarrollo industrial altamente protegido, con baja eficiencia productiva y competitiva y fuente de una inflación incontrolable, así como de la existencia de un sector empresarial dependiente del Estado (Moreno, O., 1995, p. 31).

¹¹ La legislación argentina incorporó en la década de los cuarenta beneficios tales como el sueldo anual complementario, la representación sindical en la empresa, etc., además de las ventajas que concedían los convenios colectivos de trabajo en premios, número de días de vacaciones, licencias especiales por estudio y el principio de participación de los trabajadores en los beneficios de la empresa con control de la producción, incorporado en la reforma constitucional de 1967. (Moreno, O., 1995, p. 31).

La dictadura militar de 1976 aplica recetas económicas de shock, las cuales serían retomadas con mayor firmeza por el gobierno de Carlos Menem en 1991, como el levantamiento irrestricto de casi todas las barreras proteccionistas y la sobrevaluación de la moneda argentina respecto al dólar para incitar a las empresas a un equipamiento barato de bienes de capital, ocasionando la desaparición de la industria no competitiva y de la que no podía adaptarse en poco tiempo a la competencia, desocupación masiva, caída en los salarios y desmovilización del sindicalismo al reducirse el número de afiliados y de trabajadores de cada sector de actividad. La dictadura también abandonó al sindicalismo acostumbrado a presionar sobre el Estado, por lo que este ya no pudo actuar sobre la empresa (Moreno, O., 1995, p. 31).

En este marco se implementó el programa neoliberal, cuyo sistema de relaciones laborales consideraba inadecuada la ley laboral vigente ante la necesidad de conformar una industria altamente competitiva, por lo que lanzó la nueva ley laboral en 1991, en la cual se establecían nuevas formas flexibles de contratación laboral y la reducción de los costos laborales (Moreno, O., 1995, pp. 33-38).

Sin embargo, producto de la presión que en su momento ejercieron los sindicatos sobre el proyecto de reforma laboral, se relativizó la implementación de esta nueva ley, exigiéndose para su cumplimiento que no se hubieran producido con anterioridad despidos en la empresa y que éstos no superaran cierto porcentaje de la planta total de trabajadores, pero sobre todo que las nuevas modalidades fueran operativas solo a través de convenios colectivos de trabajo; lo cual hizo insuficientes las nuevas normas para alcanzar los objetivos pretendidos en la reforma laboral de 1991 (Moreno, O., 1995, pp. 33-38).

Brasil: flexibilidad impuesta por los hechos

Otra economía importante de América Latina, Brasil, no ha profundizado sus medidas de flexibilización laboral ni los cambios a sus leyes del trabajo, sino solamente consolidado las Leyes del Trabajo del 1º de enero de 1943, lo que se ha traducido en reglamentar cierto tipo de prácticas ilegales, y a pesar de que las leyes brasileñas en esta materia son rígidas, en la práctica no lo son tanto, pues todo el sistema está hecho para que de una u otra manera se negocien condiciones de trabajo distintas a las permitidas por la legislación, lo que disminuye los costos laborales que implica la contratación formal (Ibarra, M. 2006, p. 461).¹²

De la manera antes descrita se establecieron los contratos de duración determinada, los de formación y aprendizaje, así como el período de prueba; también se creó un salario protegido al disponer que las remuneraciones fueran inembargables, se mantuvo el despido con aviso previo, se determinó que el incremento salarial fuera función de la productividad, y se estableció el seguro del desempleo por un monto de uno a cuatro salarios mínimos, una duración de cuatro meses y aplicable a los trabajadores que laboraron por lo menos seis meses (Ibarra, M. 2006, p. 262).

Parece que estas medidas no logran efectos positivos en la economía, pues el desempleo no disminuye significativamente. Las cifras de Sotelo (Sotelo, A. 1999, pp. 160-164), demuestran que el empleo formal ha descendió en todas las ramas de la actividad económica y el mercado

¹² En particular, los cambios efectuados a dicha ley bajo el régimen del Presidente Fernando Henrique Cardoso en 2002 permitían a empresas y trabajadores negociar en forma directa por encima de la legislación laboral el monto de los salarios, duración, fraccionamiento y venta de períodos vacacionales, el descanso semanal de los domingos, la licencia de maternidad, entre otras materias (<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2005/12/05>).

formal abrió paso al informal, que creció en los últimos 10 años, al tiempo que la proporción de trabajadores con ingresos menores al salario mínimo subió dos puntos porcentuales en tan solo un año, 1996. Por su parte, (Camargo, J.M., 1997, p. 64) señala que el mercado de trabajo brasileño es muy flexible y se orienta a reducir la desocupación y fomentar el empleo, aunque sea de manera informal, de modo que la economía subterránea sirve de válvula de escape en las constantes crisis económicas que sufre el país.

El Presidente Cardoso aceptaba que la urgencia de aprobar la propuesta de reformas a la ley laboral provenía de las presiones de los empresarios, quienes en general la apoyaban, además de cuatro de los cinco partidos que integraban la coalición gobernante y Fuerza Sindical, una central gremial moderada; mientras que era rechazada por los partidos de oposición encabezados por el Partido de los Trabajadores, así como el Partido del Movimiento Democrático Brasileño, que integraba la coalición gobernante, la Central Única de Trabajadores, principal organización gremial que contaba con 20 millones de afiliados, la Iglesia Católica y la Orden de Abogados Brasileños (<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2005/12/05>).

Colombia. La “venta” lenta de una reforma laboral

En Colombia han habido dos desregulaciones laborales, la primera entre finales de la década de los ochentas y 1991 bajo el gobierno de César Gaviria, y la segunda entre 1998 y 2002, bajo los gobiernos de Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez (Echeverri, J. C. y M. Santa María, 2004, p. 4).

La primera se debió principalmente a las regulaciones laborales en cuanto a: I) la dificultad para el despido de los trabajadores, II) la

protección y el incremento del ingreso laboral del trabajador, III) el mejoramiento de las condiciones de trabajo y IV) los incentivos para reducir la rotación excesiva de trabajadores, como las regulaciones a la contratación y el despido y las provisiones de pagos extraordinarios a todos los trabajadores por concepto de horas extra, trabajo en días festivos, pago de vacaciones, etc.; junto con la posibilidad de que los trabajadores con diez o más años pudieran demandar aunque su despido fuera “justo” (Echeverri, J. C. y M. Santa María, 2004, p. 4).

Ésta desregulación redujo el monto de la indemnización por despido de 30 días por año de trabajo basada en el salario vigente al depósito de una contribución mensual equivalente a un mes de salario anual en una cuenta de ahorro individual, accesible para los trabajadores en el caso de separación;¹³ extendió el uso de los contratos de plazo fijo para tareas con duración menor de un año, renovables hasta tres veces; y permitió que los trabajadores que ganaran más de 10 salarios mínimos optaran por no estar sujetos a la indemnización de despido, prestaciones, contribuciones a la seguridad social e impuestos a la nómina a cambio de un salario más alto (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, p. 8).

Tal desregulación parece haber cumplido sus objetivos; entre 1990 y 1994 se redujo el desempleo de 12 por ciento a 8 por ciento, la informalidad cayó más de dos puntos porcentuales (de 47.5 por ciento a 45 por ciento) y el crecimiento de la productividad se recuperó al principio de la década después del desempeño desalentador de los ochenta (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, p. 10).

¹³ Se redujo el pago total de despido debido a que el pago por año trabajado nunca más se basaría en el salario más alto al tiempo de separación, y los incrementos anuales nominales nunca más se multiplicarían por la antigüedad total del empleado.

Después de 1995, la regulación laboral regresa al primer plano de la Agenda pública debido a: 1) la Reforma de Seguridad Social y de Salud de 1993, que incrementó las contribuciones de nómina de 8 por ciento del salario básico en 1993 a 13.5 por ciento en 1996 y los costos no salariales de la empresa de 42.9 por ciento del salario básico en 1993 a 53 por ciento después de 1996 ; 2) una recesión sin precedentes entre 1996 y 1999, que aumentó la participación laboral en 4.5 por ciento, es decir, había 800 mil nuevas personas buscando trabajo y 3) la internacionalización de la economía, que hizo evidente que la oferta de trabajo encontraba difícil adaptarse a la evolución de su demanda (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, p. 11).

El primer proyecto de la desregulación en 1999, falla debido a que el gobierno de Pastrana tenía otros asuntos más urgentes y el segundo, construido en 2001 sobre el anterior, fue más exitoso, pues aunque derrotado en el Congreso, contribuyó a la aprobación de la desregulación laboral a finales de 2002 porque: 1) incluyó la mayoría de los cambios políticos importantes que permitieron al nuevo gobierno de Uribe actuar rápidamente y tomar ventaja de su alta popularidad y apoyo político; 2) consiguió apoyo en segmentos del Congreso, empleadores y otros sectores de la sociedad que facilitaron la discusión del nuevo proyecto en el Congreso y el consenso con otras facciones políticas y grupos de interés (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, p. 15).

El segundo proyecto incluyó provisiones sobre costos no salariales y el uso del tiempo, como: a) la reducción de los impuestos parafiscales de 8 por ciento a cinco por ciento de la nómina; b) el contrato de aprendizaje; c) el “turno regular en el trabajo” (RWS), acordado entre empleador y empleado, que podría ocurrir en cualquier tiempo o cubrir cualquier día de la semana, siempre que no rebasara 48 horas a la semana, para reducir los costos no salariales y hacer un uso más eficiente del tiempo;

en materia de contratación y despido permitió a los empleadores contratar trabajadores por hora, para pagar salarios, contribuciones y otros costos no salariales en forma proporcional al tiempo trabajado; asimismo redujo el pago de despido a 45 días para el primer año de antigüedad, y 20 días para cada año después del primero (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, pp. 15-16).

Aunque fue derrotado también este segundo proyecto en el Congreso, el nuevo gobierno de Uribe la hizo una de sus prioridades y la presentó nuevamente ante los congresistas dentro de un paquete de “reformas de protección social”, pero le hizo cambios como la eliminación de los impuestos parafiscales, la reducción de la compensación por trabajar fuera del RWS o los domingos y la reducción de los pagos de despido¹⁴ (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, p. 30).

El Ministro de Trabajo del nuevo gobierno presidido por Uribe defendió la aprobación de la desregulación laboral en una tercera negociación, el anteproyecto presentado también reactivaba el contrato de aprendizaje en el empleo que las comisiones del Congreso modificaron ligeramente, e incluía las Instituciones de Compensación (CCFs) como claves para la política social distributiva y fue finalmente aprobada en diciembre de 2002 (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, p. 31).

Respecto a la desregulación del período 1998-2002, el gobierno ha afirmado que hubo una mayor tasa de generación de empleos en 2003

¹⁴ los trabajadores con menos de 10 años recibirían 30 días por el primer año y 20 días por cada año adicional, mientras que los que ganaban más de 10 salarios mínimos 20 días por el primer año y 15 días por los siguientes. (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, p. 16).

y reducciones en la duración del desempleo y la informalidad. Respecto al primer punto, la agencia estadística local DANE reportó que entre el dos de junio de 2002 y el tres de junio de 2003, se crearon 760 mil nuevos empleos, lo que se puede traducir en una tasa de empleo casi de 5 por ciento, mayor que el tres por ciento de crecimiento del PIB; comportamiento concentrado sobre todo en las zonas urbanas, donde se esperaba que el efecto de la reforma fuera mayor (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, p. 32).

Estudios estadísticos revelan también que casi 60 por ciento del crecimiento en los empleos se debió al mero crecimiento económico y 40 por ciento a otros factores, particularmente la desregulación laboral; la tasa de informalidad también descendió de 61.5 por ciento a 60 por ciento durante el período y lo que parece más importante es que por primera vez desde 1997, en 2003, el sector formal fue más dinámico que el informal en generación de empleos, ya que en las principales áreas urbanas el empleo formal creció 5 por ciento y el informal sólo 2 por ciento (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, p. 32).

La evidencia más convincente proviene de los empleadores, quienes evaluaron que esta desregulación laboral impactó positivamente, mediante una encuesta dirigida a 75 empresas formales de tamaño medio en diversos sectores de la economía, en la cual el 41 por ciento de los empleadores encuestados dijo que se incrementó el número de trabajadores entre junio de 2002 y junio de 2003; cerca del 20 por ciento dijeron que esto fue resultado de dicha, afirmando que un incentivo efectivo fue la reducción del costo laboral dominical y de los días festivos, mientras que el 80 por ciento respondió que el costo del horario nocturno fue lo crucial (Echeverri, J.C. y M. Santa María, 2004, p. 32).

México: la inclinación hacia una mayor informalidad

En México, a diferencia de estos países, el contrato por tiempo determinado sólo se autoriza para una obra determinada o por la sustitución temporal de un trabajador, a través del contrato eventual; no se permite el contrato de aprendizaje y tampoco está legislado el período de prueba; asimismo, la fijación o negociación del salario mínimo se realiza de forma tripartita (Estado, empresas y sindicatos) como en todas las demás naciones excepto Chile; además de que el despido justificado se regula en todos los países y cuando se ejerce no existe el pago de compensación, siendo en Chile el costo por despido injustificado más alto, seguido de México y Brasil (Ibarra, M. 2007, p. 463).

