

00422
16



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**POLÍTICAS PÚBLICAS: UN MODELO DE
ANÁLISIS PARA LA GOBERNABILIDAD**

T E S I S

**PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
P R E S E N T A :
HECTOR CASTILLO-HUERTERO MENDOZA**

ASESOR: LICENCIADO VÍCTOR MANUEL NAJERA DE LA TORRE



CIUDAD UNIVERSITARIA

2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I ESTADO Y GOBIERNO

1. ORÍGENES, CONCEPTOS Y DINÁMICA DEL ESTADO	1
2. LAS GRANDES CONCEPCIONES DEL ESTADO	9
2.1. Liberalismo	10
2.2. Socialismo	11
3. TIPOLOGÍAS DE ESTADO	12
3.1. Totalitario	14
3.2. Autoritario	15
3.3. Democrático	16
4. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	18
4.1 Consolidación y estabilización democrática. Condiciones para la transición	23
5. PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO	24
5.1. Parlamentarismo	24
5.2. Presidencialismo	26
6. GLOBALIZACIÓN	29

CAPÍTULO II EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. PROCESOS DEL PODER POLÍTICO	33
2. ARENAS DE PODER	36
2.1. Arenas Distributivas	37
2.2. Arenas Regulatorias	38
2.3. Arenas Redistributivas	38
3. MODELOS CONCEPTUALES	39
3.1. Modelo de Política Racional	40
3.2. Modelo del Proceso Organizacional	42
3.3. Modelo de Política Burocrática	44
4. FORMACIÓN DE LAS AGENDAS	46

**CAPÍTULO III
GOBERNABILIDAD**

1. DEFINICIONES SOBRE EL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD _____	51
2. EL MUNICIPIO COMO MODELO DE ANÁLISIS DE LA GOBERNABILIDAD _____	56
3. DIAGNÓSTICO SOBRE PROBLEMAS MUNICIPALES _____	60

**CAPÍTULO IV
PLANEACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

1. CONSIDERACIONES _____	66
2. PLANEACIÓN _____	67
2.1 Definir, planear y estructurar problemas públicos _____	68
3. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS _____	77
4. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS _____	80
4.1 La evaluación y el control _____	84
4.2. La evaluación ex ante y ex post de las políticas públicas _____	86
4.3. Indicadores y evaluación del desempeño en las organizaciones públicas _____	93
CONCLUSIONES _____	102
ANEXOS _____	107
BIBLIOGRAFÍA _____	110
BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA _____	115

INTRODUCCIÓN

La caída de regímenes comunistas y el ascenso de movimientos democráticos son algunas causas que han transformado el papel de los gobiernos en el mundo, y que incluso han llevado a replantear el papel de la ciudadanía en la toma de decisiones. La participación de la sociedad en la actividad del gobierno, la capacidad para reaccionar ante políticas a través de mecanismos, la rendición de cuentas por parte del gobierno a la sociedad, el respeto a los derechos humanos y la realización de elecciones libres, competitivas y equitativas son requerimientos mínimos indispensables para hablar del término democracia, entendida como el sistema político en donde el poder político se encuentra distribuido y la soberanía reside en el pueblo.

Tomando como punto de referencia la participación ciudadana, las políticas públicas son herramientas que debieran ser utilizadas por los gobiernos democráticos para satisfacer las necesidades de la sociedad. Sin embargo, cuando no se instrumentan adecuadamente generan inconformidad entre la población y rechazo de las acciones de gobierno, lo que ocasiona el modelo de Estados ingobernables.

La gobernabilidad en un sistema democrático, entendida como el equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, permite una adecuada intervención de los factores reales de poder en las decisiones del gobierno. En tanto, para que una democracia sea gobernable se requieren de reglas institucionales flexibles, apegadas al marco normativo, y una cultura política que incluya al debate y la negociación como situaciones cotidianas para dirimir los conflictos.

En México, la inadecuada aplicación de políticas públicas es un elemento fundamental que origina situaciones de ingobernabilidad, debido a que en muchos casos los encargados de implementarlas desconocen las metodologías para su aplicación, además de que anteponen sus intereses particulares y de sus organizaciones, al bien de la sociedad. Aunado a todo ello, la endeble situación económica por la que atraviesan algunos municipios del país impide la instrumentación adecuada de programas públicos.

Derivado de lo anterior, la presente investigación tiene como propósito fundamental presentar una herramienta útil para la aplicación de programas públicos, basada en una propuesta metodológica que permita planear, implementar y evaluar políticas públicas, tomando como referencia la

conformación de un sistema democrático en el que no existan mecanismos unilaterales de decisión, o en caso de haberlos, promover el ejercicio de rendición de cuentas.

La investigación está elaborada en cuatro apartados. En el primero de ellos se muestra un panorama general sobre la concepción del Estado, la política y los tipos de Estado. Asimismo, se aborda un aspecto relacionado con las formas de gobierno, haciendo énfasis en la democracia. Por último, se revisa brevemente un aspecto relativo a la globalización, al ser un fenómeno en el que la convergencia de los Estados modernos se hace necesaria para mantener una armonía social. Todo ello con el propósito fundamental de contar un sustento teórico que permita al final de la investigación aplicar estos postulados a la realidad político-administrativa de México, inmerso en el tránsito de un sistema autoritario a uno democrático

Con la finalidad de hacer más comprensible el proceso de planeación, implementación y evaluación de los programas aplicados por el gobierno en beneficio de la población, en el segundo capítulo se describe el ambiente que rodea a la política pública, mencionando algunos de los actores que intervienen en ella, ciertos modelos que existen para abordar los problemas y destacar la importancia en la compaginación de las demandas que plantea la sociedad con las propuestas de gobierno.

En el tercer apartado se expondrán algunas teorías que giran en torno al tema de la gobernabilidad, para de esa forma estar en posibilidad presentar un modelo de análisis de gobernabilidad en los municipios de México, así como señalar las entidades federativas que registran mayor incidencia de estos conflictos y un porcentaje nacional de gobernabilidad. Todo ello con el propósito esencial de demostrar que en una forma de gobierno netamente federalista, el municipio al ser el primer contacto de la sociedad con una autoridad, debiera ser el gran articulador de las demandas sociales, y en este sentido, una de las principales causas que generan situaciones de ingobernabilidad en México obedecen, entre otras cosas, a la concepción errónea de esta forma de gobierno y al desconocimiento en la aplicación de programas por parte de las autoridades municipales.

Bajo este esquema, en el cuarto capítulo se propondrá una metodología que permita planear, implementar y evaluar programas de carácter público, misma que pretende servir como una guía que pueda ser utilizada por los analistas y tomadores de decisiones al elaborar programas públicos.

Con los elementos antes mencionados se pretende demostrar que en la medida en que se siga una metodología adecuada para el planteamiento y solución de problemas públicos, tomando en consideración la opinión de la ciudadanía a través de los cauces institucionales, se reducirán significativamente algunos conflictos de gobernabilidad en México, todo ello en el marco del proceso de consolidación hacia la democracia. No obstante, es importante precisar que cada problema es diferente y por tanto, la forma de abordarlos puede variar; pero su solución depende en gran medida del planteamiento que se haga de ellos.

La razón principal por la que se decidió abordar este tema radica en que la administración pública debe ir cambiando conforme evoluciona la sociedad, y en el actual tiempo de cambio en México, las políticas públicas son instrumentos metodológicos que pueden ayudar a comprender de manera más adecuada, científica y democrática, la forma en que las demandas sociales deben ser cubiertas si se sigue adecuadamente una metodología y se realiza una evaluación de las mismas.

CAPÍTULO I

ESTADO Y GOBIERNO

1. ORÍGENES, CONCEPTOS Y DINÁMICA DEL ESTADO

A fin de comprender la integración de cualquier sistema político se deben considerar primeramente conceptos básicos sobre la política y su estrecha relación con el Estado. Al referirse a éste es necesario remitirse a la Administración Pública, quien da razón y sentido práctico, y de relación con la sociedad en un gobierno. Al respecto, Adolfo Merkl señala que “como administración en sentido restringido se sobreentiende generalmente la actividad total del Estado para alcanzar sus fines”¹. De tal forma, la política, el Estado y la Administración Pública son parte y efecto de lo mismo, además de constituir elementos esenciales de cualquier sistema político, dentro del cual se desarrollan las políticas públicas.

Es por ello que en este capítulo se pretenden analizar estos aspectos, haciendo énfasis en la democracia, ya que hasta ahora éste es el modelo de Estado prevaleciente de mayor pluralidad, así como de participación de la sociedad y de otros actores políticos en la toma de decisiones, características propias de una política pública.

Se puede conceptualizar a la política como el estudio de las relaciones de poder, en donde éste se describe como la imposición de la voluntad de un individuo sobre otros². De esta forma, la política aparece como la actividad que realizan las personas, grupos o clases sociales en relación al poder dentro de una sociedad. Al respecto, uno de los principales teóricos de la ciencia política moderna, Nicolás Maquiavelo, consideró que el criterio para medir la política es la eficiencia y no se determina por valores morales, en virtud de que la moral y la política pertenecen a dos esferas distintas³.

Lo que se pretende afirmar con esto, es que en el ejercicio del poder los resultados son indispensables para contar con la legitimidad y autoridad suficientes que permitan imponer la voluntad sobre los demás, en ocasiones, incluso, sin considerar los medios que se utilicen para la obtención de determinado fin. No obstante, para lograrlo resulta útil apoyarse en un método, toda vez que no es posible realizar política sin algún método, el cual solamente puede ser tomado de la ciencia.

¹ Merkl, Adolfo. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editora Nacional, México, 1975, p. 9.

² Weber, Max. *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1991, p. 43.

³ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*, Delma, México, 1996, pp. 54-69.

La aparición de la ciencia política, antes que las demás ciencias sociales, sólo puede explicarse por el hecho de que la primera gran institución que nace y se desarrolla es el Estado, y porque, en consecuencia, la política surge como la primera actividad social. De esta forma, la ciencia política se puede entender como el análisis crítico y sistemático del fenómeno político y de las instituciones que origina, entre ellas el Estado y las demás sociedades políticas⁴.

Los antecedentes del Estado se encuentran en la *polis* griega, la cual se formó mediante la unión de varias tribus, así como de la asociación de *fratrías* o familias, y cada una de éstas tuvo su origen en el agrupamiento de varias familias. Cuando se lograba formar la tribu, ya no se admitía a ninguna otra fratría, mucho menos a otra tribu. Posterior a éstas surgieron las *civitas*, o sea la ciudad-estado romana y después la *res-pública*, como llegó a denominarse a la comunidad política romana, a la cual, más tarde, se conoció como *imperium* al extenderse el dominio romano por casi toda Europa, Asia Menor y el Norte de África⁵.

Tanto en las *polis* como en las *civitas* y el *imperium* el Estado era la sociedad misma. Lo político era público y privado al mismo tiempo, es decir, no existía un Estado como organización del poder sino como una ciencia de la vida social en su conjunto.

En el siglo XV comenzó a generalizarse en Italia el uso de la palabra *Stato* para referirse al conjunto de funciones permanentes de un gobierno; poco después, esta palabra aludía al territorio en donde ejercía su poder un gobierno y se empleó para referirse al estatuto jurídico o constitucional de las diversas ciudades-Estado italianas. En esta época, Nicolás Maquiavelo precisó en *El Príncipe* que el Estado es el género y la especie la forma de gobierno; aparece como uno de los primeros en concebir y entender al Estado moderno como una ciencia especial y no global, como se percibía en la época de los griegos y romanos.

El Estado concreto no se encuentra en ninguna parte, porque en realidad el término es en sí mismo abstracto y la única materia estatal que existe está conformada por sus elementos: territorio, población, gobierno y soberanía. La ausencia de la soberanía, entendida como "el poder absoluto y perpetuo de una República"⁶, es equivalente a la desaparición del Estado. Conforme a la teoría clásica, la soberanía corresponde al Estado, y este último para serlo debe ser a su vez soberano.

⁴ Serra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*, Porrúa, Décimo Primera Edición, México, 1993, p. 89.

⁵ Fernández Ruiz, Jorge. *El Estado Empresario*, UNAM, México, 1982, pp. 31-32.

⁶ Bodino, Jean. *Los Seis Libros de la República*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 47.

Así, la soberanía es lo que da sentido al Estado, además de otorgarle legitimidad para imponer su autoridad sobre los demás.

La única vía para entender la abstracción del término Estado es la de abordar su estudio a través del poder político, teniendo como condición el no perder de vista que éste es lo verdaderamente objetivo y aquél lo idealmente abstracto. Al respecto, Stein Ekkehart considera que:

“Donde el Estado se hace más visible es en el aparato estatal. Por eso es frecuente equiparlo con tal aparato estatal, representándolo como la pirámide del poder. En su vértice se encuentra la dirección del Estado (Parlamento, Jefatura del Estado y Gobierno). Es allí donde se toman las decisiones políticas fundamentales (generalmente en forma de leyes). El cuerpo de la pirámide se compone de los órganos administrativos que ejecutan las decisiones políticas fundamentales y de los tribunales que deciden sobre la observancia de la ley. El poder del aparato estatal se extiende a un determinado territorio y su población. Esta última aparece en este modelo como mero objeto del poder estatal”.⁷

El autor citado muestra al Estado como la estructura en donde el poder y la soberanía se desenvuelven, es decir, es el modo de expresión de las decisiones políticas fundamentales. Es allí donde los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales realizan su función al interior del sistema político.

Lo real, lo perceptible, lo objetivo es el poder político, el cual se conceptualiza como aquel que puede hacer uso de la fuerza para el logro de sus objetivos. El Estado no puede entenderse sin el poder, mientras que el poder sí puede comprenderse sin éste. El Estado es una forma de organización del poder político, soportado por y apoyado en una estructura normativa llamada Derecho, que lo hace viable y tiende a legitimar su ejercicio⁸. Para que una ley sea exigible se necesita de un ente que la aplique, que en este caso es el gobierno. Por tanto, la ley es lo que estructura y regula al Estado, ley que se crea por la misma sociedad que conforma a este ente.

Max Weber concibió al Estado como el monopolio legítimo de la violencia⁹, el cual cuenta con ciertos elementos: población, territorio y gobierno. Asimismo, estableció que entre sus principales

⁷ Stein, Ekkehart. *Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1973, p. 3.

⁸ Véase Covián Andrade, Miguel Ángel. *Teoría Constitucional*, El Pliego, Segunda Edición, México, 2000, pp. 31-111.

⁹ Weber, Max. op. cit., pp. 43-44.

características están el que busca protegerse tanto de ataques internos como externos, y que es el resultado de un proceso histórico y de la identidad nacional, es decir, de una noción de pertenencia.

Por su parte, Jorge Jellinek analizó al Estado desde un aspecto sociológico y jurídico; concluyó que el Estado es una realidad social, en la cual se genera y aplica el orden normativo del derecho. Sociológicamente lo define como “la unidad de asociación dotada originariamente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio”.¹⁰ Jurídicamente señala que el Estado es “la corporación formada por un pueblo, dotada por un poder de mando originario y asentado en un determinado territorio”.¹¹

Para autores como Locke, Rousseau y Kant, el Estado es el producto de un contrato, de un acuerdo de voluntades entre los hombres, realizado por un motivo o por otros. Es por ello que estos autores son llamados contractualistas. En este sentido, Tomás Hobbes señala que en su estado de naturaleza el hombre considera que lo es todo y a todo tiene derecho, por lo que su estado natural es la violencia. Ante ello, celebra un contrato para transitar de ese estado de naturaleza a un estado civil y convertirse en ciudadano, por lo que dimensiona al Estado, al que simboliza como el Leviatán y lo define como “una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, a objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común”.¹²

Para Hegel, iniciador de la corriente dialectista idealista, dentro del proceso dialéctico de tesis-antítesis-síntesis, la familia es la tesis, la sociedad la antítesis y el Estado es la síntesis; y en donde el ente estatal es el punto culminante en el proceso dialéctico de la idea¹³, por lo que la interacción de individuos y grupos sociales se lleva a cabo en el ámbito estatal.

Federico Engels establece que el fenómeno estatal es un producto social nacido cuando la sociedad llega a cierto grado de desarrollo que la hace encontrarse en una grave e irreversible contradicción consigo misma al estar dividida por los intereses antagónicos irreconciliables de las clases que la integran. De esta forma, para que las clases en pugna no se exterminen entre ellas mismas, es indispensable la existencia de un poder capaz de someter a toda la sociedad y encargarse de

¹⁰ Jellinek, Jorge. *Teoría General del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1954, p. 13

¹¹ *Ibidem* p. 135.

¹² Hobbes, Tomás. *Leviatán*, Antología: del C. Leviatán. Estudio preliminar y selección de textos por Enrique Tierno Galván, Tecnos, Madrid, 1966, pp. 161 y 162.

¹³ Fernández Ruiz, Jorge. *op. cit.*, p. 35.

mantener el conflicto¹⁴. En este contexto, pronostica la desaparición de las clases para dar paso a la producción organizada sobre nuevas bases, consistentes primordialmente en la asociación libre e igualitaria de los productores.

Por otra parte, Hans Kelsen define al ente estatal como “un orden jurídico parcial inmediato al derecho de gentes, relativamente centralizado, con ambiente territorial y temporal de validez jurídico-internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad respecto del ámbito material de validez sólo restringida por la reserva del derecho internacional”.¹⁵ Es decir, el pueblo y el territorio son los ámbitos personales y espaciales, mientras que la soberanía es el orden jurídico y el poder del Estado se reduce a la vigencia del derecho. Al orden jurídico personificado le llama Estado.

Para Herman Heller “el Estado se considera como un grupo territorial de dominación, a diferencia de los grupos de carácter personal. El género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana”¹⁶. En esta concepción se puede apreciar una cierta identidad con lo establecido por Weber, en el sentido de que el Estado se encuentra por encima de todo, resultado de su calidad soberana.

Derivado de estas concepciones es posible suponer que el Estado es un ente que se encuentra por encima de todo, en donde los hombres se organizan y luchan en torno al poder político; regulado y estructurado en un orden jurídico llamado Derecho.

La existencia de esa organización jurídico-política llamada Estado se manifiesta a través de diversos mecanismos que van desde la estructuración de las normas, hasta la ejecución de planes y programas para la consecución de sus fines. Sin embargo, para comprender el proceso mediante el cual el Estado logra la consecución de sus fines es importante primeramente conocer el funcionamiento de un sistema político, en virtud de que solamente a través de éste enfoque se podrá vislumbrar con mayor facilidad la forma en la que el Estado plantea soluciones a las demandas de la sociedad. Para tal efecto, resulta pertinente analizar conceptos como sistema, subsistema y suprasistema. Sistema se puede conceptualizar como el conjunto de elementos que se encuentran

¹⁴ Engels, Federico. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Editores Unidos Mexicanos, México, 1977, pp. 195-196.

¹⁵ Kelsen, Hans. *La Teoría Pura del Derecho*, Editora Nacional, México, 1976, p. 195.

¹⁶ Heller, Herman. *Teoría del Estado*, FCE, México, 1963, pp. 202 y 203.

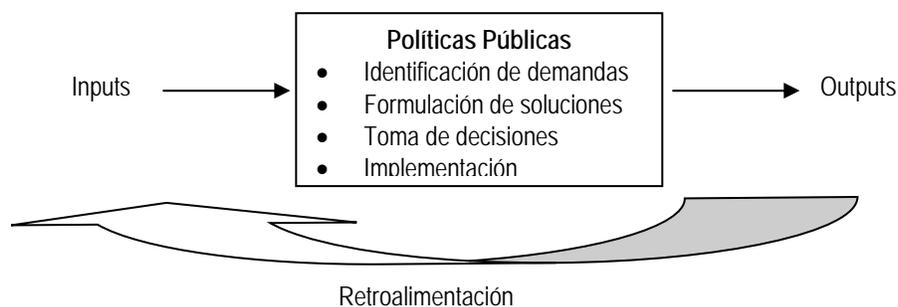
relacionados e interdependientes entre sí; subsistema es el sistema que conforma un elemento de otros sistemas; y por suprasistema se entiende aquel cuyos elementos lo constituyen otros sistemas.¹⁷

De esta manera, se puede afirmar que la Administración Pública forma parte de un subsistema, cuyo funcionamiento se encuentra encomendado al Poder Ejecutivo, el cual a su vez forma parte de un sistema llamado gobierno y es, asimismo, parte integrante de un suprasistema mayor llamado Estado.

El enfoque sistémico afirma que las políticas públicas se deben analizar en base a sistemas, es decir, un conjunto de entradas (inputs) a las que se les debe dar una respuesta (outputs). De acuerdo con David Easton, las demandas sociales se representan mediante los inputs y para darles una respuesta se formulan políticas. Una vez elaborado el producto, se implementa y puede existir retroalimentación en los aspectos que se hayan detectado disfunciones.¹⁸

A continuación se presenta un cuadro que permite visualizar y comprender con mayor facilidad el funcionamiento y utilidad del enfoque proyectado por David Easton, además de que a través de éste se observa el lugar donde se realiza el proceso mediante el cual se plantean respuestas a las demandas de la sociedad.

Cuadro No. 1
Proceso Sistémico de las Políticas Públicas



Fuente:

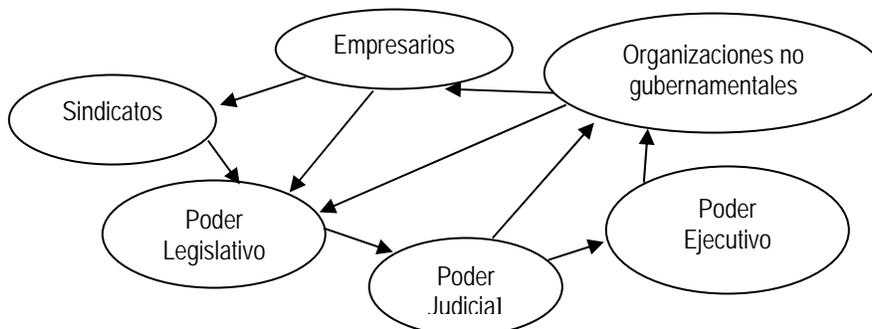
- Esquema obtenido en base a lo establecido por Easton, David. *Esquema para el análisis político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

¹⁷ Fernández Ruiz, Jorge. op. cit. p. 51

¹⁸ Easton, David. *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Segunda Edición, Buenos Aires, 1983, p. 156.

La noción de sistema busca un conjunto interrelacionado, de tal manera que si se modifica uno de sus componentes se alteran los demás. Por ejemplo, las decisiones de los empresarios, sindicatos, organizaciones y demás actores que intervienen en el sistema político afectan o influyen en la toma de decisiones de las demás partes integrantes del mismo.

*Cuadro No. 2
Formas de interacción entre sistemas*



Fuente:

- Basado en Lapierre, Jean William. *El Análisis de los Sistemas Políticos*, Península, Barcelona, 1976.

Un problema que se planteó desde los orígenes del análisis sistémico fue el relativo a la distinción entre sistema social y sistema político. El sistema político tendría que ser concebido en suma, concretamente en torno al poder político, dejando de lado todo lo que tuviera naturaleza distinta.

La teoría de sistemas maneja varios conceptos tomados de otras ramas del conocimiento científico: roles, socialización política, comunicación política, estructuras, articulación de intereses, cultura política, agregación de demandas, entre otros. Estos términos intentan lograr una estructura universal y atemporal de la ciencia política.

Rol se refiere al papel de los individuos, que independientemente de quien lo ocupa no cambia. Estructura son reglas establecidas u ordenamientos. Por cultura política se entiende el conjunto de creencias, valores y costumbres relacionadas con la política. El concepto de articulación de intereses es importante para enfocar la solución de un problema, la cual se logra por medio de la organización. La socialización política trata de fomentar y educar a los ciudadanos hacia el sistema político y los

valores cívicos. Por último, comunicación política se refiere a la importancia de la información política, tanto de gobernantes a gobernados como de gobernados a gobernantes.¹⁹

El sistema de roles, funciones y responsabilidades determina cómo los beneficios y los daños de una decisión se asignan entre quien decide y el resto de los individuos; el sistema contribuye a definir la estructura de costos y las recompensas, así como a establecer expectativas para que los individuos retengan derechos diferentes al uso de tiempos, espacios, programas y recursos dentro de una organización.

David Easton menciona que un sistema político puede ser definido como el conjunto de las interacciones por las cuales los objetos de valor son repartidos mediante la autoridad en una sociedad²⁰, por lo que el enfoque sistémico implica movimiento, tiene objetivos y funciones delimitadas.

La expresión función "se puede precisar diciendo que es la forma de la actividad del Estado que se manifiesta como expresión creadora de normas, como aplicación concreta de la ley o como solucionadora de conflictos jurídicos entre las personas, es decir, que la forma de manifestación del Estado, de acuerdo con los principios de Montesquieu, sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial"²¹. Así, conforme a la teoría clásica:

- El Poder Legislativo tiene como principal función elaborar las leyes que regulan al Estado, a sus órganos, dotarlos de su regulación y establecer sus relaciones entre sí y con los ciudadanos.
- El Poder Ejecutivo se encarga de ejecutar las normas, de proveer mediante la facultad reglamentaria a la correcta observancia de las leyes, y de representar al país ante la comunidad internacional, y
- El Poder Judicial resuelve controversias de carácter jurídico, se ocupa de vigilar y mantener la supremacía constitucional, así como de interpretar y aplicar la ley.²²

¹⁹ Véase Mena Torres, María Angélica (et. al), *Glosario de Términos Administrativos*, Editorial Eduvem, Segunda Edición, México, 1995; Bobbio, Norberto y Nicola Matteuci. *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 1982.

²⁰ Easton, David. *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973, pp. 79.

²¹ Delgadillo Gutiérrez, Humberto. *Introducción al Derecho Administrativo*, Limusa, México, 1999, p. 31.

²² Huerta Ochoa, Carla. *Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político*, UNAM, México, 1998, p. 24.

La separación relativa de funciones a partir del otorgamiento prioritario de ellas a un órgano, trae consigo un equilibrio en el ejercicio del poder. No obstante, la separación clásica de poderes no implica que determinada función corresponda única y exclusivamente a un órgano, toda vez que si bien la hechura, adjudicación y aplicación son funciones de determinados poderes, cada uno realiza excepcionalmente todas ellas en base a su competencia. Por ejemplo, el Legislativo lleva a cabo actos jurisdiccionales en los casos de juicio político, efectúa actos administrativos cuando turna a comisiones las iniciativas de ley. Por su parte, el Ejecutivo también realiza actos jurisdiccionales cuando juzga los casos de indulto, o bien, cuando aplica el artículo 33 constitucional, referente a la expulsión de extranjeros; además, realiza actos legislativos al momento de proponer iniciativas de ley al Congreso de la Unión o cuando emite decretos. En tanto, el Poder Judicial para su funcionamiento requiere ejecutar actos administrativos, y al sentar jurisprudencia de alguna forma también realiza actos legislativos.

La única manera científica para estudiar el poder político es examinar al sistema político en su conjunto, es decir, el tipo de Estado, la forma de gobierno, el sistema constitucional, los actores y las reglas de operación del sistema (jurídicas y políticas). Todo lo anterior debido a que el sistema político tiene un objeto específico de estudio que es el poder político, sus procesos y sus actores.

2. LAS GRANDES CONCEPCIONES DEL ESTADO

Una vez analizados los orígenes, conceptos y funcionamiento del Estado, se intentarán acotar estas formas de concebirlo a través de dos clasificaciones, reconocidas quizá como las más importantes por su diferencia en la distribución de la riqueza: el Estado liberal, representado principalmente por los fisiócratas, considerados a sí mismos como los verdaderos economistas de su época (Francia, 1756), los cuales buscaban la riqueza principalmente a través del cultivo de la tierra, a diferencia del mercantilismo que tenía su base de riqueza en el oro y la plata; y el socialismo, el cual afirmaba que los derechos colectivos se encuentran por encima de los derechos individuales. A continuación se especificarán las características principales de estos modelos, destacando a sus principales exponentes.