La legislación laboral de México, como las de Bolivia, El Salvador, Honduras y Uruguay, no ha registrado cambios, mientras que las de otros países como Nicaragua, Ecuador y Brasil tampoco han registrado cambios legislativos, aunque sí en sus formas de contratación. Sin embargo en la práctica, los mercados de trabajo de México y Brasil tienen en común la alta informalidad (40 y 47% de empleo urbano, respectivamente), salarios por debajo del incremento de la inflación, pocas prestaciones sociales y precariedad del empleo, así como el desplazamiento de los trabajadores principalmente con escaso nivel de calificación; a pesar de su diferente nivel de flexibilidad laboral (Meza, L., 2007, pp. 287, 464).

Por otro lado, el estudio de Forteza, A. y M. Rama (2001), coloca a Argentina con el mayor índice de rigidez laboral en la región (0.38) a pesar de todos sus cambios legislativos, seguida de México con un índice de 0.33, siendo Chile el país más flexible de la región con índice de 0.15; sin embargo hay contradicción en los resultados del estudio,

pues mientras Argentina tiene un elevado índice de rigidez a pesar de sus numerosas desregulaciones para facilitar la entrada y salida de trabajadores de las empresas, otros países que no han hecho ninguna reforma a favor de la flexibilidad, son considerados menos rígidos que Argentina (Ibarra, M. 2007, p. 464).

Por su lado, los índices del estudio de Heckman, J. y C. Pagés (2000, p. 7), basados en los costos marginales de despido de trabajadores indefinidos de tiempo completo, colocan a Brasil como la menos rígida de las cuatro principales economías de la región, con valor de 1.785, seguida de Argentina con 2.977, México con 3.126 y por último Chile como la más rígida con 3.380, por lo que los tres últimos países se clasifican entre los países con mayor rigidez laboral dentro de la muestra de 36 países de América Latina, el Caribe y miembros de la OCDE que utilizan, aunque estos autores no consideran las recientes reformas laborales llevadas a cabo en el área.

En contraste, el estudio de Botero, J, S. Djankov, R. Porta, F. López-de-Silanes, A. Shliefer (2004, p. tablas II y III), realizado para una muestra de 85 países, coloca a Brasil, dentro de las principales economías latinoamericanas, como el país con más alto índice de rigidez en materia de leyes de protección del empleo, con valor de 2.40, seguido de México con valor de 2.01, Chile de 1.56 y Argentina de 1.55. En cuanto a leyes de relaciones industriales o colectivas, Argentina presenta el mayor índice de rigidez con valor de 1.94, seguido de Brasil con valor de 1.86, México de 1.61 y Chile de 1.18. En materia de leyes de seguridad social, Argentina presenta el mayor índice con valor de 2.15, seguido de Chile con valor de 1.98, Brasil de 1.65 y México de 1.52.

Esto puede llevar a la conclusión de que una cosa son los cambios en la legislación laboral tendentes a una mayor desregulación del mercado

de trabajo y otra muy distinta el comportamiento de éste (Ibarra, M. 20007, p. 464).

Conclusión

I) La evidencia existente respecto al origen del tipo de legislación laboral en los diferentes países ofrece apoyo robusto a la teoría legal (los países de common law regulan menos sus mercados laborales que los de tradición francesa o socialista). aunque se reconoce que lo más probable es que el modelo de regulación actual sea un híbrido de los modelos de poder político y de origen legal.

II) El resultado de la desregulación laboral ha sido exitoso en los casos de Chile y Colombia, especialmente en términos del aumento en la demanda de empleo y el crecimiento económico, debido a la profundidad con las que se llevaron a cabo y en el caso particular de Chile por la disciplina y la voluntad política de sus gobiernos.

III) Pero donde las desregulaciones laborales se quedaron a medio camino como en el caso de la reforma argentina, ésta no ha brindado los mismos frutos que la desregulación chilena, debido a que le faltó profundidad y a que ha sido rectificadas una gran cantidad de veces. El caso brasileño es sobresaliente porque sin necesidad de modificar la ley laboral, el país ha hecho los cambios necesarios para brindarle flexibilidad a su mercado laboral aunque los resultados positivos en materia de demanda de trabajo se observan principalmente en el sector informal.

IV) En cuanto al desempeño del mercado de trabajo mexicano, no se perciben diferencias significativas de éste con los correspondientes a

los países que han realizado desregulaciones laborales inconclusas, aunque si con los de países que se han embarcado en reformas laborales completas, por lo que cabría analizar con mayor profundidad el impacto de una reforma laboral en la economía mexicana.

Bibliografía

Becker, G. (1983). “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence”, **Quarterly Journal of Economics** No. 98, 371-400, Harvard University’s Department of Economics.

Becker, G.; Mulligan, C. (2000). **Accounting for the Growth of Government**, Mimeo, University of Chicago, Department of Economics.

Bernal, R.; Cárdenas, M. (2003). Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996, **National Bureau of Economic Research**, Working Paper No. 10077, Cambridge, Massachusetts.

Blanchard, O. (2002). **Designing Labor Market Institutions**, Mimeo, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts.

Botero, J., Djankov S.; La Porta R.; López-de-Silanes, F.; Shliefer A. (2004). “The regulation of labor”, **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 119(4), pp.1339-1382, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, Massachusetts.

Brennan, G.; Buchanan, J. (1980). The Power to Tax: Analytical Foundations of the Fiscal Constitution. Cambridge University Press: Cambridge, United Kingdom.

Bronstein, A. (1997). "Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad", Revista Internacional del Trabajo, vol. 116, núm. 1, p. 25; Ginebra, Suiza.

Buchanan, J; Tullock, G. (1962). The Calculus of Consent. University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.

Camargo, José M. (1997). "Brazil: Labour Market Flexibility and Productivity, with Many Poor Jobs", en Amadeo, E. y Horton S. (eds.), Labour Productivity and Flexibility, MacMillan Press, Londres.

Demsetz, H. (1967). "Toward a Theory of Property Rights", American Economic Review Papers and Proceeding No. 57, 347-359, Pittsburg, PA.

Echeverry, J. y Santa María M. (2004). "The Political Economy of Labor Reform in Colombia", World Development Report 2005, World Bank, Washington, D.C.

Esping-Andersen, G. (1999). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press, Princeton, N.J.

Finer, S. (1997). The History of Government, Vol. I-III, Cambridge University Press, Cambridge, U.K.

Forteza, A. y Rama M. (2001). “Labour Market Rigidity and the Success of Economics Reforms across More than One Hundred Countries”, Banco Mundial.<<http://econ.worldbank.org/files/1337wps2621.pdf>>

Hicks, A. (1999). Social Democracy and Welfare Capitalism, Cornell University Press, Ithaca, N.Y.

Ibarra, Manuel. (2006). “Los procesos de flexibilidad laboral en América Latina: experiencias y resultados”, en **Revista Comercio Exterior, jun. 2006, vol. 56, núm. 6, México.**

Marx, K. (1872). Das Kapital, Lawrence and Wishart, Londres.

Meza, L. (2007). “Política laboral en un mundo globalizado”, en **Políticas públicas para un crecimiento incluyente, Editor Pablo Cotler, Universidad Iberoamericana, México.**

Moreno, O. (1995). “Reforma laboral en Argentina”, en **Ruptura en las relaciones laborales, Fundación Friedrich Ebert (México), Editorial NUEVA SOCIEDAD, Caracas, Venezuela.**

Morgado, E. (1999). Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo. CEPAL, jul. 1999, (serie Reformas Económicas, núm. 32), Santiago de Chile.

North, D. (1981). Growth and Structural Change in Economic History. Norton, New York, NY.

Olson, M. (1965). The Logic of Collective Action, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Olson, M. (1993). "Dictatorship, Democracy, and Development." American Political Science Review 87, 567-576, Los Angeles, CA.

Schkolnik, M. (2002). Brechas, desafíos y avances del mercado de trabajo. Ponencia presentada en el panel Experiencias Sectoriales de Reducción de Brechas y Desafíos en el Sector Público, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 23 y 24 de mayo de 2002, Santiago de Chile.

Sotelo, A. (1999). Globalización y precariedad del trabajo en México, ediciones El Caballito, México.
[http://www.altonivel.com.mx/anteriores/19_noviembre / especial1.html](http://www.altonivel.com.mx/anteriores/19_noviembre_especial1.html)

Fortalecimiento municipal: *Las reformas al artículo 115 Constitucional*

Jorge Reyes Pastrana*

Abstract

El autor explica en la óptica de la reforma del Estado y el federalismo, la necesidad de que el orden municipal se fortalezca con la vigencia de un marco legal que institucionalice la realidad diversa y plural de la vida comunitaria en el primer escalón del poder público, lo cual implica la definición de normas y reglas más efectivas para promover y garantizar el desarrollo de las esferas civil, política y pública, dado que son el fundamento que estructura las relaciones de gobierno que contribuyen a la definición de las metas colectivas que son el origen de las políticas públicas que el ámbito municipal diseña e implementa para responder con eficacia a la pluralidad de problemas y expectativas que son parte de la agenda de respuestas que la autoridad decide de acuerdo con la interacción de los actores que intervienen en la construcción democrática de la vida comunitaria.

Palabras clave: Federalismo, diversidad, pluralidad, reforma del Estado y orden municipal.

The author explains in the optics of the reform of the State and federalism, the necessity that the municipal order to be fortified with the use of a legal frame that institutionalizes the diver and plural reality of the communitarian life in the first echelon of the public power, which implies the effective definition of norms and rules to promote and to guarantee the development of the civil, political and public spheres, since they are the base that structures the government relations which they contribute to the definition of the collective goals which are the origin of the public policies that from the municipal scope designs and implements responding with effectiveness to the plurality of problems and expectations that are part of the agenda of answers that the authority decide in agreement with the interaction of the actors who take part in the democratic construction of the communitarian life.

Key words: Federalism, diversity, plurality, reform of the State and policeman to order.

*Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México, profesor de asignatura en la Facultad de Humanidades de la misma institución, columnista en el semanario *Misión Política Nacional de El Sol de México*, miembro regular del *Instituto de Administración Pública del Estado de México* y consultor en transparencia y desarrollo organizacional. Entre sus obras publicadas están *"Sistemas Documentales Aplicados al Centro de Documentación UAEM-IAPEM"*, *"Administración Pública e Instituciones Políticas del Estado Mexicano en el Siglo XIX"* y *"El Acceso a la Información Pública en el Estado de México. Un Camino por Andar"*.

Introducción

En la configuración de la reforma del Estado el tema del federalismo tiene gran relevancia, toda vez que prevalece la idea de emprender la ruta hacia un auténtico federalismo que implique un conjunto de cambios dentro de las dimensiones político-institucional, hacendaria, administrativa, así como el desarrollo regional y municipal. Aún subsiste la deuda histórica del país por la conformación de un federalismo cooperativo, subsidiario y corresponsable, junto con el establecimiento de una democracia incluyente y participativa que permita lograr la redistribución objetiva del poder político, los recursos económicos, las facultades y las atribuciones entre los poderes de la Unión y los órdenes de gobierno.

A pesar de las reformas realizadas al artículo 115 constitucional, en los municipios aún se anhela un federalismo que permita y fortalezca la construcción de la autonomía local. Prueba de que dicho rezago prevalece se enuncia en el Plan Nacional de Desarrollo, que consigna dos estrategias relacionadas con la modernización del sistema político, las cuales buscan impulsar la corresponsabilidad y subsidiariedad entre los tres órdenes de gobierno y la de contribuir al fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de los municipios, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

La reforma del Estado y en especial la municipal es necesaria ante la realidad que vive el país. Es cierto que se requiere adecuar el marco legal y las instituciones para responder a la problemática actual, pero es imprescindible sobre todo, modificar las relaciones y prácticas entre el gobierno y sociedad; de ahí la importancia de la ciudadanía y de su legítima demanda de participación.

Antecedentes constitucionales de la vida municipal en México

En la Constitución Política de Monarquía Española¹ se establece que “para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos”;² que los “alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación”;³ que los “alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere solo uno se mudará todos los años”;⁴ que el “que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita”;⁵ que para “ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinte y cinco años, con cinco á lo menos de vecindad y residencia en el pueblo”;⁶ y que habrá “un secretario en todo ayuntamiento, elegido por este á pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común”.⁷

En el artículo 321 de dicha Constitución se estableció que estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad; la

¹ Expedida el 2 de mayo en Cádiz.

² Artículo 309 de la Constitución Política de la Monarquía Española.

³ *Ibidem*. Artículo 312.

⁴ *Ibidem*. Artículo 315.

⁵ *Ibidem*. Artículo 316.

⁶ *Ibidem*. Artículo 317.

⁷ *Ibidem*. Artículo 320.

administración e inversión de los caudales de propios; el repartimiento y recaudación de las contribuciones y su remisión a la tesorería; el cuidado “de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos que se paguen de los fondos del común”; el cuidado “de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia”; “la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato”; el formar “las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas á las Cortes para su aprobación”; y la promoción de “la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso”.

En las constituciones federales de 1824 y 1857 no se contempla algún apartado referente a la organización de los municipios, por lo que se deduce que estos operaron de acuerdo a lo estipulado en la Constitución de Cádiz, con las precisiones que al respecto hicieron las legislaturas locales en torno al tributo y sumisión que debían tener los ayuntamientos a los prefectos, sub-prefectos, jefaturas políticas y gobernadores. Fue por esa razón que el 26 de diciembre de 1814 el jefe del Ejército Constitucionalista⁸ expidió un Decreto, que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857 en los siguientes términos:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado.

⁸ Venustiano Carranza.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde recibieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años”.

El municipio en la Constitución Política de 1917

Con la Constitución Política de 1917 el municipio ocupó un sitio destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México. Aquí se estableció que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el

mando de la fuerza pública en los municipios donde residen habitual o transitoriamente”.⁹

Primeras reformas al artículo 115 Constitucional

Desde el 20 de agosto de 1928¹⁰ hasta el 24 de agosto de 2009 el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformado en trece ocasiones,¹¹ efectuándose la primera gran reforma municipal en el año de 1933, al adicionarse a la fracción I el siguiente párrafo:

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea su denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio”.¹²

⁹ Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928. Ley que reforma el artículo 52 y el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal. Hace referencia al número de representantes en las legislaturas de los estados.

¹¹ Dos de ellas comprenden a los poderes estatales y once a los ayuntamientos.

¹² Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933. Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República. Se refiere a la elección de los poderes federales.

En 1943 se efectuó la tercera reforma al artículo 115 Constitucional¹³ y en 1947 se adicionó un párrafo a la fracción I, en el que se estableció que: “En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”.¹⁴ Este párrafo se eliminó en 1953,¹⁵ al regularse la calidad de los ciudadanos en el artículo 34 de la Constitución Política.

Reformas al artículo 115 Constitucional de los años setentas

En 1976 el artículo 115 Constitucional fue objeto de la adición de las fracciones IV y V, a fin de incluir lo referente a los centros urbanos, tal y como se muestra a continuación:

“IV.- Los Estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

¹³ Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1843. Decreto que reforma las fracciones V y VI del artículo 82 y el párrafo tercero de la fracción III del 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estableció que los gobernadores de los estados no duraran en su encargo más de seis años.

¹⁴ Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947. Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción primera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953. Decreto que reforma los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de los o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”.¹⁶

En 1977 se introduce el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos mediante la adición de un párrafo al inciso b) de la fracción III del artículo 115 Constitucional, el cual señalaba lo siguiente:

“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.

¹⁷

Reforma al artículo 115 Constitucional de 1983

En 1983 se dio la reforma más trascendente al artículo 115 Constitucional, al incluirse la suspensión de los ayuntamientos (fracción I), la

¹⁶ Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976. Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; se adicionan el artículo 73 con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁷ Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977. Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 65, 70, 73, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

reglamentación municipal (fracción II), los servicios públicos municipales (fracción III), la hacienda municipal (fracción IV) y los planes de desarrollo urbano (fracción V). Se mantuvieron intactos los primeros dos párrafos de la fracción I expedidos en 1933, la fracción V aprobada en 1977 pasó a ser la fracción VI y se agrupó en la fracción VII un párrafo original de 1917, en el que se precisa que: “El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente”.¹⁸

Los párrafos que se adicionan a la fracción I quedan de la siguiente manera:

“Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos.

¹⁸ Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley”.¹⁹

Las demás fracciones reformadas en 1983 quedaron de la siguiente manera:

“II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e

¹⁹ *Ibíd.* Con la reforma al Artículo 115 de 1999 el último párrafo se invirtió, para ser ahora el penúltimo.

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán

sus reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”.²⁰

Últimas reformas al artículo 115 Constitucional

En 1987 se lleva a cabo una reforma a la fracción VIII del artículo 115 Constitucional, en la que se precisó que: “Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”.²¹

En 1999 el artículo 115 Constitucional es objeto de una reforma, la cual tuvo por objetivo precisar o ampliar conceptos incluidos en las fracciones I, II, III, IV, V y VI. En el último párrafo de la fracción I se precisó que los Consejos municipales “estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.²²

El segundo párrafo de la fracción II fue objeto de una adición, en la que se precisó que: “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Diario Oficial de la Federación del 17 de marzo de 1987. Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²² Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999. Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos

o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores”.²³

En la fracción III se agregó a la denominación de servicios públicos la de funciones, estableciéndose como competencia de los municipios aspectos relacionados con el drenaje, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; equipamiento; y policía preventiva municipal.

Se adicionó un segundo párrafo al inciso i), a fin de establecer que: “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”.²⁴

El tercer párrafo de dicho inciso fue complementado con un texto, en el que se precisa que: “En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo

²³ Ibídem.

²⁴ Ibídem.

correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio”.²⁵

El inciso c) de la fracción IV sufrió una adición referente a las contribuciones, en la que se precisó que no estarán exentos de contribuciones los bienes que “sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”.²⁶

La fracción V fue rehecha en forma de incisos, destacando la incorporación de facultades municipales para:

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ *Ibidem.*

“c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios”;²⁷

“g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”.²⁸

El 14 de agosto de 2001 el artículo 115 Constitucional fue objeto de una reforma en el último párrafo de la fracción III. Aquí se estableció que: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.²⁹

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 18 de junio de 2008 con motivo de la inseguridad que vive el país se expidió una reforma al artículo 115 Constitucional en su fracción VII, por lo que a partir de entonces se estableció que: “La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público”.³⁰

Con motivo de la fijación del tope salarial a los servidores públicos el 24 de agosto de 2009 se publicó el último Decreto³¹ de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobado por la LX Legislatura, por lo que a partir de entonces el texto del párrafo cuarto del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 quedó de la siguiente manera:

“Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”.³²

Cabe señalar que el artículo 127 Constitucional reformado en aquella ocasión estableció que los “servidores públicos de la Federación, de

³⁰ Diario Oficial de la Federación del 18 de junio de 2008. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³¹ Diario Oficial de la Federación del 24 de agosto de 2009. Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³² *Ibidem*.

los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el Presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo”.³³

Reformas nonatas al artículo 115 Constitucional

De acuerdo a la base de datos de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión³⁴ se encuentra que entre el 5 de septiembre de 2006 y el 12 de agosto de 2009 se presentaron 65 iniciativas de reformas al artículo 115 Constitucional, de las cuales cuatro fueron dictaminadas positivamente y las 61 restantes nunca fueron

³³ *Ibidem*.

³⁴ Consultada el 28 de agosto de 2009 en el sitio <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

dictaminadas. De las cuatro iniciativas aprobadas una fue publicada el 20 de julio de 2007,³⁵ otra el 24 de agosto de 2009 y las dos restantes se incluyeron en las reformas publicadas el 18 de junio de 2008.

A continuación se presenta un extracto de las 60 iniciativas que recibió la Cámara de Diputados de la LX Legislatura, indicando al final de cada una la fecha (iniciando por el mes, día y año) en que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y el o los nombres de quienes hicieron dichas propuestas:

1. Los Municipios garantizarán la participación ciudadana en la planeación, ejecución y vigilancia de las obras y acciones que realicen (Fecha: 09/05/2006. Enviada por la Cámara de Senadores).

2. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia, debiendo constituir fondos financieros comunes para la más eficaz prestación de los servicios (Fecha: 09/14/2006. Presentada por el diputado Gustavo Cárdenas Monroy, PRI).

3. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios deberán planear y regular de manera conjunta y coordinada

³⁵ Se incluyeron sus observaciones en las reformas al artículo 115 Constitucional referente al derecho de acceso a la información pública.

el desarrollo de dichos centros y asociarse bajo las figuras jurídicas correspondientes (Fecha: 09/19/2006. Presentada por el diputado Luis Gustavo Parra Noriega, PAN).

4. Las leyes federales no limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones (Fecha: 10/17/2006. Presentada por el diputado Gustavo Ildelfonso Mendivil Amparán, PRI).

5. Los estados, en el ejercicio de su soberanía, determinarán en sus respectivas constituciones los requisitos de elegibilidad, la duración del mandato, las reglas de sustitución, el régimen de incompatibilidades y la reelección de los miembros de los ayuntamientos (Fecha: 10/19/2006. Presentada por los diputados José Rosas Aispuro Torres y César Camacho Quiroz, PRI).

6. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, debiendo señalar las remuneraciones de los servidores públicos de los ayuntamientos y dependencias de la administración pública municipal, centralizada y descentralizada, las cuales no serán mayores a las que perciban los diputados federales (Fecha: 10/26/2006. Presentada por la diputada Valentina Valia Batres Guadarrama, PRD).

7. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas, mediante un sistema de evaluación del desempeño, análisis costo-impacto social, auditorías y conforme a la contabilidad gubernamental que será de aplicación obligatoria y se llevará con base acumulativa (Fecha:

11/16/2006. Presentada por el diputado Pablo Trejo Pérez, PRD).

8. Los habitantes del municipio tendrán derecho a voz ciudadana en los ayuntamientos (Fecha: 11/21/2006. Presentada por el diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés, PT).

9. El Jefe del Gobierno Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente (Fecha: 12/07/2006. Presentada por el diputado Jesús Ramírez Stabros, PRI).

10. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo, participativo y popular (Fecha: 12/12/2006. Presentada por el diputado David Mendoza Arellano, PRD).

11. Las Legislaturas de los estados establecerán los parámetros para la asignación de sueldos, salarios y compensaciones de los funcionarios de los ayuntamientos de elección popular, de confianza o empleados (Fecha: 01/03/2007. Presentada por el Congreso de Michoacán).

12. Los presupuestos de egresos municipales serán aprobados en cabildo, por los síndicos y regidores, previo examen, discusión y, en su caso modificación del proyecto enviado por el presidente municipal con base en sus ingresos disponibles (Fecha: 02/13/2007. Presentada por el diputado Raciél Pérez Cruz, PRD).

13. Se deroga el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dejando que sean las legislaturas locales quienes, establezcan en sus constituciones, si así lo consideran adecuado, la figura de la reelección de los integrantes de los ayuntamientos, de acuerdo a las características de cada estado

(Fecha: 03/08/2007. Presentada por la diputada Esmeralda Cárdenas Sánchez, PAN).

14. Los municipios crearán las empresas propias municipales que requiera el desarrollo de la comunidad, donde participará el gobierno del estado como accionista, pero la inversión privada nunca será mayor del 25 por ciento de las acciones correspondientes. Los municipios propondrán ante sus congresos locales su presupuesto de ingresos y egresos para el año respectivo (Fecha: 03/13/2007. Presentada por el senador Gabino Cué Monteagudo, Convergencia).

15. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional pura en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, eligiendo por planilla separada al presidente municipal de los otros integrantes del cabildo (Fecha: 03/13/2007. Presentada por el diputado Raciél Pérez Cruz, PRD).

16. En la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos municipales, los ayuntamientos deberán atender en el correspondiente decreto presupuestal los lineamientos previstos en el artículo 127 de esta Constitución (Fecha: 03/13/2007. Presentada por los diputados Mario Alberto Salazar Madera, Carlos Alberto Torres Torres y Salvador Arredondo Ibarra, PAN).

17. Estarán exentos de contribuciones las vías generales de comunicación, las presas, canales, bordos y zanjas, los diques, escolleras, malecones y demás obras de los puertos, las pistas de los aeropuertos y los terrenos adyacentes, las plazas, paseos y parques públicos, la parte del terreno para la instalación de ductos y los demás bienes de uso común que no estén concesionados y no cuenten con edificaciones (Fecha: 03/15/2007. Presentada por el senador Francisco Javier Obregón Espinoza, PT).

18. En los municipios la democracia participativa la ejercerán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito, revocación del encargo e iniciativa popular (Fecha: 03/27/2007. Presentada por la diputada Mónica Fernández Balboa, PRD).

19. Las legislaturas de los estados determinarán en sus respectivos ordenamientos municipales las facultades de los síndicos, de los regidores y de los presidentes municipales (Fecha: 04/25/2007. Presentada por el diputado Silvio Gómez Leyva, PAN).

20. Los municipios procurarán el equilibrio presupuestal (Fecha: 04/25/2007 (Presentada por el diputado Carlos René Sánchez Gil, PAN).

21. Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas, a favor de persona o institución alguna, sea de dominio público o privado, en sus tres niveles de gobierno (Fecha: 04/25/2007. Presentada por el diputado Gerardo Octavio Vargas Landeros, PRI).

22. Se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento o para cuestiones de deuda (Fecha: 04/25/2007. Presentada por el diputado Miguel Ángel Monraz Ibarra, PAN: a nombre propio y de diversos diputados del PAN).

23. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, podrán ser

reelectos para el periodo inmediato (Fecha: 05/03/2007. Presentada por el Congreso de Baja California).