2.1. Liberalismo

El liberalismo es una corriente doctrinaria que nace en el siglo XVIII con el propósito de lograr la no intervención del Estado en la vida económica, actitud que fue sintetizada por los franceses en la fórmula *laissez-faire, laissez-passer* (dejar hacer y dejar pasar). Entre sus precursores se encuentran: Tomás Hobbes, David Hume y Bernard de Mandeville.

En el capítulo del Leviatán "*De la nutrición y preparación de un Estado*", Hobbes señala que resulta ventajoso que el Estado se abstenga de intervenir en toda clase asuntos de carácter económico.²³ Por su parte, en las observaciones que realiza Hume en el campo de los fenómenos económicos, se denota una fuerte influencia por la idea de libertad al momento de abordar aspectos sobre el comercio, la moneda y el crédito. En tanto, Bernard de Mandeville destaca que las diferencias individuales de clase no importan, pues la vida es un conjunto que se beneficia con la lucha, permitiendo así la supervivencia de los mejores. Acentúa el papel moderado que debe tener el gobierno y considera que para que impere la riqueza, es necesario realizar comercio y promover la navegación.²⁴

No obstante todo esto, entre las cabezas más visibles de esta escuela se encuentran Francois Quesnay y Adam Smith. Para los fisiócratas el *dejar hacer* significaba permitir a la persona realizar sus actividades libremente, sin temor de que sus intereses particulares chocaran entre sí o perjudicaran el interés de terceros. El papel del Estado debía ser el de suprimir toda clase de trabas artificiales, asegurar el derecho a la propiedad y la libertad, así como castigar a los que atenten contra este derecho. Al respecto, Smith arguye que el Estado es mal administrador, pues la burocracia es desidiosa, negligente y dilapidadora; como no se le puede eliminar, su intervención debe limitarse a lo estrictamente indispensable: administrar la justicia, defender al país y sostener aquellas instituciones no lucrativas.²⁵

En el liberalismo la función del Estado se reduce al de servir de vigilante de que los mecanismos del mercado funcionen correctamente y la actividad estatal se resume en la de un Estado gendarme. El papel del Estado es entonces básicamente pasivo y su injerencia activa será dada por su papel en los aspectos judiciales y militares.

²³ Hobbes, Tomás. op. cit., pp. 203-208.

²⁴ Gonnard, Rene. *Historia de las Doctrinas Económicas*, Madrid, 1959, pp. 40-43.

²⁵ Véase Smith, Adam. *Riqueza de las Naciones*, Cruz, México, 1978.

2.2. Socialismo

Probablemente uno de los temas más estudiados y discutidos por sociólogos, filósofos, economistas, politólogos, juristas, entre otros, es el socialismo, el cual se caracteriza principalmente por abolir la desigualdad económica, admitir de manera mínima la propiedad privada y manifestarse en contra de la competencia, por lo que esta doctrina surge en contraposición al liberalismo.

El movimiento socialista ha transitado por diversas etapas. Durante la primera mitad del siglo XIX predominó el socialismo asociacionista. En la segunda mitad de ese mismo siglo apareció el socialismo de Estado; el socialismo científico o marxismo, y el socialismo cristiano. Posteriormente, en el siglo XX el socialismo adoptó en cada país una característica peculiar que lo diferencia de los demás²⁶. A continuación se hará una breve exposición de cada una de estas etapas.

El socialismo asociacionista, también llamado utópico por lo ilusorio de sus ideas, se integró por aquellos pensadores (Owen, Fourier, Blanc, entre otros) que pretendían resolver los problemas sociales mediante la creación de asociaciones. Buscaban una nueva sociedad en donde debería subsistir la propiedad privada de los medios de producción y su máxima aspiración era formar pequeños grupos autónomos, integrados por todas las clases sociales, a efecto de que el individuo no perdiera su personalidad en el anonimato de las grandes multitudes.

Por su parte, el socialismo de Estado, cuyos principales exponentes son Adolfo Wagner y Karl Johann Rodbertus, constituyó una política económica y social apoyada en un ideal de justicia. En esta clase de socialismo existía una solidaridad moral entre individuos y clases, resultado de una identidad de idiomas, costumbres e instituciones políticas, y en donde el Estado era el órgano de esta solidaridad moral. Al contrario de los liberales, los socialistas de Estado consideraban al gobierno como un agente económico, incluso con una función de beneficencia. El Estado debía encargarse de la industria con el fin de que el interés común no se viera afectado.

El marxismo, también conocido como socialismo científico, consideró que el advenimiento del socialismo surgió como consecuencia de leyes económicas y sociales. Marx pensó que todos los humanos eran iguales, por lo que a todo tenían derecho, toda vez que la propiedad era social.

Pretendía regresar a los inicios del hombre comunitario y conceptualizó a la plusvalía como la ganancia que surge al momento de que el patrón no paga al trabajador el tiempo real de la actividad realizada.

Asimismo, consideró dos clases dentro del régimen capitalista: la burguesía y el proletariado. La diferencia entre una y otra radicaba en que la primera era propietaria de los medios de producción y el proletariado sólo poseía su fuerza de trabajo para subsistir. Bajo este panorama, mientras los poseedores luchaban por retener sus propiedades y conservar sus privilegios, los desposeídos buscaban destruir el orden económico y social existente.

El Estado al ser propietario de los medios de producción y representante de la burguesía, debía desaparecer al ser utilizado por las clases dominantes. Hans Kelsen engloba este pensamiento de manera clara, al afirmar que si ya no existe ninguna clase en el seno de la sociedad soviética, si ya no existe más que el proletariado, no se justifica el aparato coercitivo del Estado²⁷, por lo que el paso siguiente será la dictadura del proletariado.

Finalmente, el socialismo cristiano se puede concebir como una corriente doctrinaria que buscó en la religión cristiana la solución a los problemas económicos y sociales. Se manifestó en contra del liberalismo clásico, debido a las consecuencias de desigualdad entre clases.

La historia ha comprobado que el socialismo *per se* es difícil de consolidar, dado que dentro de la sociedad existe una multiplicidad de clases que complica la unidad entre ellas. Bajo este entendido, se puede afirmar que aunque en la teoría este pensamiento resulta conveniente en lo que respecta a la distribución de la riqueza, al momento de aplicar sus postulados de distribución de la riqueza, la situación suele no ser como lo indica la doctrina, toda vez que como menciona Aristóteles, (*La Política*), los individuos por naturaleza anteponen el bienestar propio al de los demás.

3. TIPOLOGÍAS DE ESTADO

Ahora bien, con el propósito de comprender la diferencia existente entre regímenes totalitarios, autoritarios y democráticos es preciso primeramente aclarar el concepto de tipo de Estado y forma

²⁶ Gonnard, Rene. op. cit., pp. 113-186.

de gobierno. De esta manera, se entiende como tipo o modelo de Estado al conjunto de elementos sustantivos con base en los cuales se determina el origen y los fines del poder. La soberanía del poder constituyente y su titularidad; la decisión de principios sobre los órganos encargados de ejercer el poder; la posición de los gobernados frente a los gobernantes; los límites del poder político; la participación del Estado en los procesos de transformación y desarrollo social; las metas fundamentales y determinantes del ejercicio del poder que en lo político, en lo económico y en lo social habrán de ser el sustento de los programas y acciones de gobierno; entre otros principios y decisiones definitorias constituyen el modelo de Estado, el cual se adopta por los detentadores reales de la fuerza capaz de elegir entre una y otra opción en cada caso.

La forma de gobierno, en cambio, es lo que configura la organización concreta de estos principios y esta concepción estatal. Se refiere a las instituciones jurídico-políticas por medio de las cuales se realiza el ser o modo de ser del Estado, previamente determinado. Mientras el tipo de Estado responde a las preguntas sobre el qué y para qué de la organización del poder político, la forma de gobierno explica el cómo se traducirán sus definiciones en hechos concretos. A la descripción abstracta del tipo de Estado corresponde una determinada estructura y organización jurídico-política concreta, que es la forma de gobierno.

Diversos autores consideran que el régimen político es lo mismo que forma de gobierno, en virtud de que cuando se habla de régimen se hace alusión a una estructura social y política basada en un cuerpo de ideas que le dan sustento. Asimismo, comprende a las instituciones que regulan la vida política de un país, así como el juego de fuerzas políticas para la conquista o mantenimiento del poder. Maurice Duverger afirma que para entender el significado de régimen político se deben tomar en cuenta los subsistemas de partidos, los electorales y las características del proceso de decisión política, con las mezclas que entre ellos se puedan presentar. Denomina al régimen político como "el subsistema constituido por el conjunto de las instituciones políticas de un sistema social" .²⁸

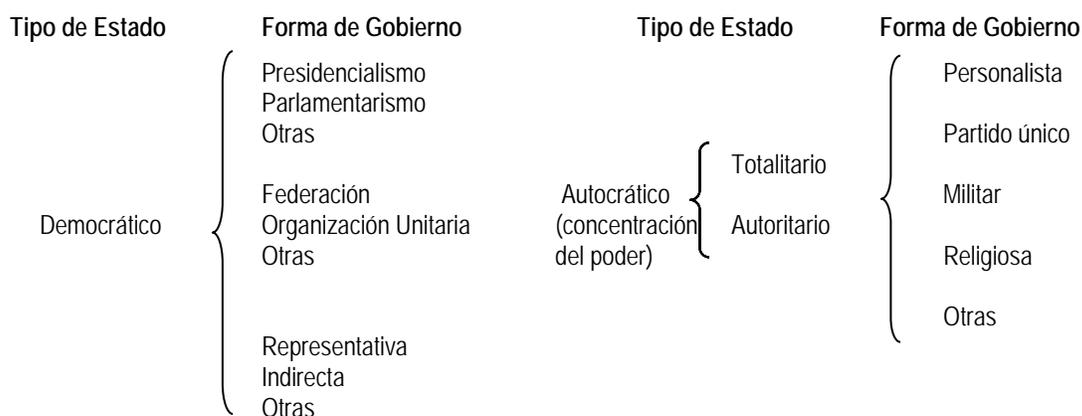
A lo largo de la historia del Estado diversos autores han realizado distintas clasificaciones sobre los tipos de Estado, pero se considera que para el estudio de la ciencia política moderna y para efectos de esta investigación, la división que hace Juan Linz resulta la más adecuada²⁹. En este sentido, existen dos grandes tipos de Estado: el democrático y el autocrático. En el primero, el poder político

²⁷ Kelsen, Hans. *Teoría Comunista del Derecho y del Estado*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1957, p. 301.

²⁸ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Segunda Reimpresión, Barcelona, 1992, p.33.

debe estar distribuido, mientras que en el segundo se encuentra concentrado en algún centro o instancia de poder.

Cuadro No. 3
Relación entre tipos de Estado y formas de Gobierno



Fuente:

- Covián Andrade, Miguel Angel, *Teoría Constitucional*, Segunda Edición, México, 2000, p. 272.

Habiendo aclarado la diferencia entre tipo de Estado y forma de gobierno, se continuará con el análisis de los diferentes modelos de Estado. Su diferencia radica esencialmente en la forma de concebir la distribución del poder político, ya que mientras algunos lo ejercen a través del pueblo, otros lo hacen de manera unitaria. Asimismo, es destacable que estos tipos son representativos del siglo XX a nivel mundial por el legado histórico que dejaron a la humanidad y las experiencias en cuanto a la influencia que han tenido en otros países, por lo que se procederá a revisar brevemente la estructura de cada uno de ellos, haciendo énfasis en la democracia al ser el modelo de Estado más característico de los regímenes contemporáneos, además de ser el implementado en nuestro país.

3.1. Totalitario

El poder se concentra en una sola persona y es en beneficio del individuo que lo ostenta; además de que el Estado penetra a la sociedad civil de manera integral. El totalitarismo es característico del

²⁹ Linz, Juan. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Handbook of Political Science, vol. 3, Addison-Wesley Pub, Reading, 1975, pp. 175-411.

siglo XX y como ejemplos se pueden mencionar al nazismo en Alemania o al stalinismo en la URSS.³⁰

En este modelo el Estado tiene el control ideológico de los individuos, por lo que la ideología es totalitaria, para lo cual existe un partido único que abraza la forma de pensar dominante y la impone. Además, mantiene el control o monopolio sobre la economía, medios de comunicación, espionaje interno o policía secreta, es decir, interviene en todas las esferas de la vida de la sociedad. Linz señala que debe existir un centro de poder monístico pero no monolítico, lo que refiere un cierto grado de pluralismo en la cúspide del poder, dado que el líder no puede gobernar sólo.³¹

En cierta forma existe una ideología elaborada con sustento teórico; por ejemplo, antes de la Segunda Guerra Mundial los alemanes buscaban la autenticidad científica de su raza. Asimismo, existe movilidad política activa e intensa y se intenta involucrar a la sociedad en la política, siempre y cuando se tenga control sobre sus intervenciones. Esta actividad de la población se promueve a través del partido político dominante.³²

El régimen totalitario en la URSS sucumbió no por la competencia con el capitalismo, sino porque la misma sociedad al sentirse controlada por el aparato estatal terminó por perder el miedo a revelarse y tomó el poder político por la fuerza. De este modo, se puede deducir que la movilidad social no puede impedirse y cuando esto sucede, la presión al interior del sistema político termina por desbordarse.

3.2. Autoritario

En éste hay pluralismo político limitado, es decir, diversos grupos y partidos que no representan un verdadero poder. Además no existe una ideología pura, pero sí una mentalidad distintiva que sirve como guía general y orienta la actividad del Estado. El Estado no promueve la organización política, sino por el contrario pugna por la apatía y despoltización. Entre menos intervenga la sociedad en la política es mejor.³³

³⁰ Para abundar en el estudio de este tipo de regímenes, véase: Gramsci, Antonio. *Cuadernos de la Cárcel*, Era, México, 1981.

³¹ Linz, Juan. *An Authoritarian Regime: Spain*, The Free Press, New York, 1970, pp. 251-283.

³² *Ibidem*, p. 255.