24. Los servidores públicos municipales se abstendrán de usar o prestar su imagen, nombre o voz en la publicidad, propaganda y en toda la información relacionada con las actividades de comunicación social de dependencias y entidades ya sea publicada o transmitida en los medios impresos y electrónicos (Fecha: 05/09/2007. Presentada por el diputado Jacinto Gómez Pasillas, Nueva Alianza).

25. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y laico (Fecha: 05/09/2007. Presentada por el diputado Alfonso Izquierdo Bustamante, PRI).

26. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos serán elegidos por planilla separada (Fecha: 05/16/2007. Presentada por el diputado Raymundo Cárdenas Hernández, PRD; en nombre de los diputados Silvia Oliva Fragoso, Salvador Ruiz Sánchez, Mónica Fernández Balboa y David Mendoza Arellano, PRD).

27. Las legislaturas de los estados podrán establecer contribuciones a favor de sus municipios por la prestación del servicio de alumbrado público, aún cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica (Fecha: 05/30/2007. Presentada por el Congreso de Chihuahua).

28. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, laico, democrático, representativo, participativo y popular (Fecha: 07/31/2007. Presentada por las diputadas Claudia Lilia Cruz Santiago e Irene Aragón Castillo, PRD).

29. Los recursos públicos federales que sean transferidos o asignados a los municipios deberán llevar a cabo el control y registro conforme a los criterios que establezcan la entidad superior de la federación y la ley reglamentaria (Fecha: 08/15/2007. Presentada por el diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla, PRD).

30. Todos los funcionarios municipales designados mediante elección popular directa presentarán, ante la sociedad de su circunscripción, un informe por escrito, en el que manifiesten las actividades realizadas durante el ejercicio (Fecha: 09/04/2007. Presentada por el diputado Santiago Gustavo Pedro Cortés, Alternativa).

31. Los Municipios tendrán a su cargo los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, recarga de acuíferos con agua de lluvia limpia (Fecha: 09/06/2007. Presentada por el diputado Apolonio Méndez Meneses, PAN).

32. Los municipios deberán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos, así como el ordenamiento territorial de competencia compartida para el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan (Fecha: 10/04/2007. Presentada por el diputado Juan Manuel San Martín Hernández, PRD).

33. Los municipios estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal bajo el principio del interés público (Fecha: 10/16/2007. Presentada por el diputado Juan Manuel San Martín Hernández, PRD).

34. Los municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que deberán establecer los Estados a su favor sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación,

traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles (Fecha: 11/12/2007. Presentada por los diputados Silvia Oliva Fragoso, Francisco Márquez Tinoco y Salvador Ruiz Sánchez, PRD).

35. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos en el mismo cargo. Sin perjuicio de lo anterior los presidentes municipales podrán ser electos en el periodo inmediato a los cargos de regidor o síndico y éstos a su vez podrán ser electos para el periodo inmediato al cargo de presidente municipal (Fecha: 11/14/2007. Presentada por el diputado Alberto Vázquez Martínez, PAN).

36. Los municipios inmersos en zonas metropolitanas declaradas por el Congreso de la Unión tendrán la obligación de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de sus funciones. Para ello constituirán un organismo intermunicipal permanente, con la participación y representación proporcional de los ayuntamientos de los municipios integrantes (Fecha: 11/22/2007. Presentada por los diputados Carlos René Sánchez Gil y Francisco Javier Plascencia Alonso, PAN).

37. No habrá autoridad intermedia alguna entre el municipio y el gobierno del estado, con excepción de los institutos metropolitanos que creen las entidades federativas o municipales que constituyan los municipios que tengan como finalidad establecer la planeación de obra pública y prestación de servicios de manera conjunta (Fecha: 12/12/2007. Presentada por el diputado Jaime Espejel Lazcano, PRD).

38. Las comunidades indígenas y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente, a fin de coordinar sus acciones como pueblos (Fecha: 12/13/2007. Presentada por el diputado Marcos Matías Alonso, suscrita por integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas).

39. Los Estados y la Ciudad de México adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su organización política y administrativa el Municipio Libre (Fecha: 02/28/2008. Presentada por la diputada Silvia Oliva Fragoso, PRD).

40. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, podrán durar en su encargo un periodo de hasta cuatro años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato (Fecha: 03/06/2008. Presentada por el diputado Manuel Salvador Salgado Amador, PVEM).

41. Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, no discriminación, publicidad, audiencia y legalidad (Fecha: 04/24/2008. Presentada por diputados de diversos grupos parlamentarios).

42. Los gobiernos estatales harán partícipe al gobierno federal del rendimiento de las contribuciones especiales que generen, en la proporción que las leyes secundarias determinen. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica (Fecha:

04/30/2008. Presentada por el diputado Jacinto Gómez Pasillas, Nueva Alianza).

43. Los municipios con la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del cabildo municipal, tendrán la facultad de celebrar convenios con otros ayuntamientos de la misma entidad o de otros estados de la federación, cuando exista la finalidad de impulsar proyectos que les permitan lograr una mayor integración económica, social y territorial, con el objeto de dar sustento a proyectos detonadores del desarrollo regional en beneficio de los habitantes de sus comunidades, así como coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos (Fecha: 04/30/2008. Presentada por la diputada Lorena Martínez Rodríguez, PRI).

44. Las legislaturas de los estados determinarán los montos máximos de los sueldos y compensaciones, que percibirán los presidentes, síndicos y regidores municipales, en cada año de ejercicio administrativo; debiendo tomar en cuenta, la situación económica, demográfica, territorial, de cada uno de los municipios (Fecha: 04/30/2008. Presentada por el diputado Rafael Villicaña García, PRD).

45. Los municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles (Fecha: 04/30/2008. Presentada por la diputada María Elena Torres Baltazar, PRD).

46. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa y participativa, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa,

el municipio libre (Fecha: 05/14/2008. Presentada por la diputada Irene Aragón Castillo, PRD).

47. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine; durarán en su encargo seis años, con excepción de los regidores cuyo periodo será de tres y serán electos de manera concurrente con las legislaturas locales (Fecha: 05/21/2008. Presentada por el diputado Felipe Díaz Garibay, PAN).

48. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo, participativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre (Fecha: 07/02/2008. Presentada por la diputada Claudia Lilia Cruz Santiago, PRD).

49. Los municipios al adoptar la forma de gobierno participativo asegurarán la participación ciudadana y vecinal en consultas ciudadanas de acuerdo a lo que establezcan las correspondientes Constituciones estatales y leyes en la materia (Fecha: 10/02/2008. Presentada por el diputado Efraín Morales Sánchez, PRD).

50. Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, y también para impulsar la planeación y el desarrollo regional (Fecha: 10/07/2008. Presentada por el diputado Alfonso Izquierdo Bustamante, PRI).

51. En la determinación de las remuneraciones de los servidores públicos municipales, los ayuntamientos deberán atender en el correspondiente

decreto presupuestal, los lineamientos previstos en el artículo 127 de esta Constitución (Fecha: 10/23/2008. Presentada por los diputados Mario Alberto Salazar Madera y Dora Alicia Martínez Valero, PAN).

52. Los integrantes del ayuntamiento deberán de excusarse, abstenerse o prohibirse, habiendo o no una relación jerárquica de por medio, sobre la intervención, directa o indirecta, de servidores públicos municipales en cualquiera de las modalidades de selección de personal o bien, en su caso, de la aplicación de una sanción que recaiga particularmente en algún servidor público, teniendo interés personal, beneficio económico, familiar o de negocios (Fecha: 12/11/2008. Presentada por el diputado Rafael Villicaña García, PRD).

53. Los integrantes del ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones, la calidad, profesionalismo, objetividad e imparcialidad serán los principios que orienten su actuación (Fecha: 12/11/2008. Presentada por el diputado Carlos Madrazo Limón, PAN).

54. Se crearán Consejos de Desarrollo Metropolitano, que se integrarán en las comisiones relativas a las problemáticas específicas que requieran de la atención conjunta de los municipios (Fecha: 12/11/2008. Presentada por el diputado Arnoldo Ochoa González, PRI. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales).

55. Los estados delimitarán y declararán, en el ámbito de su competencia, las zonas metropolitanas estatales de conformidad con la Ley de la materia, y de manera coordinada planearán y regularán con los municipios el desarrollo en dichas zonas. La federación, las entidades federativas y los municipios, preverán el financiamiento para la ejecución de los planes y proyectos de desarrollo metropolitano (Fecha: 01/21/2009).

Presentada por el diputado Carlos Augusto Bracho González, PAN, y suscrita por integrantes de la Comisión de Desarrollo Metropolitano).

56. Se podrá establecer la figura de administrador municipal como auxiliar del ayuntamiento en el ejercicio sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas. Asimismo establecerán las bases generales de su procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad (Fecha: 04/01/2009. Presentada por la diputada María del Consuelo Arguelles Arellano, PAN).

57. En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos (Fecha: 04/30/2009. Presentada por el diputado Silvestre Álvarez Ramón, PRD).

58. Los municipios, estarán obligados a implementar un sistema de gestión de la calidad, en los términos que las leyes federales o estatales determinen (Fecha: 04/30/2009. Presentada por el diputado Francisco Javier Santos Arreola, PRD).

59. La ley establecerá el mecanismo de compensación correspondiente para los municipios en los que existan bienes de dominio público de la federación (Fecha: 05/27/2009. Presentada por el diputado Francisco Javier Calzada Vázquez, PRD).

60. Quedarán exentas del cobro de impuestos las escuelas públicas en todos sus niveles, entendiéndose desde el nivel preescolar hasta el superior (Fecha: 07/15/2009. Presentada por el diputado Jorge Alejandro Salum del Palacio, PAN).

61. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, misma que será registrada en el Sistema Nacional de Registro Contable para que este promueva los incentivos por mejora en la recaudación. (Fecha: 08/12/2009. Presentada por el diputado Jorge Alejandro Salum del Palacio, PAN).

Consideración final

A pesar de que se ha fortalecido el marco legal, la gran mayoría de los municipios del país enfrentan rezagos para cumplir fehacientemente sus funciones y servicios, lo que genera un alto grado de inequidad entre la población. De allí de que sea necesario retomar el espíritu del Constituyente de 1917, para que las contribuciones que administren los municipios sean “suficientes para atender sus necesidades”.

La reforma municipal del siglo XXI requiere pasar de la emisión de iniciativas legislativas a su aprobación e implementación, a fundamentar dichas propuestas en las necesidades de la población, consolidando la participación ciudadana con los procesos de transparencia y rendición de cuentas, en la concepción de lo local como el nuevo eje del desarrollo nacional y en la implementación de un sistema tendiente a la distribución de atribuciones, responsabilidades, competencias y recursos.

Finalmente considero que no se debe implementar la reelección inmediata de presidentes municipales si no se incluye la revocación de mandato y que dada la crisis económica es conveniente que se reforme la fracción I del artículo 115 Constitucional, a efecto de fijar el número mínimo y máximo de síndicos y regidores.³⁶

³⁶ Es recomendable que cada ayuntamiento esté integrado por un síndico y entre seis y diez regidores.

Bibliografía

Cámara de Diputados. **Iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados. LX Legislatura.** Disponible en el sitio: <http://gaceta.diputados.gob.mx/> (Base de datos actualiza al 10 de agosto de 2009).

Gobierno de la Monarquía Española. Constitución Política de la Monarquía Española, 19 de marzo de 1812, en **Antecedentes históricos y constituciones políticas de México.** Disponible en el sitio: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php>

Presidencia de la República. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857, en **Antecedentes históricos y constituciones políticas de México.** Disponible en el sitio: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php>

Presidencia de la República. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, en el **Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917.** Disponible en el sitio: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php>

Presidencia de la República. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824, en **Antecedentes históricos y constituciones políticas de México**. Disponible en el sitio: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php>

Presidencia de la República. Decreto de reformas al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 del 26 de diciembre de 1814, en **Antecedentes históricos y constituciones políticas de México**. Disponible en el sitio: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/antecedentes.php>

Secretaría de Gobernación. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en **Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 2007**. Disponible en el sitio: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>

Secretaría de Gobernación. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917-2009), en **Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional**. Disponible en el sitio: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm (Base de datos consultada el 24 de agosto de 2009).

**DECRETO DE LEY DE SOCIEDAD DE
CONVIVENCIA PARA EL DISTRITO
FEDERAL**

ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a sus habitantes sabed:

Que la Honorable Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
IV LEGISLATURA

DECRETA

DECRETO DE LEY DE SOCIEDAD DE CONVIVENCIA
PARA EL DISTRITO FEDERAL

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1.- Las disposiciones contenidas en la presente ley son de orden público e interés social, y tienen por objeto establecer las bases y regular las relaciones derivadas de la Sociedad de Convivencia en el Distrito Federal.

Artículo 2.- La Sociedad de Convivencia es un acto jurídico bilateral que se constituye, cuando dos personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua.