³³ Además de lo establecido por Juan Linz, el lector puede consultar: Burdeau, Georges. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Editora Nacional, Madrid, 1981, pp. 261-276

En caso de existir estructuras políticas, se organizan a través de cooperativas que funcionan como instrumento de control. Asimismo, el poder se ejerce por medio de una burocracia y el partido se crea desde el poder.

“Los regímenes autoritarios capitalistas pueden clasificarse en dos categorías. Algunos se fundan en la monarquía, cuyo poder se legitima por herencia, sistema de mayor antigüedad y extensión en todo el mundo desde sus orígenes hasta el siglo XIX. Se trata de una supervivencia histórica, pero que mantiene todavía su vigencia en algunos países. Los demás regímenes autoritarios toman la forma de dictaduras”.³⁴

Un caso que no necesariamente representa un régimen autoritario es el que se presenta en países desarrollados, en donde la sociedad no interviene en la política, incluso busca la despolitización. Esto sucede debido a que la ideología adoptada es que mientras el bienestar personal vaya con un rumbo definido y estable, no tiene ningún caso intervenir en las decisiones de los gobernantes porque la ciudadanía confía en su gobierno. Además de que las campañas políticas desgastan a la población y lo que menos buscan es intervenir todavía en cuestiones políticas.

3.3. Democrático

Etimológicamente la palabra democracia significa poder *-kratos-* del pueblo *-demos-*, es decir, el pueblo participa en la actividad del gobierno. Este tipo de Estado se caracteriza por tener igualdad bajo la ley, pluralismo, libre manifestación de ideas, respeto para una esfera privada de la sociedad en donde el Estado no debe intervenir. La democracia es entendida como el sistema político mediante el cual el poder político se encuentra distribuido y la soberanía reside en el pueblo.

John Locke marcó la pauta para la democracia al formular los derechos naturales y principios democráticos del hombre: derechos de igualdad, libertad individual, derecho a la propiedad, noción de gobierno con el consentimiento del pueblo o soberanía, gobierno representativo.³⁵

Posteriormente Juan Jacobo Rousseau manifestó que el pueblo es depositario del poder y lo facilita. Rescata la importancia de la democracia directa y considera que la democracia tiene una dimensión

³⁴ Duverger, Maurice. op. cit., p. 155.

³⁵ Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*, FCE, Quinta Reimpresión, México, 1998, pp.8-12.

moral, es decir, una igualdad entre hombres.³⁶ Con el liberalismo económico se le dio un nuevo impulso a la libertad privada, lo que favoreció a la democracia al tener todos las mismas oportunidades en el mercado.

La democracia en sentido lato se define como un tipo de Estado; sin embargo, se habla también de democracia política, social y económica. La democracia política se apoya sobre la igualdad jurídico-política; está inspirada en el contractualismo con consentimiento del individuo; el pacto incluye los principios de libertad, igualdad y propiedad; la fuente del poder político es el consentimiento; los derechos son inalienables -no se pueden enajenar-, imprescriptibles -duran toda la vida-, indivisibles e irrenunciables. El poder se delega a órganos representativos; existe división de poderes para limitar el poder del Estado; y distintos niveles de gobierno. "Es la reducción de las voluntades de millones de individuos a un único comando, es la que actúa para fines democráticos en las peores condiciones".³⁷

La democracia social surgió con Tocqueville, quien analizó el sistema de Estados Unidos con un criterio sociológico y llegó a la conclusión de que la sociedad estadounidense se caracterizaba por una igualdad de condiciones con un espíritu igualitario, es decir, existe una estructura social horizontal en vez de una vertical.³⁸ Posteriormente Bryce afirmó que la sociedad estadounidense se caracteriza como un ethos, modo de vivir y convivir, que exige a sus miembros verse y tratarse socialmente como iguales. "Democracia social es el conjunto de las democracias primarias -pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas- que vigorizan y alimentan la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil".³⁹ Se apoya en la libertad de status.

La democracia económica es una subespecie de la democracia industrial. Sydney y Beatrice Webb consideran que esta democracia se sitúa en el lugar de trabajo y dentro de la organización y la gestión del trabajador. La democracia industrial se presenta como el autogobierno del trabajador en la sede del trabajo del obrero en la propia fábrica. Lenin concluye que con el comunismo desaparece la política y, por tanto, la democracia. Lo que significa que la democracia económica y la teoría económica son cosas ajenas entre sí.

³⁶ Rousseau, Jean Jaques. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*, Océano, México, 1999, pp. 31-80.

³⁷ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?*, Nueva Imagen, México, 1998, p. 11

³⁸ Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*, FCE, Décima Reimpresión, México, 2000, pp. 213-240.

³⁹ Sartori, Giovanni. op. cit., p. 6

Para que un Estado cuente con una democracia política es indispensable que también lo sea social y económica.⁴⁰ Así, es posible afirmar que la democracia política necesita la existencia de participación efectiva, libertad de expresión, derechos individuales y elecciones libres, competitivas y equitativas con posibilidad de alternancia, además de un instituto autónomo.

La democracia se pone en riesgo con el fantasma del totalitarismo democrático, el cual puede llevarse a cabo a través de los medios de comunicación. Este escenario crea lo que algunos autores han denominado pseudodemocracias y no democracias. Linz y Lypset llaman pseudodemocracias a los regímenes en que la existencia de instituciones políticas formalmente democráticas, tales como la competencia electoral multipartidaria, enmascara la realidad de una dominación autoritaria.⁴¹

4. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Una vez explicados los principios y fundamentos de los tipos de Estado más representativos del siglo XX y la diferencia entre éstos y el régimen de gobierno, se procederá por explicar los requerimientos que hacen posible el tránsito hacia un sistema democrático, así como los tipos de transición y los modelos de liberalización que se han presentado en algunos países.

Durante la década de los 70, en países como Brasil, Chile, Nicaragua, Argentina, entre otros, existían regímenes militares. En los 80, naciones como Etiopía, Filipinas, Corea del Sur, Argentina con la guerra de las Malvinas, Brasil cuando el régimen de coroneles desaparece, Nicaragua, Perú, entre otros, se comenzó a hablar de apertura democrática y liberalización política.⁴²

Diversos teóricos norteamericanos concluyeron que para que una transición democrática existiera se necesitaba antes que nada contar con cultura política, desarrollo económico e identidad nacional. Sin embargo, el caso de Filipinas no cubrió estos requisitos, por lo que se dieron a la tarea de estudiar los procesos de democratización y concluyeron que se llevan a cabo por etapas. Pueden existir diversos tipos de transiciones que crearán distintos regímenes.

Por su parte, Dankwart Rustow puntualizó que la unidad nacional es una condición previa para que se geste una transición democrática. Paralelamente, comentó que debe existir una lucha política

⁴⁰ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, FCE, México, 1994, pp. 188-233.

⁴¹ Diamond, Larry Jay. *Developing Democracies: Towards Consolidations*, The Johns Hopkins University Press, New Jersey, 2000, pp.11-12.

prolongada y no concluyente, la cual puede iniciarse por una elite o grupo social que se encuentra deprimida y tiene el deseo de liberarse de esa represión. Una vez lograda la unidad nacional y estando inmersos en una lucha política, se presenta una decisión deliberada para aceptar la existencia de la diversidad y de la unidad, para así institucionalizar algunos aspectos cruciales del sistema político, o bien, lo que algunos autores llaman pacto, en el que se da una adopción consiente de las reglas democráticas. Finalmente, se presenta una fase de habitación en la que la ciudadanía y los políticos hacen más tolerante el juego democrático y existe la costumbre de disentir y conciliar preocupaciones de la vida política nacional.⁴³

A la definición de democracia se le agregó el control civil de puestos militares y se comenzó a hablar de otros elementos: la sociedad tiene la capacidad de reaccionar ante políticas a través de mecanismos, el Gobierno es responsable ante la sociedad y la sociedad puede pedirle cuentas al gobierno, por lo que debe estar sujeto a revisión.⁴⁴

Derivado de estas concepciones, es posible proponer y deducir diversas fases que hacen posible el tránsito hacia un sistema democrático.

1. *Transición*.- En esta etapa se presenta incertidumbre sobre lo que puede suceder al término del proceso de elección.
2. *Consolidación*.- Las reglas de competencia entre los candidatos son aceptadas por todos, principalmente por los partidos políticos.
3. *Estabilización*.- El nivel se equilibra, es decir, si se puede resistir la primera elección democrática es posible que se pueda hablar de transición.
4. *Permanencia*.- A lo largo de varios períodos se hacen regir las reglas pactadas.

⁴² Alcántara Saez, Manuel. "Las Transiciones a la Democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo", Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 11, 1992, pp. 9-42

⁴³ Rustow, Dankwart. "Transiciones a la Democracia Hacia un Modelo Dinámico", Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Primera Edición, México, 1992, pp. 151-178.

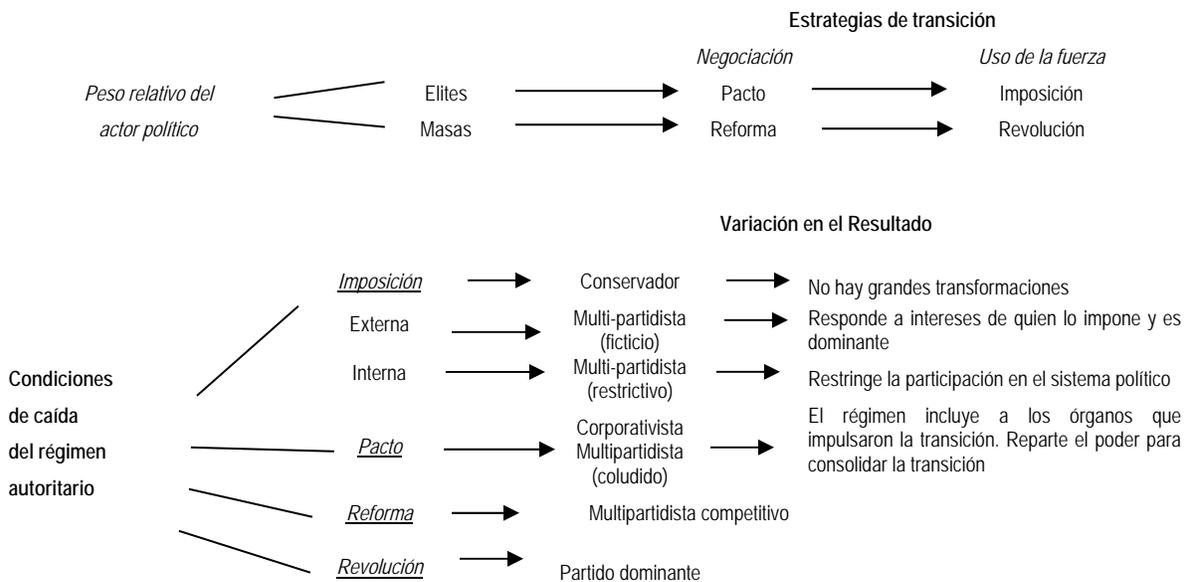
⁴⁴ Para un análisis más exhaustivo sobre este tema véase: Cambio XXI, Fundación Mexicana. *Las Transiciones a la Democracia*, Porrúa, México, 1993; o bien, Linz, Juan. "Transiciones a la Democracia", Revista Española de Investigaciones Sociológicas núm. 51, 1990, pp. 9-33.

Dependiendo la estrategia que se siga y del peso relativo del actor, pueden surgir distintas transiciones. Además, dependiendo del tipo de transición, el régimen que de ella emane puede ser diferente.⁴⁵

Si la transición se realiza desde las elites y se hace por medio de la negociación, el resultado será un pacto fundacional o parcial; el fundacional implica una nueva construcción del sistema político, el parcial se realiza para asegurar ciertas concesiones por parte de los actores políticos. Pero si se lleva a cabo por medio del uso de la fuerza es probable que surja un régimen impositivo.

Si la transición se realiza por movimientos de masas, el resultado mediante una negociación puede ser una reforma, y mediante el uso de la fuerza es una revolución.

Cuadro No. 4
Resultados de la transición



Fuente:

- Alcántara Saez, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, FCE, México, 1995.
- Linz, Juan. "Transiciones a la democracia", Revista Española de Investigaciones Sociológicas núm. 51, 1990.
- Colomer, Joseph. "Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way", American Political Science Review, núm. 85, 1991, pp. 1283-1302.
- Huntington, Samuel. *La Tercera Ola: la Democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.

Mediante este esquema se puede apreciar el tipo de transición y el régimen que resulta de ellas. Por ejemplo, si la transición se realiza desde las elites a través de una negociación, el resultado será un

⁴⁵ Alcántara Saez, Manuel. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, FCE, México 1995, pp. 209-237.

pacto; en cambio si se lleva a cabo mediante las masas por medio del uso de la fuerza, el resultado será una revolución. Si la transición se hace mediante una revolución, puede surgir un partido dominante que seguramente será el que logró cambiar al régimen.

En la realidad estos cambios se han presentado en distintos países. En Chile se tuvo que realizar un referéndum especial, instaurar un Comité de Elecciones Libres y crear la figura de los senadores vitalicios para compensar a la junta militar si es que ésta iba a dejar el poder.⁴⁶ La votación con participación de la población negra en Sudáfrica tuvo que ser apoyada y auspiciada por el exterior y sus efectos provocaron un derrumbe inmediato en ese orden.

Otro caso que demuestra una transición pacífica es España. Tras la muerte de Franco en 1975, los primeros acuerdos fueron entre los varios componentes de la oposición, donde había socialistas, democristianos, socialdemócratas y liberales. La llamada Plataforma de Organizaciones Democráticas fue un paso importante en la creación de la atmósfera de negociación con el gobierno de Adolfo Suárez, el heredero de Franco. Luego, tras las primeras elecciones libres, las del 15 de junio de 1977, tuvo lugar el *Pacto de la Moncloa*, de octubre de ese año, en virtud del cual y tomando en cuenta el mal estado de la economía, la oposición aceptó un límite al aumento salarial (20 por ciento), un aumento de impuestos, restricciones al crédito y una disminución del gasto público. La contrapartida fueron las promesas del gobierno de una reforma estructural a la economía, reorganización de la policía, mayor libertad para asambleas y manifestaciones e incluso la legalización de la venta de anticonceptivos. Sin embargo, lo más importante del pacto español fue la sustitución de la política de la confrontación por la política del compromiso y del programa común. Acto seguido vino la verdadera reforma del Estado: la Constitución de 1978, que instituyó la monarquía constitucional: un compromiso entre los republicanos, los conservadores y el Ejército.⁴⁷

El caso de México resulta igualmente ilustrativo⁴⁸. Como resultado de la Revolución Mexicana, en vez de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales, la que constituía el fundamento de la legitimidad gubernamental. Este estilo de gobierno encontró sus

⁴⁶ Véase Valenzuela, Arturo. *El quiebre de la Democracia en Chile*, FLACSO, Chile, 1989.