Artículo 3.- La Sociedad de Convivencia obliga a las o los convivientes, en razón de la voluntad de permanencia, ayuda mutua y establecimiento del hogar común; la cual surte efectos frente a terceros cuando la Sociedad es registrada ante la Dirección General Jurídica y de Gobierno del Órgano Político-Administrativo correspondiente.

Artículo 4.- No podrán constituir Sociedad de Convivencia, las personas unidas en matrimonio, concubinato y aquéllas que mantengan vigente otra Sociedad de Convivencia.

Tampoco podrán celebrar entre sí Sociedad de Convivencia, los parientes consanguíneos en línea recta sin límite de grado o colaterales hasta el cuarto grado.

Artículo 5.- Para los efectos de los demás ordenamientos jurídicos, la Sociedad de Convivencia se regirá, en lo que fuere aplicable, en los términos del concubinato y las relaciones jurídicas que se derivan de este último, se producirán entre los convivientes.

Capítulo II

Del Registro de la Sociedad de Convivencia

Artículo 6.- La Sociedad de Convivencia deberá hacerse constar por escrito, mismo que será ratificado y registrado ante la Dirección General Jurídica y de Gobierno del Órgano Político Administrativo del domicilio donde se establezca el hogar común, instancia que actuará como autoridad registradora.

Artículo 7.- El documento por el que se constituya la Sociedad de Convivencia deberá contener los siguientes requisitos:

I. El nombre de cada conviviente, su edad, domicilio y estado civil, así como, los nombres y domicilios de dos testigos mayores de edad;

II. El domicilio donde se establecerá el hogar común;

III. La manifestación expresa de las o los convivientes de vivir juntos en el hogar común, con voluntad de permanencia y ayuda mutua; y

IV. Puede contener la forma en que las o los convivientes regularán la Sociedad de Convivencia y sus relaciones patrimoniales. La falta de éste requisito no será causa para negar el Registro de la Sociedad, por lo que a falta de este, se entenderá que cada conviviente conservará el dominio, uso y disfrute de sus bienes, así como su administración.

V. Las firmas de las o los convivientes y de las o los testigos.

Artículo 8.- La ratificación y registro del documento a que se refiere el artículo 6 de esta ley, deberá hacerse personalmente por las o los convivientes acompañados por las o los testigos.

La autoridad registradora deberá cerciorarse fehacientemente de la identidad de las o los comparecientes.

Artículo 9.- Durante la vigencia de la Sociedad de Convivencia se pueden hacer, de común acuerdo, las modificaciones y adiciones que así consideren las o los convivientes respecto a como regular la Sociedad de Convivencia y las relaciones patrimoniales, mismas que se presentarán por escrito y serán ratificadas y registradas sólo por las o los convivientes, ante la autoridad registradora del Órgano Político Administrativo del lugar donde se encuentre establecido el hogar común.

Artículo 10.- Las o los convivientes presentaran para su ratificación y registro a la Dirección General Jurídica y de Gobierno del Órgano Político Administrativo, que corresponda, cuatro tantos del escrito de Constitución de la sociedad de Convivencia, los cuales serán ratificados en presencia de la autoridad registradora; quien para los efectos de este acto tendrá fe pública y expresará en cada uno de los ejemplares el lugar y fecha en que se efectúa el mismo.

Hecho lo anterior, la autoridad estampará el sello de registro y su firma, en cada una de las hojas de que conste el escrito de constitución de la Sociedad.

Uno de los ejemplares será depositado en dicha Dirección; otro deberá ser enviado por la misma autoridad al Archivo General de Notarias para su registro, y los dos restantes serán entregados en el mismo acto a las o los convivientes.

El mismo procedimiento se deberá seguir para la ratificación y registro de modificaciones y adiciones que se formulen al escrito de constitución de la Sociedad de Convivencia.

Cuando falte alguno de los requisitos señalados en el artículo 7 de esta ley, la autoridad registradora deberá orientar a las o los convivientes a efectos de que cumplan con los mismos, sin que ello sea motivo para negar el registro.

Por el registro de la Sociedad de Convivencia a que se refiere este artículo, se pagará a la Tesorería del Distrito Federal, el monto que por ese concepto especifique el Código Financiero del Distrito Federal.

Para los efectos de este artículo, contra la negación del registro, ratificación, modificación y adición por parte de las o los servidores públicos del Distrito Federal competentes, sin causa justificada, las personas interesadas podrán recurrir el acto en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Independientemente de la responsabilidad administrativa y/o sanciones a que se hagan acreedores dichos funcionarios en términos de la legislación aplicable.

La Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal en coordinación con el Archivo General de Notarías y los Órganos Político Administrativos, implementará un sistema de control y archivo de Sociedades de Convivencia.

Con su registro, la Sociedad de Convivencia surtirá efectos contra terceros. Los asientos y los documentos en los que consten el acto constitutivo y sus modificaciones, podrán ser consultados por quién lo solicite.

Artículo 11.- Cualquiera de las o los convivientes puede obtener de la autoridad registradora copia certificada del documento registrado, de sus modificaciones, así como del aviso de terminación previo pago correspondiente de derechos.

Artículo 12.- En caso de que una de las partes pretenda formar una Sociedad de Convivencia y tenga una subsistente, se aplicará lo previsto por el artículo 4 de esta ley, negándole el registro de la nueva hasta en tanto no dé por terminada la existente, siguiendo los trámites para tal efecto.

Capítulo III

De los Derechos de los Convivientes

Artículo 13.- En virtud de la Sociedad de Convivencia se generará el deber recíproco de proporcionarse alimentos, a partir de la suscripción de ésta, aplicándose al efecto lo relativo a las reglas de alimentos.

Artículo 14.- Entre los convivientes se generarán derechos sucesorios, los cuales estarán vigentes a partir del registro de la Sociedad de Convivencia, aplicándose al efecto lo relativo a la sucesión legítima entre concubinos.

Artículo 15.- Cuando uno de las o los convivientes sea declarado en estado de interdicción, en términos de lo previsto por el Código Civil para el Distrito Federal, la o el otro conviviente será llamado a desempeñar la tutela, siempre que hayan vivido juntas o juntos por un período inmediato anterior a dos años a partir de que la Sociedad de Convivencia se haya constituido, aplicándose al efecto las reglas en materia de tutela legítima entre cónyuges o sin que mediere este tiempo, cuando no exista quien pueda desempeñar legalmente dicha tutela.

Artículo 16.- En los supuestos de los artículos 13,14, 15,18, 21 y 23 de esta ley se aplicarán, en lo relativo, las reglas previstas en el Código Civil para el Distrito Federal.

Artículo 17.- Se tendrá por no puesta toda disposición pactada en la Sociedad de Convivencia que perjudique derechos de terceros. El tercero que sea acreedor alimentario tendrá derecho a recibir la pensión alimenticia que en derecho le corresponda, subsistiendo la Sociedad de Convivencia en todo lo que no contravenga ese derecho.

Serán nulos y se tendrán por no puestos los pactos limitativos de la igualdad de derechos que corresponde a cada conviviente y los contrarios a la Constitución y a las leyes.

Todo conviviente que actúe de buena fe, deberá ser resarcido de los daños y perjuicios que se le ocasionen.

Artículo 18.- Las relaciones patrimoniales que surjan entre las o los convivientes, se regirán en los términos que para el acto señalen las leyes correspondientes.

Artículo 19.- En caso de que alguno de las o los convivientes de la Sociedad de Convivencia haya actuado dolosamente al momento de suscribirla, perderá los derechos generados y deberá cubrir los daños y perjuicios que ocasione.

Capítulo IV

De la terminación de la Sociedad de Convivencia

Artículo 20.- La Sociedad de Convivencia termina:

- I. Por la voluntad de ambos o de cualquiera de las o los convivientes.
- II. Por el abandono del hogar común de uno de las o los convivientes por más de tres meses, sin que haya causa justificada.
- III. Porque alguno de las o los convivientes contraiga matrimonio o establezca una relación de concubinato.
- IV. Porque alguno de las o los convivientes haya actuado dolosamente al suscribir la Sociedad de Convivencia.
- V. Por la defunción de alguno de las o los convivientes.

Artículo 21.- En el caso de terminación de la Sociedad de Convivencia, el conviviente que carezca de ingresos y bienes suficientes para su sostenimiento, tendrá derecho a una pensión alimenticia sólo por la mitad del tiempo al que haya durado la Sociedad de Convivencia, siempre que no viva en concubinato, contraiga matrimonio o suscriba otra Sociedad de Convivencia.

Este derecho podrá ejercitarse sólo durante el año siguiente a la terminación de dicha sociedad.

Artículo 22.- Si al término de la Sociedad de Convivencia el hogar común se encontraba ubicado en un inmueble cuyo titular de los derechos sea uno solo de las o los convivientes, el otro deberá desocuparlo en un término no mayor a tres meses.

Dicho término no aplicará en el caso de que medien situaciones que pongan en riesgo la integridad física o mental del titular. En este caso, la desocupación deberá realizarse de manera inmediata.

Artículo 23.- Cuando fallezca un conviviente, y éste haya sido titular del contrato de arrendamiento del inmueble en el que se encuentra establecido el hogar común, el sobreviviente quedará subrogado en los derechos y obligaciones de dicho contrato.

Artículo 24.- En caso de terminación de una Sociedad de Convivencia, cualquiera de sus convivientes deberá dar aviso por escrito de este hecho a la autoridad registradora del Órgano Político Administrativo del hogar en común, la que deberá hacer del conocimiento de dicha terminación al Archivo General de Notarias. La misma autoridad deberá notificar de esto al otro conviviente en un plazo no mayor de 20 días hábiles, excepto cuando la terminación se dé por la muerte de alguno de las o los convivientes en cuyo caso deberá exhibirse el acta de defunción correspondiente, ante la autoridad registradora.

En caso de que la terminación de la Sociedad sea por la ausencia de uno de las o los convivientes, la autoridad procederá a notificar por estrados.

Artículo 25.- El Juez competente para conocer y resolver cualquier controversia que se suscite con motivo de la aplicación de esta ley, es el de primera instancia, según la materia que corresponda.

Transitorios

Primero.- El presente decreto entrará en vigor a partir del día hábil siguiente en que hayan concluido los 120 días naturales a que se refiere el Transitorio segundo.

Segundo.- A partir de la publicación de la presente Ley, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y los Órganos Político Administrativos, deberán

realizar las adecuaciones jurídico-administrativas correspondientes, en un plazo no mayor a 120 días naturales.

Tercero.- Publíquese la presente ley en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, y para su mayor difusión, en el Diario Oficial de la Federación.

Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al día nueve del mes de noviembre del año dos mil seis.- POR LA MESA DIRECTIVA.- DIP. JOSÉ ANTONIO ZEPEDA SEGURA, PRESIDENTE.- DIP. MARÍA DE LA PAZ QUIÑONES CORNEJO, SECRETARIA.- DIP. ESTHELA DAMIÁN PERALTA, SECRETARIA.

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 122, apartado C, Base Segunda, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 48, 49 y 67 fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto Promulgatorio, en la Residencia Oficial del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en la Ciudad de México, a los catorce días del mes de noviembre de dos mil seis.- EL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, ALEJANDRO DE JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ. EL SECRETARIO DE GOBIERNO, RICARDO RUÍZ SUÁREZ.

En la actual coyuntura de recesión económica la población ocupada en México ha crecido muy poco, e incluso ha disminuido en el último año.

Con cifras al último trimestre de 2009, del total de la población de 14 años o más, según la condición de actividad, ocupación y disponibilidad 79'312,758 personas son el 100% del total, el 59.31% es la población económicamente activa (PEA) y de esta cantidad el 94.67% está ocupada y el 5.33 permanece desocupada; en lo referente a la población no económicamente activa (PNEA), la cantidad de personas es de 32'270,849 y representan el 40.69% del total, de los cuales el 18.15% está disponible y el 81.85% no está disponible.

Las cifras de desempleo, subempleo y empleo informal indican el fuerte deterioro del mercado de trabajo que ha sufrido México en épocas recientes. Los últimos datos del INEGI sobre los principales resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para enero de 2010, son:

Fuente: INEGI (2010) "Comunicado Núm. 065/10 del 25 de febrero de 2010" Aguascalientes, Ags. México.

Aregional (2009) Indicadores del deterioro del mercado de trabajo: Desempleo, subempleo y empleo informal. 28 de diciembre de 2009. México. En <http://www.aregional.com> consultado el 1/03/2010.

Aregional (2010) Autoempleo, una actividad de subsistencia o microempresarial. 01 de marzo de 2010. México. En <http://www.aregional.com> consultado el 1/03/2010.

**Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior de la Universidad Anáhuac, México Norte. Actualmente se desempeña como Coordinador de Gestión Gubernamental de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México y como Vicepresidente del IAPEM.*

***Candidato a Doctor en Liderazgo y Dirección de Instituciones de Educación Superior de la Universidad Anáhuac, México Norte. Actualmente labora como Asesor de la Coordinación de Gestión Gubernamental y como Asesor de la Vicepresidencia del IAPEM.*

Fecha	Indicador	Monto
Enero 2010	Población Económicamente Activa	58.3 %
	Población No Económicamente Activa	41.7 %
	PEA ocupada mes referencia (Enero 2010)	94.13 %
	Subocupados	10.07 % de la Población ocupada. Significó un incremento de 0.93 puntos porcentuales respecto al mes inmediato anterior.
Enero 2010	Tasa de desocupación nacional	5.56 % respecto a la PEA, tasa superior a la de diciembre del año pasado en 0.11 puntos porcentuales.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) considera a las personas ocupadas como aquellas que tienen 14 años o más de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo y que están en condiciones de trabajar y que han trabajado al menos seis horas en la última semana; que tienen un salario o no (las personas que trabajan en unidades familiares por ejemplo); que se emplean en actividades formales o informales o que pueden ser los empleadores (patrones).

Bajo este esquema, los datos preliminares indican que 58.3 % de la población de 14 años y más es económicamente activa (está ocupada o busca estarlo), mientras que 41.7 % se dedica al hogar, estudia, está jubilado o pensionado, tiene impedimentos personales o lleva a cabo otras actividades (población no económicamente activa).

Características de la población ocupada

La población ocupada alcanzó 94.13 % de la PEA en el primer mes de este año. Del total de ocupados, el 66.1 % opera como trabajador subordinado y remunerado ocupando una plaza o puesto de trabajo,

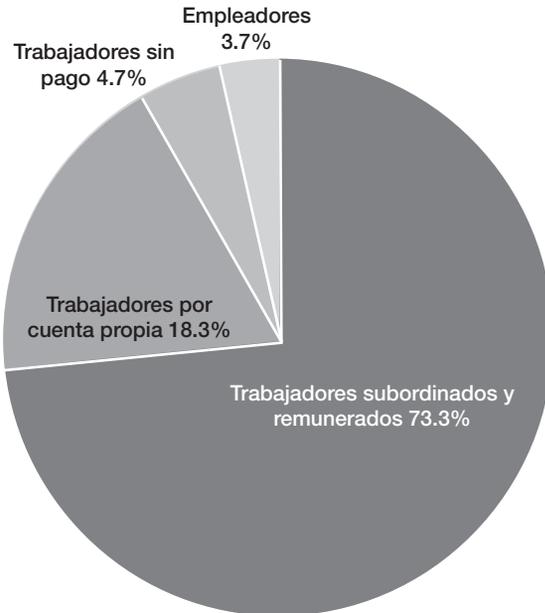
4.8 % son patrones o empleadores, un 22.7 % trabaja de manera independiente o por su cuenta sin contratar empleados y finalmente un 6.4 % opera en los negocios o en las parcelas familiares, contribuyendo de manera directa a los procesos productivos pero sin un acuerdo de remuneración monetaria.

En el ámbito urbano de alta densidad de población, conformado por 32 ciudades de más de 100 mil habitantes, el trabajo subordinado y remunerado representa un 73.3 % de la ocupación total, es decir 7.2 puntos porcentuales más que a nivel nacional.

Gráfica 1
POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SU POSICIÓN
DURANTE ENERO DE 2010
Nacional



Agregado urbano de 32 ciudades



Fuente: INEGI.

Composición de la población ocupada según:	Porcentaje	Concepto
Nivel de instrucción 100 %	16.28 %	Primaria incompleta
	22.02 %	Primaria completa
	32.47 %	Secundaria completa
	29.20 %	Medio superior y superior
	0.03 %	No especificado
Actividad económica 100%	12.08 %	Agropecuario
	8.94 %	Construcción
	15.26 %	Industria manufacturera
	21.12 %	Comercio
	41.05 %	Servicios
	0.84 %	Otros
	0.71	No especificado

(continúa)

Composición de la población ocupada según:	Porcentaje	Concepto
Posición en la ocupación 100%	66.08 %	Trabajadores subordinados y remunerados
	4.76 %	Empleadores
	22.75 %	Trabajadores por cuenta propia
	6.40 %	Trabajadores sin pago
	0.01 %	No especificado

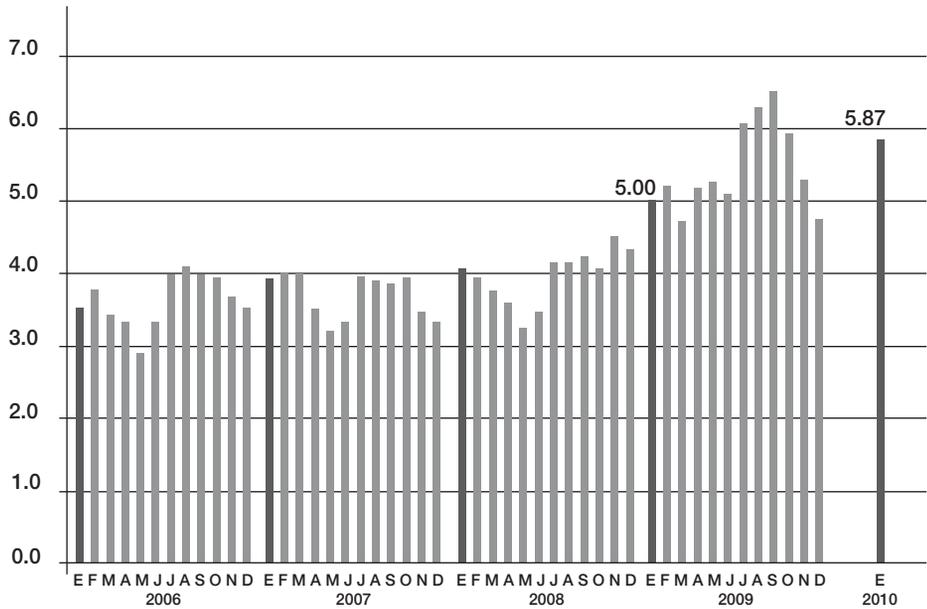
(finaliza)

En lo referente a la población desocupada, a nivel nacional, la tasa de desocupación (TD) fue de 5.87 % de la PEA en el primer mes de 2010, porcentaje superior al que se registró en igual mes de un año antes, cuando se situó en 5.00 por ciento.

La composición de la población desocupada, de acuerdo al nivel de instrucción, revela que un 25.3% de los desocupados no completó los estudios de secundaria, en tanto que los de mayor nivel de instrucción (media superior y superior) representaron al 74.7 por ciento, lo que nos informa de un rezago del sector productivo nacional en cuanto a la generación de empleo que aproveche la dotación de capital humano del país, de forma que se puedan crear fuentes de trabajo generadoras de alto valor agregado. Las cifras para la situación de subocupación son de 41.9% y de 58.1% respectivamente.

En este sentido para observar lo que sucede con este tipo de población y, realizar un análisis más completo y objetivo del deterioro del mercado de trabajo, es necesario observar las condiciones del subempleo y del empleo informal antes mencionado.

Gráfica 2
TASA DE DESOCUPACIÓN NACIONAL A ENERO DE 2010
(Porcentaje de la PEA)

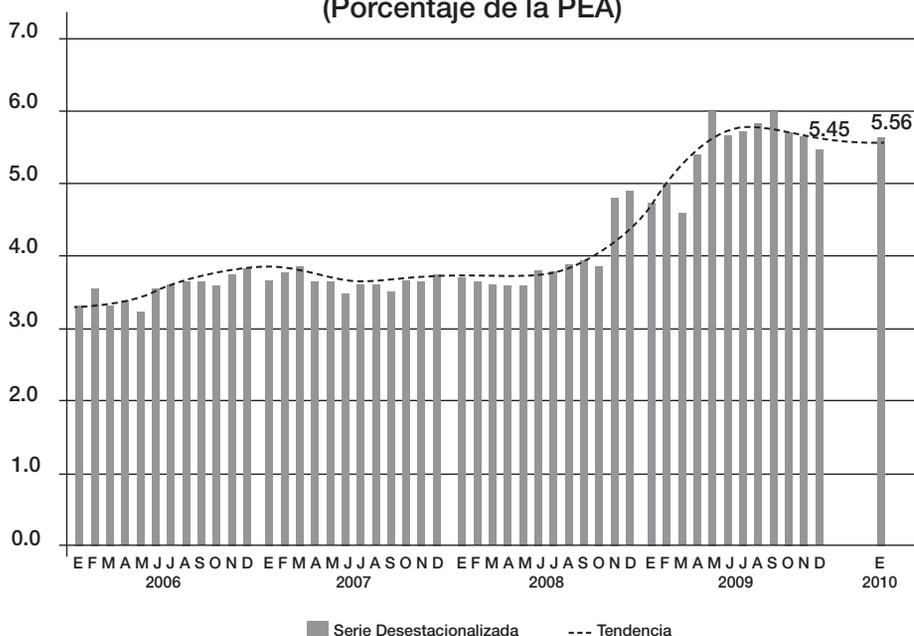


Fuente: INEGI.

Sexo	(TD) Enero 2009	(TD) Enero 2010
Masculino	4.84 %	6.16 %
Femenino	5.26 %	5.41 %

Las cifras desestacionalizadas muestran que en el primer mes de 2010 la TD alcanzó 5.56% de la PEA, nivel superior al del mes previo (5.45%).

Gráfica 3
CIFRAS DESESTACIONALIZADAS Y TENDENCIA
TASA DE DESOCUPACIÓN NACIONAL A ENERO DE 2010
(Porcentaje de la PEA)



Fuente: INEGI.

En particular, al considerar solamente el conjunto de 32 principales áreas urbanas del país, la desocupación en este ámbito significó 7.13% de la PEA en el mes que se reporta, 1.04 puntos por arriba de la tasa observada en enero de 2009. Con base en cifras desestacionalizadas, la TD aumentó 0.73 puntos porcentuales con relación a la de diciembre del año pasado.

Indicadores de la población subocupada

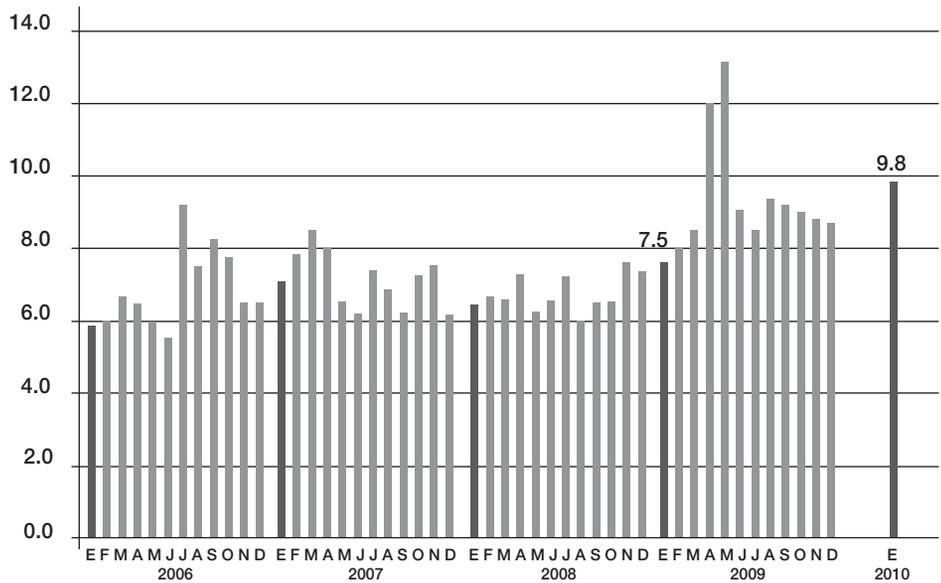
La información preliminar de la ENOE durante enero de 2010 señala que la población subocupada, esto es, la que declaró tener necesidad

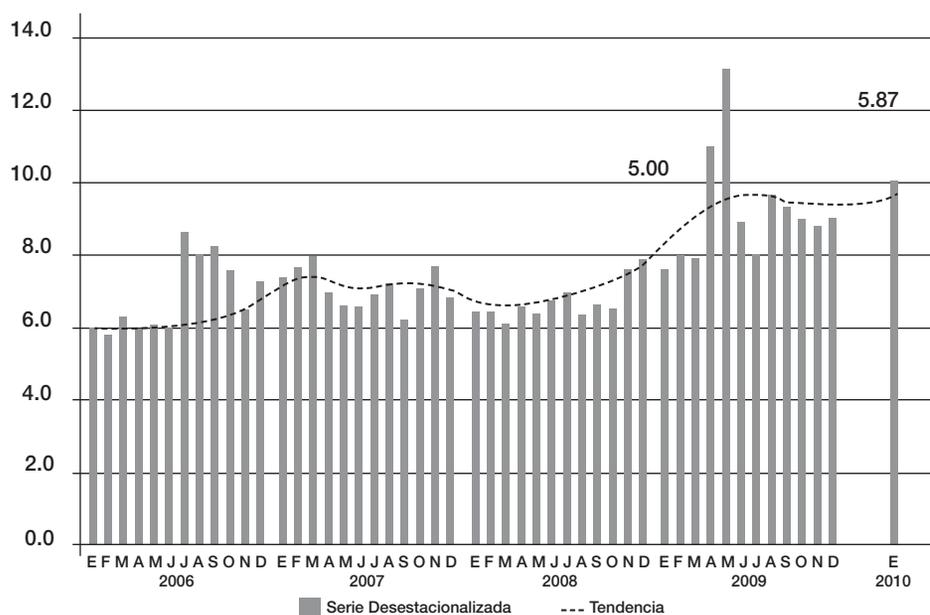
y disponibilidad para trabajar más horas representó 9.3% de la PEA y 9.8% de la población ocupada. Estas proporciones son más altas que las del mismo mes de un año antes, cuando se ubicaron en 7.1% y 7.5%, respectivamente.