⁴⁷ Sobre la transición española véase: Tezanos, José Félix (et. al.). *La Transición Española*, Sistema, Madrid, 1989.

⁴⁸ Véase Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado", Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Primera Edición, México, 1992, pp. 131-147.

razones en la ideología nacional, la justicia social y el desarrollo del país , cuyos resultados fueron un gobierno autoritario y deficitario.

En 1976-1977 se presentó el primer proceso de autocorrección gubernamental: la reforma política y administrativa de José López Portillo, el cual tuvo poco resultados dado que al final del gobierno de Luis Echeverría existía un aparato de gobierno muy disperso, misceláneo, asentado prácticamente en todos los sectores de la economía, sin un ordenamiento de prioridades y sin vínculos funcionales estables entre las muchas y variadas agencias gubernamentales.

En 1982 se presentó una reforma administrativa y gubernamental de mayor fondo. La idea de la planeación democrática pretendió recobrar el carácter público y pactado de la acción del gobierno con el fin de que la sociedad pudiera saber la forma en que se iba a gobernar; sin embargo, existió una restricción hacia las clases débiles, permitiendo solamente a los sectores estratégicos y prioritarios su participación en este ejercicio. En 1985 se dio paso a lo que De La Madrid llamó el adelgazamiento del Estado, que en otros países se llamaba redimensionamiento, termino usado para designar la necesidad de recortar la desmesurada intervención estatal por su patología e improductividad.

La cuestión de fondo era el autoritarismo sin controles: un poder central sin el contrapeso de los gobiernos locales, dominado en ocasiones por caciques, un poder ejecutivo sin el control del legislativo y del judicial, un partido dominante sin la presión de la competencia abierta. Las organizaciones obreras y campesinas, así como también las cámaras empresariales, entroncaban en un partido hegemónico que, a su vez, era el interlocutor preferencial del gobierno.

Este tipo de organizaciones y liderazgos, acostumbrados a arrancar prestaciones y servicios del gobierno a cambio de contener el conflicto, comenzaron a perder fuerza apenas el gobierno no disponía de recursos para repartir y obligaba a buscar otras alternativas más racionales de planteamientos y solución de los problemas sociales. Resultado de todo esto, aparecieron fracturas en la elite política, se separaron grupos de aliados, se escindieron las organizaciones, aumentó la votación de los partidos de oposición al gobierno, y muy promisoriamente, se extendió la pluralidad y autonomía política.

Lo que empezó como un forzado saneamiento de las finanzas públicas terminó como pluralismo político, transición democrática, autonomía de la sociedad civil. El paso del Estado-Nación al Estado de Derecho: transición de la Dominación territorial a la dominación legal (Weber). En este panorama el estudio de las políticas públicas se introdujo en el horizonte la ciencia política y la administración públicas mexicanas. Su arribo coincidió con el proceso de sustitución del modelo de Estado interventor que había prevalecido en México desde los años 30, por un modelo de Estado comprometido con el libre mercado.

Derivado de lo anterior, es posible afirmar que el pacto fundacional resurgido de la transición es el más recomendable, debido a que se cambia el sistema de fondo. Asimismo, resulta peligroso y arriesgado dejar la transición democrática al pueblo porque la situación puede salirse de control, ya que las masas son desesperadas y pueden crear una revolución.

4.1 Consolidación y estabilización democrática. Condiciones para la transición

Cuando se habla de liberalización se refiere tanto económica como política, elementos indispensables para que surja la transición, es decir, la liberalización política intenta llevar a cabo la transición de un régimen autoritario a una democracia; asimismo, implica responsabilidad, auditorías y un sistema electoral más competitivo. La económica pretende transitar de un régimen cerrado a una economía de mercado. Implica tratados internacionales, desregulación de la economía, reforma fiscal, aperturas, privatizaciones, baja de aranceles, entre otros aspectos.⁴⁹

Sin embargo, surge una cuestión cuando se habla de cuales son los procesos que se deben liberar primero. Para ello, se puede hablar de tres modelos de liberalización que se observaron en América Latina:

1. Modelo chileno.- La liberalización económica surgió antes que la política.
2. Modelo venezolano.- Primero se reformó la política y después la economía.
3. Modelo argentino.- Se dieron al mismo tiempo, es decir, fue un proceso simultáneo.⁵⁰

⁴⁹ Véase Huntington, Samuel. *La Tercera Ola: la Democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994.

⁵⁰ Alcántara Saez, Manuel. op. cit.

Derivado de estos modelos se puede deducir que los procesos de liberalización económica y política tienen lógica contraria. Al hacer la liberalización económica y otorgar poder, es decir, hacerla de manera simultánea, puede suceder que las cosas no resulten como se planearon porque las fuerzas políticas desestabilizan el sistema económico. Por otro lado, si se realizan los cambios políticos antes que los económicos, puede resultar que los factores reales se aprovechen del poder que tienen y realicen cambios económicos favoreciendo sus propios intereses, por lo que una posible salida sería realizar los cambios económicos para impulsar los cambios políticos de manera gradual y asegurar una transición pacífica.

Para continuar con este primer apartado teórico y de concepciones, se realizará un análisis comparativo sobre los regímenes presidenciales y parlamentarios, mencionando las características propias de cada sistema a fin de observar las ventajas y desventajas que ambos tienen en cuanto a los métodos de elección y legitimidad de sus gobernantes, toma de decisiones, gobernabilidad y a la continuidad respecto a las políticas públicas.

5. PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

Juan Linz cuestiona que las diferencias entre regímenes parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales no han llamado la atención de la ciencia política, lo cual se debe en parte a que "la mayoría de las democracias estables de Europa y la Commonwealth han sido regímenes parlamentarios, y sólo unos pocos semipresidenciales o semiparlamentarios, mientras que la mayoría de los países con constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios"⁵¹.

5.1. Parlamentarismo

En el parlamentarismo la única institución democrática y legítima es el Parlamento, y el gobierno deriva su autoridad de la confianza del mismo, ya sea por mayoría o por tolerancia hacia gobiernos de minorías. Los primeros ministros no reciben su poder de una identificación de los votantes ni pueden apelar directamente al pueblo contra los parlamentarios que lo apoyan o contra su mismo partido, por lo que tienen poderes y funciones limitadas. El parlamentarismo "es un régimen en el

cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales (el *gabinete* o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra) es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo".⁵²

En relación a este régimen, Manuel Jiménez Parga apunta que existen tres tipos de parlamentarismo: dualista, monista y régimen de gabinete. El primero se caracteriza por otorgar al jefe de Estado poderes políticos importantes; los ministros deben contar con la confianza del jefe de Estado y del Parlamento; las funciones se reparten de acuerdo con un principio de equilibrio político. En cuanto al monista, las funciones políticas más importantes se le asignan a las cámaras y al gabinete, por lo que el jefe de Estado queda simplemente como una magistratura moral y el gobierno es una emancipación del Parlamento. El régimen de gabinete si bien se identifica con el parlamentarismo monista, su diferencia radica en que el gabinete es una representación de la mayoría de las cámaras, por lo que se da un entendimiento entre mayoría parlamentaria y gabinete.⁵³

Así, mientras el primer tipo de parlamentarismo otorga grandes facultades al jefe de Estado, logrando un equilibrio de poderes entre las cámaras, en los dos restantes el Parlamento es quien concentra mayor poder, con la diferencia que en el régimen de gabinete responde a los intereses de quien ostenta la mayoría en las cámaras. Lo que se pretende afirmar con esto es que en este tipo de forma de gobierno las funciones del Estado se depositan en órganos diferentes pero están en estrecha colaboración: el Legislativo y el Ejecutivo realizan la labor más dinámica, mientras que el Poder Judicial permanece ajeno al quehacer político inmediato y limita su actuación a dirimir los conflictos y a aplicar e interpretar las normas.

En relación a los partidos políticos, el líder del partido mayoritario ocupa la posición de primer ministro, con la aprobación del jefe de Estado. En un sistema bipartidista, no pueden existir dudas sobre quién posee la mayoría en la cámara, en cambio, en uno pluripartidista la lucha es más cerrada, en virtud de existir mayor competencia entre las fuerzas políticas; a la vez, en este último es importante negociar y compartir el poder con la finalidad de obtener apoyo para imponer a un primer ministro o tolerancia para un gobierno minoritario.

⁵¹ Linz, Juan (et. al.). *Hacia una Democracia Moderna. Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo*. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1999, p. 45.

⁵² Duverger, Maurice. op. cit., p. 140.

Cuando el primer ministro pierde el control de su partido o pierde gobernabilidad, la continuidad en el cargo podría generar crisis política. Para evitar esto, el partido busca un reemplazo, se forma una nueva coalición o el apoyo de los partidos que sostienen al gobierno se le retira. Ante ello, el Parlamento debe nombrar un nuevo ministro, para lo cual se realizan elecciones que con frecuencia no resuelven el problema, pero ayudan a minimizarlo. Es decir, la eficiencia del primer mandatario y la eficacia de las políticas públicas se miden día a día, por lo que la permanencia en el cargo depende en buena parte de la actuación positiva que tenga en su gestión.

5.2. Presidencialismo

El primer sistema presidencial existente tiene como antecedente la Constitución norteamericana de 1787, en la cual se configuró un nuevo tipo de relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, el sistema norteamericano a su vez también se basó en otros sistemas, tales como el inglés, con la diferencia de que en lugar de tener un jefe de Estado hereditario, se pensó en uno de elección popular con funciones limitadas en el tiempo. La Constitución de Nueva York de 1777 y la de Massachussets de 1780 configuraron Ejecutivos independientes con rasgos principales que después estructuraron la presidencia norteamericana.⁵⁴

Los sistemas presidenciales son aquellos en los que el pueblo elige directamente a un Ejecutivo, generalmente con control de la composición de su gabinete y de la administración por un tiempo determinado. El presidente es la cabeza del Estado y del Gobierno, y tanto el presidente como el Legislativo reclaman toda legitimidad democrática. “El sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento” .⁵⁵

Francisco Berlín afirma que “en sentido estricto y teórico del término, el presidencialismo se manifiesta donde el jefe del Poder Ejecutivo es la figura preponderante en el régimen político, debido a que sus funciones y poderes constituyen el centro del poder. Es tal la centralización del Poder Ejecutivo, que éste dispone de una gran influencia en la elaboración de leyes y toma de decisiones

⁵³ Jiménez de Parga, Manuel. *Los Regímenes Políticos Contemporáneos. Las Grandes Democracias con Tradición Democrática*, Tecnos, Sexta Edición, Madrid, 1990, pp.135-136.

⁵⁴ Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXII, Quinta Edición, México, 1992, pp.15-16.

⁵⁵ Duverger, Maurice. op. cit., p. 319.

de los congresos y, en muchos casos, en la designación de sus miembros y la de quienes deben presidir el órgano legislativo”.⁵⁶

A través de estas concepciones se puede apreciar que mientras en el parlamentarismo el gabinete rinde cuentas directamente al Parlamento, en el presidencialismo esto no sucede, incluso el presidente puede nombrar libremente a sus colaboradores, protegerlos de la crítica y llevar a cabo actos por encima de sus facultades. Al proponerse crear un Ejecutivo estable y poderoso, las constituciones tienen temor a la personalización del poder a un monarca absoluto y, por tanto, introducen mecanismos para limitar ese poder.

En el sistema presidencial existe un ganador único que muchas veces responde a intereses particulares, aumenta la tensión y la polarización, principalmente cuando se trata de ganadores con una mayoría minoritaria, por lo que los partidos políticos perdedores saben que tendrán que esperar un cierto período para volver a ejercer el poder. Bajo este contexto, una vez celebrado el proceso electoral lo importante es resarcir las fracturas de la campaña e incluso pensar en la posibilidad de incorporar a la oposición dentro del gobierno, aunque esta decisión podría perjudicar al gobernante por las diferencias en campaña.

Otra paradoja que puede enfrentar un presidente en una democracia es la conformación de un Congreso opositor y el gobernar como una opción política clara de partido. El primer caso puede dificultar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como el desahogo de las iniciativas, que en ocasiones pueden generar importantes crisis de gobernabilidad; en tanto que el gobernar de acuerdo con los principios del partido podría generar un retroceso hacia un régimen autoritario y a la vez crear una gran brecha entre las distintas ideologías que conforman a una sociedad. Aunado a estos aspectos, el presidente comúnmente gobierna en apoyo a la mayoría que lo eligió, ignorando a las minorías opositoras que, en cierta forma, se encuentran deslegitimadas, lo que les resta representación al momento de tomar decisiones.

A pesar de todo esto, una ventaja que presenta el presidencialismo es que el pueblo, y no los políticos, eligen a la persona que los va a gobernar. En caso que existan sólo dos fuerzas, se pueden dar coaliciones con partidos extremistas para acarrear su capital político. “Con un electorado de tendencias centralistas moderadas, es poco posible que cualquiera que haga alianzas o tome

⁵⁶ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1994, p. 113.

posiciones extremistas gane la elección. En una elección de vuelta única, ninguno de los principales candidatos puede ignorar esas fuerzas con las que de otra manera no estaría dispuesto a colaborar. En una de dos vueltas, el uno puede apostar sus propias fuerzas y calcular cuánto pueden contribuir sus alianzas a una coalición ganadora” .⁵⁷

En el presidencialismo el gobernante no puede ser removido aunque haya perdido la legitimidad de sus correligionarios y ciudadanos, aún cuando exista ingobernabilidad. De tal manera que la única forma de derrocarlo es anticonstitucional, o bien, mediante un golpe de Estado. En caso de renuncia bajo presión pueden existir protestas de los electores que le dieron el voto. Asimismo, en caso de incapacidad física del presidente, ésta se trata de ocultar hasta el final de su período, (lo cual también sucede en el parlamentarismo) pero en caso de muerte, en algunos países se tiene contemplada la figura del vicepresidente, o bien, se puede integrar un gobierno provisional hasta convocar a nuevas elecciones.

Cuando el cargo de vicepresidente recae en el segundo lugar de la votación, puede existir el interés de éste de derrocar al presidente; además de que el electorado, cuando la elección se ganó por mayoría absoluta, puede inconformarse por representar intereses ajenos a los suyos.

Con respecto a la continuidad de las políticas, el sistema presidencial presenta un problema, ya que existen políticas a largo plazo que el mismo cambio de régimen impide su realización, por lo que con el fin de concluir los programas de gobierno muchas veces las políticas públicas que se elaboran se encuentran mal diseñadas.

“El presidencialismo es más adecuado en las repúblicas federales, puesto que el presidente puede servir como un símbolo unificador y puede representar a la nación como totalidad de una manera que el Parlamento no puede”.⁵⁸ Sin embargo, algunos estados como Alemania, Canadá, Australia, Italia, Bélgica, España funcionan como países federales con un parlamento. Austria se encuentra dentro de esta categoría de semipresidencial o semiparlamentaria porque el presidente es elegido directamente. En algunos países latinoamericanos “sería dudoso decir que un sistema presidencial serviría a la integración nacional mejor que un sistema parlamentario”;⁵⁹ sin embargo, no se toma en cuenta que para lograr esto es indispensable contar con una cultura política y un sistema de partidos

⁵⁷ Linz, Juan. op. cit., p. 54 y 55.

⁵⁸ ibidem p. 70

⁵⁹ ibidem. p.71

maduro, que en muchos de estos casos son causas que impiden la formación de un sistema parlamentario.

Cuadro No. 5
Características de los sistemas parlamentarios y presidenciales

PARLAMENTARISMO	PRESIDENCIALISMO
El jefe de Estado tiene funciones de representación y protocolo (rey). El jefe de Gobierno lleva la administración y gobierno (primer ministro).	El presidente es el jefe de Estado y de Gobierno.
Existe colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.	El Ejecutivo y Legislativo son independientes entre sí.
El presidente es elegido por el Parlamento.	El presidente es elegido por el pueblo.
El gobierno tiene derecho a disolver el parlamento y pedir al Jefe de Estado convoque a nuevas elecciones cuando no se logran acuerdos.	El presidente no puede disolver el Congreso.
Los miembros del gabinete son también miembros del parlamento.	Ni el presidente ni sus secretarios pueden ser miembros del Congreso.
Gabinete integrado por jefes del partido mayoritario o jefes de los partidos que por coalición forman mayoría parlamentaria.	El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al que ostenta la mayoría en el Congreso.
El gabinete subsiste sólo con la mayoría parlamentaria.	El presidente nombra y remueve libremente a su gabinete.
La administración pública se encuentra supeditada al gabinete, el cual está bajo revisión del parlamento.	La administración pública es llevada a cabo por el gabinete, pero está bajo revisión del presidente.
Si el papel del primer ministro no es considerado aceptable, éste puede ser removido en cualquier momento.	El presidente es electo por un período de tiempo sin posibilidad de remoción.
Los partidos políticos deben negociar a fin de obtener apoyo para un primer ministro o tolerancia para un gobierno minoritario.	El presidente en ocasiones responde a intereses particulares.
La continuidad en las políticas públicas se encuentra garantizada porque se miden día a día.	En ocasiones los programas gubernamentales no responden a los intereses del nuevo gobierno, por lo que los desechan.

Fuente:

- Paniagua Soto, Juan Luis. *Regímenes Políticos*, Salvat, Barcelona, 1981.
- Theo, Stemmen. *Sistemas Políticos Actuales*, Guadarrama, Madrid, 1967.
- Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI Editores, Quinta edición, México, 1992.
- Linz, Juan (et. al). *Hacia una Democracia Moderna, Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo*, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1999.

Finalmente, a continuación se efectuará un análisis escueto sobre un proceso que ha estado en boga en los últimos años a nivel mundial, y que vino a revolucionar muchos aspectos de la soberanía y de los sistemas políticos y económicos tradicionales: la globalización.

6. GLOBALIZACIÓN

La globalización es un término que mantiene relación con la democracia en cuestión de apertura. La soberanía se basa en la autodeterminación y dentro de su territorio los estados son independientes, pero fuera de él tienen que cooperar con otros. Por tal motivo, la noción de soberanía tiende a modificarse para ceder paso a la modernidad.

Al respecto, Leonardo Curzio afirma que “las tendencias globalizadoras e integracionistas han modificado las concepciones políticas y geográficas tradicionales, al lanzar por los aires a la soberanía en su acepción tradicional, esto es, concebida como el elemento diferenciador y segmentador de las comunidades nacionales que defendía cada una de ellas y en un proyecto en el que se plasma un conjunto de intereses particulares. La globalización y la idea de una gobernabilidad global descansan en dos supuestos que rompen la concepción tradicional y son: un conjunto de valores compartidos (democracia, libre mercado y respeto a los derechos humanos) y una agenda de amenazas a la seguridad nacional que pondera, a la baja, el riesgo que unos Estados representan para otros y pone a nuevas amenazas y riesgos en el primer lugar de las prioridades. Estas nuevas amenazas, como el crimen organizado y el terrorismo, tienen la particular condición de ser al mismo tiempo, fenómenos que, salvo excepciones, no está ligados a las formas de expresión tradicionales de los Estados nacionales y por ende no pueden ser contenidas de manera eficaz con los aparatos tradicionales de seguridad nacional”.⁶⁰

Existen nuevos actores y retos de los Estados-Nación para la globalización. Por ejemplo, los productos que realiza determinada empresa se encuentran en diferentes naciones y los Estados deben decidir a qué tipos de reglas se apegan. En este sentido, se renuncia a la soberanía y la invasión cultural está presente para salvaguardar la seguridad nacional.

Continuamente las empresas se dirigen hacia estrategias de presencia global y la ubicación de sus instalaciones dependen en gran parte de factores ambientales locales, por lo que cuestionan con mayor frecuencia el significado de numerosas políticas nacionales. Esta situación hace necesaria una transformación sobre el papel que deben jugar los Estados-Nación, el cual pudiera servir más como articulador de las acciones que se desarrollan entre el mercado global y la sociedad civil, que el de regulador garante del bienestar colectivo y particular.

Diversos estudiosos del fenómeno globalizador consideran que en la medida en que las ciudades se adapten y creen las condiciones para que las economías globales se asienten en sus territorios, la calidad de vida de la población aumentará, y por ende la riqueza de la ciudad también lo hará. Al mismo tiempo afirman que si estos territorios se especializan en determinados productos, se crean

⁶⁰ Curzio Rodríguez, Leonardo. “Los Servicios de Inteligencia en el Nuevo Siglo: Estado, Soberanía y Seguridad Nacional”. Revista de Administración Pública, INAP, núm. 101, México, 2000, p 150.

centros de innovación que son parte integrante de una red, la cual a su vez es complementaria de otras redes con iguales características, lo que generará un desarrollo global.⁶¹

El fenómeno de la globalización no es característico del mercado y la economía, toda vez que los problemas actuales no atañen solamente a un individuo, sino a un conjunto de personas que deben unirse, consensar y buscar alternativas que permitan encontrar una solución. Bresser-Pereira, partiendo de la existencia de derechos civiles y políticos, elabora una concepción de derechos republicanos, a los cuales define como el derecho de los ciudadanos al patrimonio público (medioambiental, cultural y económico). En este entorno lo público y privado adquieren dimensiones semejantes, ya que mientras en lo privado una persona siempre se mantiene preparada para defender su propiedad, en lo público la sociedad se organiza globalmente para hacer lo propio con su patrimonio.

El autor menciona que con la aparición de estos derechos republicanos se completa el ciclo de la consolidación de la ciudadanía, es decir, "mientras los derechos civiles sentaron las bases de regímenes liberales al conquistar derechos de libertad y propiedad; los derechos políticos fueron los cimientos de los regímenes democráticos con la conquista del derecho al voto y a ser votados; en tanto que los derechos sociales dieron lugar al surgimiento de regímenes socialdemócratas."⁶²

Bajo este contexto, es posible afirmar que al ser la democracia un tipo de Estado en el que el poder se encuentra distribuido en el pueblo, los individuos deben buscar alternativas que permitan lograr consensos para su desarrollo, incluso en ocasiones fuera de sus fronteras, a través de la participación ciudadana, la cual a su vez resulta una herramienta indispensable para la elaboración de políticas públicas.

En diversos países el fenómeno de la globalización ha sido aprovechado para beneficio propio o de una comunidad en particular. Por ejemplo, la llegada del euro como medida de cambio propició la desaparición de fronteras en la mayoría de los países integrantes de la Comunidad Europea, sacrificando la soberanía para posicionarse como una comunidad poderosa económicamente.

La justicia también ha resentido los cambios de la globalización, anteriormente no era viable pensar que un juez pudiera juzgar a personas de otro Estado en un país diferente. Para celebrar tratados o

⁶¹ Véase Pascal Pettit y Luc Soete. "La globalización en busca de un futuro", en www.cholonautas.edu.pe/globa.htm.

convenios, a las naciones les importa más la limpieza de los procesos electorales, por lo que envían observadores internacionales para verificar la transparencia de éstos, permitiendo que realicen actos jurisdiccionales en sus territorios. La lucha contra el narcotráfico y terrorismo requiere de apoyos internacionales; la degradación ecológica afecta no sólo a una nación, sino al planeta entero, por esa razón pudiera entenderse el surgimiento de organismos internacionales en defensa del ecosistema como Greenpeace.

Otro aspecto es la unión de organismos internacionales en bloques comerciales para frenar la intervención de un sólo país en la soberanía; por ello se puede explicar que México celebre tratados con Europa y Latinoamérica, para evitar, en cierta forma, que el TLC haga más dependiente la economía mexicana de la norteamericana.

A pesar de todo estos casos, un problema que implica la intervención de organismos internacionales a un nivel máximo y representa la eliminación de fronteras, además de tratarse de un problema de Seguridad Nacional, es el combate al SIDA. Los estados tienen que cooperar mutuamente contra este virus que afecta a toda la humanidad.

Así, una vez abordado un panorama general sobre el Estado, sus tipos, formas de gobierno, el sistema político y la colaboración que se requiere para subsistir, todo ello con el fin de contar un sustento teórico que permita al final de la investigación aplicar estos postulados a la realidad político-administrativa de México, inmerso en el tránsito de un sistema autoritario a uno democrático; se continuará con un apartado teórico que permita identificar el lugar que ocupan las políticas públicas en los procesos del poder político, así como presentar algunas teorías y modelos que se han presentado en torno a este tema.

⁶² Véase Bresser-Pereira, Luis Carlos. "Ciudadanía y res pública: La aparición de los derechos republicanos", Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática, núm. 5, diciembre, 1999, en www.iigov.org/revista/.

CAPÍTULO II EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A efectos de continuar con el estudio del gobierno y sus políticas, en el presente apartado se abordarán aspectos relativos al lugar donde éstas se desarrollan; las conexiones que se pueden presentar entre los actores involucrados en la toma de decisiones; la necesidad de comunicar a la población sujeta al programa; y la importancia del equilibrio entre las demandas públicas y los programas previstos por los gobiernos. Todo ello con el propósito de descubrir el entorno que rodea a las políticas públicas y hacer más comprensible el proceso de planeación, implementación y evaluación de los programas aplicados por el gobierno en beneficio de la población.

1. PROCESOS DEL PODER POLÍTICO

Se debe entender que los procesos del poder político se estudian en cuanto a su origen, ejercicio y fines. Su origen comprende el análisis de la conformación de los órganos constituidos del Estado, tanto los que son electos por voto popular directo o indirecto como los que se integran por designación. A este análisis se vinculan los sistemas de representación política, partidos políticos y electoral. Además, por esta vía se determina la legitimidad y legalidad del origen del poder político para iniciar programas gubernamentales.

En relación al ejercicio del poder, se puede mencionar que este proceso hace hincapié en la práctica del poder político, es decir, se aboca al estudio de la administración pública y sus políticas. Se basa específicamente en el análisis de la forma de gobierno y en la manera en que se implementan programas públicos. Por esta vía se determinan la legalidad del poder político y sus niveles reales de distribución.

En tanto, los fines del poder político abarcan la terminación del ejercicio del poder y de las políticas. Es el lugar en donde las necesidades del Estado, específicamente de la sociedad, son cubiertas y la evaluación del desempeño gubernamental se evalúa como positivo o negativo.

El ejercicio del poder político es la vía práctica mediante la cual se vincula el origen y sus fines, representando a su vez el modo de ser del poder. Es decir, si se cuenta con un gobierno electo legítima y democráticamente que implementa políticas de manera eficiente y eficaz, satisfaciendo las

necesidades básicas de la sociedad, es muy probable que su ejercicio va a ser evaluado de manera favorable.

Si estos procesos se cumplen cabalmente la gobernabilidad de un Estado se encuentra implícitamente garantizada, al no existir elementos distorsionadores que pongan en riesgo la estabilidad política del gobierno. Sin embargo, para lograr este estado ideal, es preciso tener un gobierno con autoridad suficiente para demostrar su poder sin caer en la demagogia. Esta autoridad se logra a través del diálogo y convencimiento hacia las fuerzas opositoras, que en muchos casos pretenden desestabilizar al gobierno.

Como se mencionó, las políticas se encuentran en la fase de ejercicio del poder. Sin embargo, cabe destacar que su estudio se divide en dos grandes corrientes: en su sentido de relaciones de poder, en donde el comportamiento de los actores es determinante en la hechura de la política; y en un enfoque más analítico mediante la cual se busca la maximización en la elección de los medios para alcanzar la realización de fines de políticas.