Más hombres que mujeres presentaron características de subocupación en el primer mes de 2010 correspondiendo a esta categoría el 10.9% de la población ocupada masculina frente al 8.1% de la femenina.

De acuerdo con cifras desestacionalizadas, este indicador presentó un crecimiento de 0.93 puntos porcentuales en el primer mes de 2010 respecto al mes inmediato anterior.

Gráfica 4
POBLACIÓN SUBOCUPADA A ENERO DE 2010
 (Porcentaje de la población ocupada)
 Serie original
 Serie desestacionalizada y tendencia





Fuente: INEGI.

Según Aregional (2009) las expectativas de desempleo internacional para 2009-2010 presentadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) la tasa de desempleo podría pasar de 7.4 % durante 2009 a 8.4 % en 2010, siendo los países industrializados los más afectados. El artículo menciona que México podría presentar una tasa de desempleo de 5.7 por ciento durante 2009, 1.7 puntos porcentuales más que durante 2008, mientras que en 2010 la tasa de desempleo podría llegar al 6.3 %, lo que en buena medida respondería a los limitados esfuerzos del gobierno federal para incentivar la creación de empleos formales en el sector secundario y terciario del país, así como la lenta recuperación de la demanda en el mercado nacional.

Para atenuar el desempleo en tiempos de recesión económica, son necesarias medidas contracíclicas que incentiven la formación y apertura de nuevos negocios y por tanto de nuevo empleo.

Las medidas del gobierno no pueden considerarse como esfuerzos anticíclicos que conlleven al abatimiento del desempleo estructural, puesto que la cobertura del seguro social para trabajadores desempleados, el incremento de la capacidad de retiro de recursos de los fondos de pensiones, así como la canalización de nuevos empleos para la construcción de diversas obras públicas son medidas temporales que no conllevan a la recuperación de empleo formal ni al abatimiento de la informalidad en el trabajo.

Por otro lado es necesario promover el crecimiento y desarrollo de las MIPYMEs en el largo plazo, así como incentivar la vocación empresarial de México, favoreciendo la capacidad de emprender de los jóvenes y población en general, mediante el establecimiento de acciones bien definidas sobre promoción, formación y asesoría de proyectos micro empresariales con facilidades fiscales para evitar que los auto empleados se manejen en una economía informal.

El empleo es una cuestión muy importante ya que está estrechamente relacionado con el bienestar de las familias, lo importante también será la calidad de estos empleos y sobre todo que sean bien remunerados.



Ética pública y buen gobierno

Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público

Jaime Rodríguez Alba*

Hace años que sigo el pensar de Oscar Diego Bautista en vivo y a través de sus obras. Me precio de aspirar a una aristotélica amistad con él, pues de quien es virtuoso no cabe esperar sino actos virtuosos, y desde luego, este libro lo es. Aprecio en él una integración teórica digna de consideración y merecedora del honor concedido (el premio con Mención Honorífica). En lo que sigue deseo referenciar algunas ideas respecto a este trabajo suyo, si bien advierto de la intención polémica de las mismas, esto es, de la pretensión de que la obra sea leída como invitación al tema, para lo cual dejaré constancia de lo que entiendo son sus aportaciones y de las claves que lanza a la arenga del debate ético-político, tan necesario en los tiempos actuales. Seguro que el autor coincidirá en la necesidad de tal debate, así como del impulso de la ética pública, pues, como él mismo constata en sus diversas obras, siguiendo tonos aristotélicos, el objeto de la *Ética* no son tanto los discursos como los actos, no tanto hablar del bien como hacerlo e impulsarlo.

Desde luego, y en un plano filosófico general, se constata en la obra cierto kantismo, sin que ello sirva para sentar las bases de una ética pública fuera del alcance humano. En efecto, ante los retos de la globalización sólo cabe, para nuestro autor, una respuesta ética global. Resuenan, en diversas partes del libro, ecos kantianos, no por el rigorismo de las propuestas sino por el humanismo en ellas contenido. La ética ha de ir orientada a la consecución de una

* *Doctorante por la Universidad Complutense de Madrid, España; Profesor de filosofía en Instituto, España.*

mejor humanidad, y con ello se hace énfasis en cómo, al modo de las kantianas lecciones de filosofía de la historia, el sujeto ético es el hombre, la especie humana, y por ello la tarea ética no es reductible a “simple” deontología, a enumeración de deberes para funcionarios, gobernantes o ciudadanos, sino un proyecto a largo plazo. Proyecto encaminado a sentar las bases para una nueva política que, pese a su novedad, parte de un “regreso a los orígenes”, al pensamiento clásico.

Tras el análisis de la corrupción, Oscar Diego establece (página 140) que la misma sólo es subsanable -siempre con cuidado en sus afirmaciones, pues la corrupción es “inherente” al ser humano, en toda época y lugar, y la Ética nunca un recurso mágico, sino más “vitamina que medicina” (página 151)- retomando el “camino original de la Política”. Camino marcado por una indisociable relación entre ética y política. Relación que la tradición occidental fracturó tras la caída en desuso del pensamiento político clásico, asociada al fin de la Polis. ¿En qué consiste este camino? Básicamente en un “razonamiento societario”. Y es que toda medida político-administrativa ha de tener como finalidad el bienestar de la población. Bienestar para el que la conducta ética resulta imprescindible. Entiéndase por “conducta ética” toda aquella que, orientada por la práctica de las virtudes que conduce al bien común. Retomando estos análisis aristotélicos a modo de fundamento, no olvida nuestro autor toda la literatura contemporánea al respecto. Así como tampoco duda en introducir categorías analíticas que, olvidadas por una supuesta neutralidad valorativa en la ciencia política y de la administración, permiten sacar a relucir rasgos corruptos de los modelos políticos vigentes, tan auspiciados como exculpados en nombre de la “globalización”. En efecto, términos como “oligarquía” sirven para caracterizar las dinámicas antiéticas en las sociedades actuales, dinámicas fomentadas por la ideología neoliberal y por programas de gobierno orientados por ideas que eliminan el concepto de lo público

o lo subordinan al interés egoísta, como si la acción egoísta fuera el fundamento único de todo tipo de acción, o como si no hubiera lugar en el mundo para mayor eficiencia que la del mercado. Eficiencia que, erigida en modelo de toda eficiencia, no hace sino ocultar los intereses -que nuestro autor entiende como anhelo de poder (página 57) de aquellos que, colmados ya de riquezas, desean la adulación social, o manipular el espacio público para “privatizarlo”, léase, hacerlo “de los suyos”-.

Frente a las nuevas ideologías privatistas -en realidad tan antiguas como la humanidad misma- Oscar Diego no duda en lanzar, a nuestro entender, audaces tesis: 1) no cabe “buen gobierno” si éste no se atiene al reconocimiento del “bien plural”, reconocimiento que no será más que mera moralina si no está orientado a establecer un equilibrio que impida los desequilibrios sociales; 2) el conocimiento de la virtud -de la justicia, diría yo, que es, siguiendo a Aristóteles, la primera de ellas y las más importante- es requisito imprescindible para la acción política buena, para el buen gobierno, tanto, al menos, como el conocimiento de los “imperativos de habilidad” inherentes al ejercicio del arte político o los conocimientos técnicos inherentes a la gestión pública; 3) por ello el fomento de la ética -bien de mínimos pero también de fines, orientada al bien común- es imprescindible para el gobernante y el funcionario, siendo además que estos no son meros “gestores”, pues la dinámica del interés público y la del interés privado es divergente; 4) los funcionarios son, frente la ideología privatista hoy imperante, necesarios, al ser los garantes de la independencia de la administración y de los poderes del Estado frente a los intereses partidistas, garantes así del bien común y vigilantes de toda forma de patrimonialización de lo público; 5) la crisis de lo público no se da tanto por su ineficiencia intrínseca, cuanto por la pérdida de valores y sentido de lo público, especialmente en tiempos de globalización; 6) la necesidad de fortalecer los valores de lo público, así

como toda virtud pública -tanto en gobernantes, como en ciudadanos y funcionarios- no se colma, ni es bastante satisfecha, con la simple emisión de leyes, pues la ley es palabra muerta si no se aborda un “plan integral” ético que precisa de asignación de responsables, instituciones, planes de formación, etc.; 7) el desarrollo económico y social de los Estados precisa de la difusión de conductas éticas, así como de la persecución de las antiéticas, si bien el simple desarrollo no termina con la lacra de la corrupción, piedra de toque para toda ética pública; 8) sólo la restauración de la ética práctica y de la política en conexión con la ética permite una acción recta de gobierno que impida la conversión de la política en show, así como el Spoils System (Weber) tendente a diluir la especificidad de lo público bajo la dinámica de los intereses privados, tan tendentes a la formación de oligarquías e instrumentalización de la política para fines partidistas; 9) frente a la visión, hoy común, de que lo público ha de aprender de lo privado, en lo relativo a la gestión, Oscar Diego tiene el coraje de afirmar la contraparte: también lo privado puede aprender de lo público; y 10) tesis de clara raigambre clásica, la actual hegemonía de antivalores sólo puede ser fruto de la ignorancia –ignorancia que ha de entenderse, claro está, en un sentido moral, en un sentido en el que la orientación al bien común del esfuerzo de los individuos sumados conduce a la maximización del beneficio privado, e, ignorar tal situación, dejándose arrastrar por la “jaula de hierro” que el dilema del prisionero establece (buscando el beneficio máximo para el individuo, que pasa por “trampear” a los demás individuos, la totalidad de individuos de una sociedad consigue el peor resultado colectivo y no el mejor individual), bloquea las posibilidades de una sociedad “eutáxica”, una sociedad “bien ordenada”, una sociedad en la que cada uno obtiene recompensa por sus esfuerzos, sin dejar por ello de satisfacer las necesidades del conjunto social.

Sobra decir, claro está, que esta enumeración de tesis es algo que yo reseño. Las anteriores tesis no son explícitamente formuladas por el autor pero entiendo que las mismas, con mayor o menor grado de claridad, están disueltas en su obra y actúan a modo de tejido, a modo de hilo argumental que permite cohesionar y dar sentido teórico al análisis realizado. Por ello sostuve antes que había en esta obra una coherencia digna de alabar. En efecto, acudir a los clásicos no es un capricho, sino una exigencia, una necesidad a la hora de retomar un modo de interpretar y actuar ante la actual coyuntura histórica de crisis. Coyuntura que tiene su traducción en el subsistema del servicio público, infraestructura de lo social. Se dirá, como objeción, que habrá de cuestionarse si es posible algo así como el “bien común”, cosa en la que no entra nuestro autor, o si este fuera posible por qué ha de definirse de modo armónico: como si no pudiera darse la situación en la que el “bien común” para un Estado comporte aniquilar el de otros, o como si el “bien común” de una clase social no significara poner en solfa el de las demás. Pero esto, insisto, son otros temas que, no obstante su interés, han de ser dejados de lado por aquel que, como Oscar Diego, pretende algo más realista y práctico: diseñar herramientas éticas para la función pública, herramientas que permitan una mejora social y por ello un mayor bienestar. Fijémonos, pues, en alguna de los análisis concretos que en su obra se realizan.

La obra consta de cuatro capítulos, precedidos por una introducción y seguidos de una conclusión que recoge lo sustancial de los mismos. En la introducción el autor recalca la importancia de la ética y de cómo las conductas éticas generan eficiencia económica y permiten a los gobiernos obtener una legitimidad que, de descuidarla, pierden. También señala que tres son los supuestos que presiden su investigación: 1) a mayor cultura organizacional, mayor eficiencia; 2) a mayor omisión de la misma, más actos antiéticos; y 3) pese a la pluralidad valorativa inherente a las sociedades complejas de la actualidad, es posible

generar un marco procedimental que permita acuerdos normativos en materia ética.