Bajo este entendido, frecuentemente suelen confundirse los términos de política de Estado, de gobierno y pública, debido a que el Estado engloba al gobierno y a lo público; sin embargo, aunque si bien todas manejan fines similares, difieren en cuanto a la participación de los decisores en su implementación. Así, la política de Estado es un ejercicio decisorio altamente controlado por las estructuras de poder, en donde la instrumentación se reduce a acatar y ejecutar el mandato u orden formal. En ésta se ven más involucradas cuestiones agudas, como puede ser la soberanía territorial o jurídica.

En la política de Gobierno, aunque prevalece una evaluación de las preferencias ciudadanas, los criterios de los poderes de gobierno predominan en la decisión, es decir, existe mayor apertura con respecto a las de Estado. En tanto, en las políticas públicas las preferencias y participación ciudadana son parte fundamental en su diseño e instrumentación. "Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano".⁶³

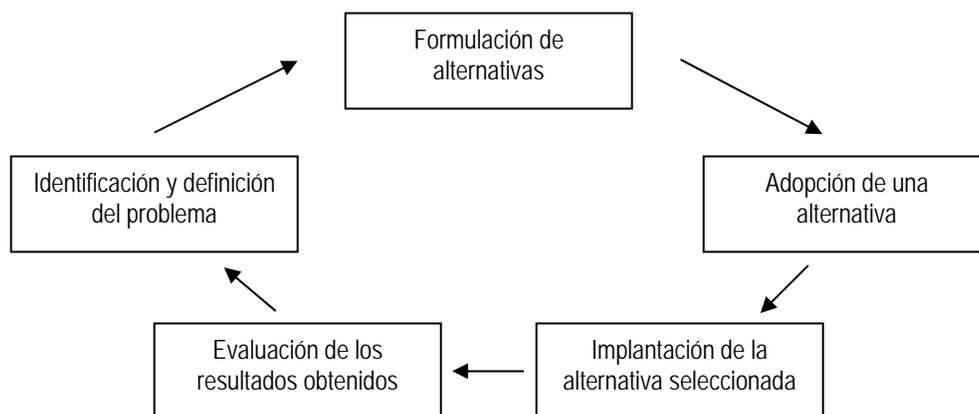
⁶³ **Cabrero Mendoza, Enrique.** *"Usos y Costumbres en la Hechura de las Políticas Públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes"*, Gestión y Política Pública, CIDE, volumen IX, número 2, segundo semestre de 2000, p. 193.

Estas últimas se pueden apreciar de manera más clara en el marco de la gobernabilidad democrática, en donde las decisiones del gobierno son sometidas ante la opinión de la población y el curso de acción a tomar depende en gran medida de esta acción. Contrariamente, en gobiernos centralistas, aunque no necesariamente autoritarios, las políticas se encuentran catalogadas como estrictamente de Estado o gubernamentales.

Es importante precisar que para efectos de esta investigación se pondrá mayor énfasis en las políticas públicas, ya que como se analizará en el tercer capítulo, el municipio es el primer contacto del gobierno con la ciudadanía, y por tanto la participación de la población resulta indispensable para la elaboración de programas públicos en un sistema democrático.

William Jenkins define a la política pública como el conjunto de decisiones tomadas por un actor o actores políticos preocupados por seleccionar metas y los medios para alcanzarlos en una situación determinada y en donde, en principio, los actores políticos deben tener el poder de dichas decisiones.⁶⁴

*Cuadro No. 6
El ciclo de las políticas públicas*



El proceso de la política pública se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. Este proceso se asimila a la noción de sistema, toda vez que ninguna fase aislada tiene sentido en sí misma.

Fuente:

- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo. *La Nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 282.

⁶⁴ Jenkins, William. *Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective*, Martin Roberson and Company, Inglaterra, 1978, p.15.

De esta manera es posible conceptualizar a las políticas públicas como el esfuerzo intelectual para que de forma multidisciplinaria se puedan atender y recomendar procesos de toma de decisiones y acción para los gobiernos, en base a necesidades que deberían surgir en principio del pueblo, sobre quienes recae la acción gubernamental. "Los ciudadanos no son sólo clientes consumidores de los servicios del gobierno sino sus dueños, y la razón profunda por la que han dado origen al Estado ha sido la libertad, la seguridad, la equidad, la prosperidad general, valores públicos que orientan imperativamente la acción del gobierno y cuya realización plena es un asunto público que concierne al público ciudadano y no de manera exclusiva o monopólica a las autoridades elegidas, los funcionarios designados y al personal del gobierno. El Estado es lo público constituido por el público constituyente."⁶⁵

Para entender con mayor claridad el proceso de elaboración de programas públicos, a continuación se presentarán los diversos actores que intervienen en los procesos del poder político; los modelos que existen en cuanto a la formulación de políticas; y la importancia de la compaginación de las propuestas del Gobierno con las demandas de la sociedad.

2. ARENAS DE PODER

Habiendo mencionado la ubicación de las políticas públicas dentro del sistema político, y entendiendo al poder como la capacidad para influir en la toma de decisiones, es importante destacar el lugar donde se desenvuelven las políticas y la diversidad de actores que intervienen en ellas, en virtud de que cada sector de la población cuenta con demandas diferentes y, por ende, el producto que esperan recibir no es el mismo para cada uno. A esta diversidad de demandas y de actores involucrados se les conoce como arenas de poder.

En un sistema democrático abierto y plural, donde se desarrollan las políticas públicas, las arenas juegan un papel fundamental en la toma de decisiones, toda vez que los participantes de alían, presionan, persuaden y cabildean para ir generando consensos. También pueden surgir nuevos actores que habrá que incorporar a la arena en conflicto.

⁶⁵ Aguilar, Villanueva Luis F. "La Administración Pública y el Público Ciudadano", Revista del Senado de la República, número 6, volumen 3, enero-marzo 1997, pp 58-59.

Las arenas cuentan con una estructura propia, elites, un proceso político y relaciones de poder determinadas. Las relaciones políticas crean expectativas en cuanto a los productos gubernamentales y se definen por el impacto esperado en la sociedad. Bajo este tenor, Theodore Lowi las ha clasificado en distributivas, regulatorias o redistributivas,⁶⁶ las cuales se diferencian por tener un tipo de política en juego y un tipo específico de relación de poder. A la vez, forman una determinada estructura de poder para participar en la elaboración de la política o asignación de autoridad.

2.1. Arenas Distributivas

Se pueden considerar en cierta forma pluralistas y son relativamente pacíficas, operan a corto plazo, no consideran la limitación de recursos y son decisiones altamente individualizadas, es decir, están formadas por pequeñas unidades de individuos u organizaciones, por lo que pueden desagregarse con facilidad. En este tipo de políticas no hay conflicto entre ganadores y perdedores por ser independientes unas de otras y libres de toda regla general. Además de que muy frecuentemente se satisfacen los reclamos de los grupos más activos y organizados.

Es relativamente fácil reducir el conflicto debido a la multiplicidad de intereses y canales de acceso, lo que permite que cada asunto pueda ser tratado al margen de los otros. En su estructura de poder existe una relación política en la que los miembros no tienen nada en común y no hay interferencia mutua, por lo que resulta poco probable que se den coaliciones.

Dado que en cierto son modo pacíficas, es común que la negociación para resolver el conflicto se lleve a cabo en oficinas administrativas del Ejecutivo o en las comisiones del Congreso. A manera de ejemplo, esta arena puede presentarse cuando existe una manifestación simultanea de trabajadores, estudiantes y vendedores; cada sector cuenta con demandas diferentes y se unen para hacer un frente común a fin de que éstas sean escuchadas y atendidas por las autoridades, aunque para dar una solución a sus peticiones se requieran de negociaciones con diversas instituciones gubernamentales.

⁶⁶ Lowi, Theodore. "Políticas Públicas, estudios de caso y Teoría Política"; en Aguilar Villanueva, Luis F. *La Hechura de las Políticas*, Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, pp. 89-117.

2.2. Arenas Regulatorias

Se caracterizan porque el impacto que provocan puede generar una elevación de costos. La eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas, toda vez que hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción. En su implementación las decisiones que se toman son particulares y la arena en la que se desenvuelven es pluralista, conflictiva y turbulenta. Los grupos de poder tienen intereses tangenciales sobre un mismo asunto y existe una ley general que regula el campo de acción.

En su estructura de poder existe una relación política en la cual se pueden originar coaliciones que se modifican a medida que cambian o emergen los conflictos de intereses, de tal suerte que el apoyo es condicionado. Su liderazgo se finca en la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses, así como en efectuar transacciones ventajosas para el grupo; igualmente, es pasajero, aunque menos efímero que el distributivo, puesto que los conflictos de interés aparecen y desaparecen según las cuestiones en disputa.

Un ejemplo típico de este tipo de arenas se presenta al momento de elaborar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Si bien cada una de las entidades federativas buscan a través del Ramo 33 obtener mayores recursos para satisfacer las necesidades de sus respectivos municipios, la discusión en ocasiones se torna realmente conflictiva, e incluso se registran coaliciones entre diversos gobernadores para conseguir más dinero. Sin embargo, la situación vuelve a la normalidad cuando el Congreso de la Unión logra consensos en cuanto a la distribución de los recursos públicos.

2.3. Arenas Redistributivas

Son las más audaces y radicales porque las relaciones comprenden amplias categorías sociales, tales como propietarios y desposeídos. La arena en la que se desenvuelven tiende a ser la más tensa y frontalmente conflictiva, ya que abordan cuestiones muy agudas de las relaciones de propiedad, poder y prestigio social. Por tal motivo, las transacciones son imposibles o con resultados poco significativos, puesto que el desenlace de estas cuestiones radicales afectará irremediablemente a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social.

Su estructura de poder se caracteriza por tener una relación política con intereses compartidos, estables, claros y consistentes. El liderazgo que manejan es permanente y cuentan con

asociaciones civiles y políticas poderosas para la defensa de sus intereses vitales. En este ámbito, las teorías de elites y clases alcanzan su más confiable nivel explicativo.

El lugar institucional o jurisdicción de la autoridad formal para dirimir las controversias es el Gobierno en negociación directa con las organizaciones. Por ejemplo, realizar reformas en donde se requieran cambios en la manera de captar ingresos para el Gobierno puede crear conflictos, toda vez que un sector de la población resultará perjudicado al momento de imponer mayores gravámenes. En este caso la negociación del Gobierno con los sectores de la población afectada es indispensable para que la política fluctúe.

De esta forma se puede afirmar que mientras en las arenas distributivas existe una pluralidad de actores políticos que se congregan aprovechando situaciones coyunturales para externar sus demandas; en las regulatorias existen grupos de interés con un liderazgo temporal que pueden unirse en torno a determinado asunto. En tanto, en las arenas redistributivas existen organizaciones verdaderamente consolidadas en las que la lucha irremediamente beneficiará a unos y perjudicará a otros.

A pesar esta categorización, existen casos en que por la diversidad de los problemas y actores que intervienen, la arena puede tornarse de una distributiva a una regulatoria o redistributiva, o viceversa. Un claro ejemplo de ello puede ser la aprobación de una ley indígena en combinación con el logro de la paz por parte de un grupo armado, en donde por un lado la multiplicidad de intereses y ventanas de oportunidad hacen que distintas organizaciones se unan a la causa, en tal caso se presenta una arena distributiva. La situación cambia a una arena regulatoria al momento de comenzar el cabildeo de la aprobación de la ley, debido a que alguna de las partes tratará de captar mayores beneficios para sí misma. En este orden de ideas, la discusión se transforma a una arena redistributiva cuando existe negociación con el grupo armado para intentar lograr un acuerdo de paz, en donde alguna de las partes tendrá que otorgar prebendas, existirá desgaste político y la eventual disgregación o transformación de alguna de ellas.

3. MODELOS CONCEPTUALES

Además de conocer los actores que intervienen en la aplicación de una política, resulta conveniente estudiar la intervención y apertura que existe en relación a los tomadores de decisiones y los planes que se realizan para alcanzar las metas establecidas. Al respecto, Graham Allison ha efectuado una

clasificación de tres modelos que permiten diferenciar estos puntos, los cuales los ha dividido en política racional, proceso organizacional y política burocrática.⁶⁷

Esta división en su conjunto facilitará la comprensión para definir si una política es estatal, gubernamental o pública. A continuación se explicarán brevemente las principales características de cada uno de ellos, así como su utilidad en relación a la participación de los tomadores de decisiones.

3.1. Modelo de Política Racional

En la década de los 50 Antoni Downs y Mancur Olson sustentaron una teoría tratando de aplicar el mercado económico al mercado político, aduciendo que mientras el instrumento en el mercado económico es el dinero, en el político se refiere el voto de los ciudadanos. Argumentaron que los electores se comportan de una manera racional y de esa forma los individuos son maximizadores de utilidad, es decir, buscan el bienestar propio.⁶⁸

Igualmente, Ives Mény y Jean-Claude Thoenig concluyeron que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales, utilizando de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir a sus intereses.⁶⁹

Lo destacable de la percepción de estos autores radica en que se realiza un análisis costo-beneficio, en donde el individuo hace una comparación respecto a los beneficios que implica apoyar cierta iniciativa. Así, en este modelo el curso de la política es visto como el resultado y desarrollo de una *elección racional* que considera a decisores y operadores como actores que se comportan racionalmente, es decir, maximizando valores y minimizando costos, después de haber examinado toda la información pertinente y construido opciones relevantes.

La política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso estratégico frente a otros competidores, que supuestamente proceden también según las reglas de racionalidad estricta. Los elementos con los que cuenta son: el actor, que es la nación o el gobierno como decisor racional unitario; el problema; una selección estable que

⁶⁷ Para entender el funcionamiento de estos modelos, véase: **Graham T., Alisson.** *Modelos Conceptuales y la Crisis de los Misiles Cubanos** en **Aguilar Villanueva, Luis F.** *La Hechura de las Políticas*, Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, pp. 119-200.

⁶⁸ Véase **Downs, Anthony.** *Teoría Económica de la Democracia* tr. Luis Adolfo Martín Merino, Aguilar, Madrid, 1973. **Olson, Mancur.** *La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos* tr. Ricardo Calvet Pérez, Limusa, México, 1992.