El primer capítulo -“De la Ética a la Ética pública”- constituye una revisión de conceptos y una estructuración teórica de los fundamentos de su postura. Deja claro el lenguaje aristotélico -vicio/virtud, prudencia, juicio recto, etc.- que preside su investigación, aclara el sentido del término “valor”, matizando que toda acción es guiada por un principio que establece una valoración, que esta valoración es remitida a un valor y éste a su vez confirma su naturaleza polar (a todo valor le corresponde un antivalor). En este primer capítulo Oscar Diego, además de dar cuenta de la destreza en la utilización de un vocabulario filosófico que deja de lado su consustancial abstracción para remitirse y reverenciarse a un contexto práctico-administrativo, señala tres aspectos no exentos de polémica: 1) pese a que todo sistema de creencias y todo sistema cultural comportan unos valores hegemónicos diferentes que han de tenerse en cuenta a la hora de diseñar una ética pública -para que ésta no caiga en el vacío de la abstracción y sea realizable en la sociedad-, existen valores universales; 2) la elección entre valores o antivalores es, en última instancia, una elección voluntaria, al modo socrático-platónico, diríamos, pues elegir el mal no es fruto de la tendencia humana al mismo, sino del defecto de su razón valorativa; 3) no cabe buen gobierno sólo sobre la base de la racionalidad instrumental, se precisa también de racionalidad ética, pues sólo esta incumbe al sentido final de las decisiones, sentido que orienta las mismas. Retomando la visión ciceroniana del “decoro” como principal virtud del político, el autor nos recuerda que autoridad no es lo mismo que despotismo, que el honor es la única fama que ha de perseguir el buen gobernante, que la justicia es el bien último del Estado, que la libertad exige autonomía e independencia frente al poder coactivo del interés (privado), que la prudencia como ejercicio de la virtud conduce a la recta razón y esta es un escudo para el buen

gobierno, y que éste no es posible sin un conocimiento de la vida, de una sabiduría que restituye el “círculo de la virtud”: con ética se consigue el buen gobierno y éste permite el bienestar social, objeto último de la acción política.

En un segundo capítulo -“La ética en la gestión pública”- nuestro autor se encarga de repasar los principales modelos de gestión pública, señalando sus virtudes y sus defectos. En primera instancia se encarga del “modelo burocrático-weberiano”; modelo que favoreció la sustitución del modelo patrimonialista por el de la profesionalización funcional, favoreciendo así el desarrollo económico-social hasta la crisis del modelo del bienestar. Este modelo, apoyado en un cuestionable “ethos funcional” que exigía la negación de sí y la disciplina moral como obediencia a la jerarquía, entra en crisis por la lentitud de la burocracia, así como por la rigidez, el abuso de poder del “pequeño funcionario” -abuso del que nos hablan clásicos de la literatura alemana como Kafka o Musil-. Así, reforzado este desgaste del modelo por el cambio de valores a nivel social, así como por la exigencia de participación ciudadana, irrumpe el Nuevo Modelo de Gestión Pública (NGP). Modelo que Oscar Diego clasifica en dos grandes rubros: un primer momento radical y otro segundo momento moderado. El primero, el NGP radical, coincide con el desarrollo de la ideología neoliberal y su cuestionamiento de lo público, pretensión de sustituirlo por lo privado, así como su modelo gerencialista y competitivo de los servicios públicos. Este modelo, para nuestro autor, no ha generado mayor bienestar en las sociedades, sino al contrario, pobreza y desigualdades crecientes. La razón: el olvido de la lógicas divergentes que presiden lo privado y lo público. La primera orientada al beneficio, la segunda al bienestar, siendo que este nunca asumirá una reducción económica y no es susceptible de valorar en términos puramente empresariales. Por ello, cara a valorar este modelo NGP radical, es preciso atender al siguiente criterio: el

bienestar de la comunidad. El modelo NGP radical minimizaba el rol de la ética, al entender que la misma era cuestión puramente técnica -al modo institucionalista: no hace falta diseño de conductas, basta con penalización y control institucional-. Pero el modelo moderado rescata la reflexión ética, al comprender que la misma potencia la flexibilidad, la identificación con el cargo, la transparencia y eficiencia en las metas, rasgos no reñidos con la mejora del servicio. La ética adquiere un lugar propio en la gestión de recursos humanos. Tras repasar la evolución histórica de estos modelos de Administración Pública, pasa el autor a constatar los principales hitos en la historia de la ética pública, arrancando de su invocación tras el caso Watergate hasta la actualidad. El análisis que realiza es detallado y minucioso, invitamos a recorrerlo. Considera, en su revisión histórica, la implementación, durante los noventa, del Modelo de Infraestructura Ética de la OCDE, así como el desarrollo de la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública (RICOREP) en América Latina, o la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID (Banco Interamericano de Desarrollo). Revisa las distintas iniciativas e hitos históricos de la Ética Pública con detalle y en lo esencial, estableciendo las siguientes críticas: 1) estas iniciativas se refieren sólo a funcionarios; 2) no contemplan los modelos culturales; 3) se dirigen a instituciones, no a personas; y 4) portan un marcado sesgo ideológico neoliberal. Todo lo cual apunta al riesgo de que estas iniciativas se conviertan en mera “moralina burocrática”. Por ello apuesta Oscar Diego (página 92) por un modelo que, en su trabajo de tesis doctoral, así como en otras publicaciones suyas -“Ética para corruptos”, Editorial Desclee de Brower, Bilbao 2009- denomina “Modelo Ético Integral”. Así: ha de ser reconocida la Ética por los gobernantes, ha de organizarse un responsable que formule un plan de acción, crear un área de ejecución ética, identificar instrumentos de trabajo (códigos éticos, planes de formación, etc.), una metodología de operación, expandirse la ética a todos los ámbitos de gobierno, así

como a la participación del sector privado y de la ciudadanía, establecer un sistema de quejas y denuncias, buscar al colaboración internacional, y pautar estrategias de seguimiento.

En el tercer capítulo se realiza un análisis comparativo de diversos códigos de Ética e iniciativas al respecto. Así: en EEUU, Gran Bretaña, España, México y la ONU. El detalle de los mismos no es preciso darlo aquí. Sí la valoración que el autor realiza: los códigos no bastan, han de ser interiorizados. La simple enumeración de rasgos éticos no pasa de ser una lista de deseos. Basta mencionar, como hace el autor, que los países nórdicos de Europa son los que mejor valoración en Ética Pública obtienen, siendo el caso que son los que menos regulación ética poseen. Un código de ética ha de atender al “espíritu de la ley”, ha de pugnar por ser interiorizado, para no quedarse en mera excusa justificatoria de su incumplimiento. Con ello Oscar Diego señala una vez más su kantismo ético: la letra muerta del código sirve sólo para la obligación abstracta. Obligación que más limita que impulsa, que a lo sumo bloquea el vicio, pero no impulsa la virtud.

A modo de cierre, el capítulo cuarto -“La ética en la era de la globalización”- señala la necesidad de Ética Pública para los restos suscitados por la globalización. Considera el autor que el neoliberalismo favorece la sustitución de valores por antivalores, al potenciar la conducta competitiva frente a la cooperativa, el individualismo, pasiones como el odio, el rencor, el resentimiento y actitudes agresivas, generando un “estado mental desviado y obsesivo” (página 119). El olvido de la ética provoca en los gobernantes, partidismo, y en los gobernados, corrupción. La cultura individualista fomentada por la globalización, basada en los principios del tener, el placer y el anhelo de poder, potencia un estado social hobbesiano, en el que todo el mundo está alerta y en lucha contra todo el mundo. Semejante debilidad ética es, cuando menos,

causa de la corrupción. Muestra de ello es la implementación práctica de un modelo contractualista de sociedad, modelo que esgrime como valor la necesidad soberana del individuo-consumidor, pero alejada del “espíritu de servicio” que evoca la ética. Para delimitar el análisis, el autor señala con detalle (páginas 122 a 125) el cuadro de distintos delitos comunes en el servicio público, a lo que añade, después, pero de no menor importancia, el cuadro de los antivalores (páginas 125 a 126), no delictivos en sí, pero que, normalizados, conducen a una situación en la que se “legitiman” los primeros. También alerta el autor de que el simple desarrollo económico no basta para frenar la corrupción, aunque sea cierto que ésta bloquee el desarrollo. La globalización y las oligarquías internacionales, especialmente ancladas y auspiciadas por EEUU, generan incertidumbres y fallos de desarrollo y bienestar de las sociedades. Fallos para los que sólo vale, a largo plazo, el cambio de valores. Y aquí terminamos señalando los lineamientos de la nueva filosofía social que rezuma Oscar Diego y que antes mencionamos: regresar a la senda antigua de la política, el razonamiento social, la racionalidad de fines o valorativa como implemento, que no suplemento ni complemento, de la racionalidad instrumental.

Las ideas que figuran en la conclusión del libro han sido disueltas a o largo de la anterior exposición. Pero quizá la mejor manera de concluir esta reseña -que pretende invitar a la lectura de la obra- sea con una apreciación que Oscar Diego acertadamente realiza en la conclusión de su trabajo. Pues, al ser la actitud componente fundamental de la interacción social, todo programa de restauración de una política y una Administración Ética ha de contar con la actitud con la que se recibe. Así, tan importante como la propagación del programa ético es el evitar actitudes que lo bloqueen, que impidan el “renacimiento ético”. Es un objetivo ético, pues, el evitar: el miedo ante la ética pública, la ignorancia de su utilidad, el escepticismo respecto a sus posibilidades

y la confusión conceptual (creer que se trata de asunto religioso o espiritualista, ajeno a la técnica del gobierno “puro”, mera gestión sin fin ético-político).

Quizá el mayor mérito de esta obra estribé en su contribución a evitar las actitudes anteriores, dada la precisión de sus propuestas, la concisión de las mismas, el detalle de su programa, así como la neutralidad axiológica con la que se pretende retomar el concepto de “bien común”, tan central a su planteamiento.



Criterios para colaborar en la Revista IAPEM

La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2007-2010, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deben abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*
- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*



- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso o electrónico. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en versión electrónica, en Word para Windows reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. “Reflexiones actuales sobre Administración Pública”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los apartados, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Dirección Editorial
Av. José Ma. Morelos 809,
Col. La Merced,
Toluca, México. C.P. 50080
Tels.: (01 722) 213 46 72, 213 46 73 y
213 46 74.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx



ÍNDICE

MURAL DE OPINIONES 6	
CARTA DEL DIRECTOR 6	
REVALORANDO EL LIBRO DE TEXTO GRATUITO 7	
Una historia en el	
8 MURAL DE OPINIONES	
12 ¿Hacia qué lugar?	
14 Evaluación del libro de texto gratuito	
18 ¿Por qué leer los libros de texto?	
20 Pluralidad de los libros de texto gratuitos	
22 Un año de la revista	
24 Una mirada desde la Dirección General de Materiales Educativos	
26 Orígenes del libro	
28 ¿Y la educación? ¿Por qué leer?	
CORTE DE CAJA 31	
32 Libro de texto	
MUNDOS 36	
Historias pedagógicas en América Latina	
36 MUNDOS	
REPÚBLICA 38	
Libro de Texto Gratuito	
Política educativa en países de habla hispanica	
38 REPÚBLICA	
42 Impulsar lecturas y la educación en Guatemala	
LA VOZ DEL MAESTRO 44	
La heterogeneidad en el México pluricultural	
44 LA VOZ DEL MAESTRO	
CULTURA 46	
Cultura y política	
46 CULTURA	
Miradas / Aportes del tiempo 48	
UNIVERSIDADES 56	
¿Cómo evaluar competencias en educación?	
56 UNIVERSIDADES	
58 Educación superior para un mundo cambiante	
58 VOCES PÚBLICAS 62	
62 Voces por Haití	
VOZ 64	
Papel e impacto de la literatura	
64 VOZ	




Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Contenido

3	El PEU 2010: Avanzada en Materia de Transparencia y Rendición de Cuentas del Gasto Público <i>Sociedad de Hacienda y Contabilidad Pública</i>
6	Principales Acciones de la SICFP Durante una Administración <i>Sociedad de Hacienda y Contabilidad Pública</i>
18	Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 <i>José de Jesús García Jiménez</i>
33	Indicador del Grado de Contabilidad Gubernamental del Comité Consultivo para la Administración Costable <i>Rolando Elizalde Hernández</i>
43	Presupuesto 2010: Nuevas perspectivas Gasto Federalizado <i>Ulises M. Hernández Saldaña</i>
51	Transparencia, Eficacia y Rendición de Cuentas de los Recursos Federales-Transferidos <i>José de Jesús García Jiménez</i>
59	Informe Sobre la Calidad de la Información en las Cuentas Públicas en México <i>Alfonso Méndez</i>
73	Administración Costable en Algunos Países <i>José de Jesús García Jiménez</i>
85	La Importancia de los Indicadores en la Toma de Decisiones <i>Mónica Bustos Rodríguez</i>
92	Desarrollo Presupuestal y Gestión Pública para Resultados <i>La Esperanza y el Estado de Zacatecas</i> <i>Carolina Villegas Acuña</i>
98	La Administración de Normas Contables en los Países de América <i>Peter Gilmer</i>
104	Los Avances de la Administración Costable Internacional en Argentina, Brasil y Chile <i>Francisco Andrés Álvarez Pineda y José Ignacio Jara Jara</i>
117	El Paso Delimitado Hacia una Normativa Costable Global <i>Alfonso Méndez</i>

colofón