⁶⁹ **Mény, Ives y Jean Claude Thoenig.** *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, p. 47.

consiste en la solución constante; y la acción como elección racional, que abarca las metas y objetivos, opciones, consecuencias y la elección de la política a utilizar.

En la elección racional se tiene un cálculo preciso y apreciación neta de las distintas opciones que pueden elegirse y las posibles consecuencias que se pueden presentar, por lo que la prueba de la buena política se presenta cuando se logra el objetivo planeado con el menor costo posible.

Pudiera entenderse que por la reducida intervención de actores al momento de tomar una decisión, este modelo se presenta con mayor frecuencia en regímenes autoritarios en lo referente a la toma de decisiones; sin embargo, existen problemas que por su logística, importancia estratégica o peligro no pueden establecerse consensos entre toda la población, ya que posiblemente derivaría en el fracaso de la política, por lo que la convierten puramente en políticas de Estado en las que la intervención de la ciudadanía es nula. No obstante, para evitar críticas por parte de la sociedad al no tomar en cuenta su opinión, lo importante es definir tiempos en los que los ciudadanos puedan conocer la razón por la cual se llegó a determinada decisión, así como informar sobre las alternativas con las que se contaron, en un ejercicio de rendición de cuentas.

Miriam Cardozo aborda este enfoque a través de estudios de factibilidad y análisis cuantitativos. La factibilidad indica la viabilidad con la que cuenta un proyecto para llevarse a cabo; en tanto que la cuantificación incluye variables para evaluar el grado de conveniencia de ejecutar determinado proyecto.⁷⁰

3.1.1 Racionalidad Limitada

Si bien con el enfoque racional se fijan objetivos previamente consensados, se consideran diversas alternativas con sus respectivas consecuencias, elaborando estrategias para pasar de lo deseado a lo concreto, y se seleccionan criterios que conducirán a la obtención del mejor resultado, no siempre lo deseable es factible y suelen presentarse situaciones que impiden el logro del objetivo planeado.

En este entorno surge la racionalidad limitada, cuyo fin es alcanzar un resultado satisfactorio mínimo, antes que aspirar al máximo. La diferencia entre optimización y la persecución del resultado satisfactorio mínimo se compara con "la diferencia entre buscar en un pajar para encontrar en él la

⁷⁰ Cardozo Brum, Miriam. "La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones", Revista de Administración Pública, núm. 84, INAP, México, enero-junio, 1993, p.168.

aguja más puntiaguda, y buscar en el pajar para hallar una aguja lo bastante puntiaguda como para poder coser con ella".⁷¹

En este contexto, Charles Lindblom propuso un método denominado incrementalismo, cuyo propósito es arreglar problemas con pasos pequeños. La premisa para que este método funcione es que se deseché lo que no sirvió y se aprenda de los errores. Los cambios se introducen en pequeños incrementos por procesos aparentemente desconectados, los cuales parecen hacerse para alejarse de males presentes, antes que para avanzar hacia objetivos definidos. No obstante, la selección de objetivos y el análisis de la acción necesaria se encuentran entrelazados íntimamente, por lo que medios y fines se ajustan en forma recíproca y los objetivos se reconcilian con las políticas, así como éstas con aquellos. La elección se simplifica al considerar cambios en el margen y al evaluar pocas opciones y unos cuantos resultados de cada una de éstas. Así, una sucesión de cambios cada vez mayores reduce el riesgo de cometer errores graves. Las políticas no se hacen de una vez y para siempre, sino que se hacen y se rehacen interminablemente.⁷²

Un problema que puede generar este modelo, además de que suele presentarse periódicamente en nuestro país con administraciones locales y federales, aparece cuando en lugar de desechar y aprender se enmiendan los errores, generándose verdaderos conflictos que se van heredando de administración en administración, y los problemas lejos de solucionarse se agravan más. En esta tesitura, la esperanza es que algún día gobiernen políticos que sean más estadistas y asuman los costos de soluciones de raíz.

3.2. Modelo del Proceso Organizacional

Entre los principales representantes de este modelo se encuentran James March y Johan Olsen, los cuales buscaron funciones agregadas en todas las instituciones para homogeneizar la labor de determinada organización. Consideraban que los individuos son seguidores de reglas que regulan el comportamiento racional de la persona.⁷³

En este modelo el curso de acción política es visto como un producto emanado de las organizaciones con un carácter programado y rutinas preestablecidas. Entre sus características se encuentran la fijación de metas, atención secuencial a ellas, procedimientos operativos

⁷¹ March, James y Herbert Simon. *Teoría de la Organización*, Ariel, Barcelona, 1993, p. 162.

⁷² Véase Lindblom, Charles. "Todavía Tratando de Salir del Paso"; en Aguilar Villanueva, Luis F. *La Hechura de las Políticas*, Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, pp. 227-254.

estandarizados, programas y repertorios cuidadosamente coordinados, necesidad de evitar incertidumbre a través de acuerdos y pactos entre las organizaciones.

En este sentido, existe una búsqueda dirigida a los problemas, es decir, primero se investiga la disfunción para buscar alternativas posibles. Cuando una organización realiza un proceso de una manera errónea, existe retroalimentación para solucionar aquello que no se hizo bien, de tal manera que el aprendizaje permite evitar este tipo de situaciones.

Desde las teorías administrativas y de las organizaciones se considera que la política se origina y configura en el marco del conjunto de las organizaciones públicas, en la cual cada una de ellas posee sus redes de información propias, jerarquías, funciones y tecnologías, repertorios de respuestas y manuales de procedimiento, estándares e inercias de acción; por tal motivo, la política que se elige es la que se amolda a lo que las organizaciones pueden realmente realizar. Asimismo, existe un poder fraccionado que delimita el ámbito de competencia de cada organización para conocer cuáles son los asuntos planteados y la manera de responder a ellos.

Un problema que puede enfrentar este modelo radica en que al existir diversas organizaciones que intentan resolver una misma cuestión, las opciones que se presentan pueden contraponerse y confundir al tomador de decisiones. Para evitar esto deben existir objetivos específicos en los que se delimite la injerencia de cada organización en ciertos tópicos, no sobrepasando la jurisdicción ni las funciones de las demás instituciones. Por ejemplo, es frecuente que cuando se presentan movilizaciones en el ámbito municipal exista confusión sobre los cuerpos de seguridad que deben intervenir para socavar el conflicto, toda vez que por un lado ciertos ayuntamientos cuentan con una policía municipal; y por el otro el Gobierno estatal también tiene su propia policía, por lo que al momento de deslindar responsabilidades suelen presentarse conflictos entre estos ámbitos de gobierno. Lo importante aquí es determinar aquellos casos en los que la colaboración entre ambas policías es necesaria, y aquellos en los que se debe respetar su jurisdicción, lo cual solamente se logra a través de los procesos de retroalimentación.

Estas situaciones pueden observarse claramente con la teoría de sistemas, en donde las organizaciones solamente realizan las funciones que se encuentran capacitadas para efectuar. De tal manera que al decisor se le presentan distintos panoramas sobre las repercusiones que puede

⁷³ Véase March, James G. y Johan P. Olsen. *El Redescubrimiento de las Instituciones: La Base Organizativa de la Política*; tr. Jorge Ferreiro Santana,

originar llevar a cabo cierta acción en sus respectivos ramos, lo que permite mayor objetividad al momento de tomar la decisión.

3.3. Modelo de Política Burocrática

Se considera a la política como un juego de fuerzas entre grupos de intereses propios, con victorias y derrotas. Es entonces, una resultante de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones, de conflictos y transacciones convenientes. Lo que básicamente caracteriza a este modelo es que la política se lleva a cabo a través de la negociación y canales de regulación escalonados jerárquicamente en el gobierno, por lo que la capacidad de acción del actor político depende de la posición que ocupa dentro del aparato estatal.

Un curso de acción plasma la confrontación y desenlace de fuerzas en nada comunitarias y que en ocasión de cada política, imaginaria o realístamente redituable, busca obtener los máximos y exclusivos provechos. El programa como curso de acción es la política tradicional: juego de poder, ajuste de cuentas, correlación de fuerzas. En tal sentido, al existir distintos grupos que tienen diferentes perspectivas sobre la forma de resolver determinada cuestión, en ocasiones los resultados suelen diferir del objetivo planteado, debido a que los productos frecuentemente pertenecen a una mezcla de opiniones diversas.

Los jugadores solamente se aventuran a intervenir en un problema cuando tienen posibilidades reales de triunfo, el cual depende de las ventajas que tengan en la negociación, la voluntad e interés en el conflicto, y de la habilidad que muestre para combatir a los demás competidores. El jugador no analiza el problema en general, sino solamente se enfoca a tomar una decisión que le maximice beneficios y ayude a resolver una parte del conflicto, por lo que se llega a presentar incertidumbre acerca de lo que debe hacerse y de las consecuencias en que pueden derivar las acciones que se emprendan.

Si bien este modelo es utilizado en cualquier tipo de relación política, para efectos de esta investigación, cuyo principal tema es el Federalismo, es posible mencionar que los gobernadores de los estados cuando buscan obtener recursos, el papel que desempeñan dentro del ámbito político nacional en ocasiones es determinante para lograr una negociación favorable para ellos. Por

ejemplo, el peso que puede tener un mandatario estatal perteneciente a una asociación de gobernadores no es el mismo que el que gobierna en una entidad pequeña, con poca actividad económica y poco peso político.

Así, como se ha podido observar, mientras el primer enfoque se basa esencialmente en una elección racional en la cual se calculan costos y beneficios; el papel y capacidad de las organizaciones en el segundo es la premisa principal; en tanto, la particularidad del último enfoque radica en la posición, poder y lucha de los actores políticos.

Derivado de lo anterior, resulta importante aclarar que estos modelos pueden combinarse dentro de una misma política pública. Si se unen, como generalmente sucede, los resultados tienden a ser satisfactorios, siempre y cuando se tenga como objetivo principal el bien común de la sociedad. Mientras con el modelo de política racional los cursos de acción se implementan haciendo un análisis exacto de los costos y beneficios, basado en postulados teóricos; en el proceso organizacional las políticas se realizan de acuerdo a la capacidad de las instituciones, a los procesos estandarizados y a los canales de información con los que cuentan para actuar en determinada situación.

Por su parte, el modelo de política burocrática aunque no es realmente el esquema deseado por las implicaciones que puede acarrear si se lleva a cabo favoreciendo solamente los intereses del jugador, es un modelo que siempre ha existido, y siempre existirá dentro de las instituciones públicas, debido a que cada jugador pretende captar el mayor capital político y así lograr un mayor posicionamiento. Igualmente, es necesario en la medida de que crea mayor competencia entre los jugadores para que las políticas se lleven a cabo de manera eficiente, ya que la decisión que tome alguno de ellos puede generar su permanencia o separación dentro del aparato estatal y así hacer más eficiente el ejercicio gubernamental.

Pese a todo ello existen problemas que por su naturaleza e importancia no se puede permitir el conflicto entre actores, como sucede en la política burocrática, dado que podría derivar en el fracaso del programa. Por ejemplo, cuando se pretende establecer una política estatal de Seguridad Nacional, si bien van a existir diferencias sobre las formas en que se debe llevar a cabo el programa, estas divergencias deben aclararse porque de lo contrario podría generar una pérdida de vidas humanas.

4. FORMACIÓN DE LAS AGENDAS

Al explicar el ambiente que rodea a la política pública, es decir, la diversidad de actores y tomadores de decisiones que intervienen en ella, es necesario retomar la importancia de la compaginación de las prioridades del gobierno con las necesidades de la sociedad, lo cual se logra a través del consenso y la comunicación, respetando ante todo los límites de actuación y el apego a los ordenamientos jurídicos. Por tal motivo, a continuación se realizará un breve análisis de estos tipos de necesidades, tomando en consideración que los programas contemplados por el Gobierno son conocidos como agenda gubernamental y los de la sociedad como agenda pública.⁷⁴

Tomando como base que la función del gobierno consiste en plantear a la sociedad soluciones a sus problemas, ofertas a sus demandas, arbitrajes a los conflictos que se presentan, satisfactores a necesidades, resulta de consideración que dentro de la administración pública se presentan innumerables cuestiones, con situaciones y causas heterogéneas en los que el gobierno debe buscar la atención y solución, afectando a un menor número de personas.

Cuando un gobierno entra en funciones debe contar con ciertas prioridades que son presentadas a la población. En este sentido, mediante la agenda de gobierno se puede evidenciar la salud o enfermedad de la vida pública, porque permite conocer el número de grupos y organizaciones que intervienen, los organismos y decisores gubernamentales que existen, el firmamento ideológico y las cuestiones que se abordan. En síntesis, permiten identificar la estructura o arena de poder que domina efectivamente en la hechura de una política.

Los problemas de la agenda de gobierno, también llamada institucional, se originan y configuran dentro del sistema político, los cuales son caracterizados por ser específicos, concretos y acotados. En cambio, las cuestiones de la agenda pública o sistémica abarcan temas abstractos y generales. No obstante, ambas agendas mantienen nexos y conexiones porque entre la sociedad y el Estado concurre una relación de estrecha colaboración. De este modo, entre mayor disparidad exista entre ambas, mayor será la intensidad y frecuencia de los conflictos dentro del sistema político, por lo que para mantener Estados gobernables lo ideal sería que las dos agendas abarcaran los mismos

⁷⁴ Elder, Charles y Roger Cobb. "Formación de la Agenda: El Caso de la Política de los Ancianos"; y Nelson, Barbara. "La Formación de una Agenda: El Caso del Maltrato de Niños". Citados en la tercera antología de Aguilar, Villanueva Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Porrúa, Segunda Edición, México, 1996, pp. 77-140.

aspectos y la brecha entre ellas fuera mínima, puesto que ambas tienen claramente identificadas las cuestiones en las que se debe trabajar.

Sin embargo, una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas reside en lograr la convergencia entre la definición construida por el gobierno y la que los afectados e interesados tienen del problema. Una de las principales formas de acotar el trecho entre ambas agendas se lleva a cabo mediante el consenso y la colaboración entre las partes, que es realmente el ejercicio de la política pública, utilizando en muchas ocasiones a las diferentes organizaciones políticas y sociales como mediadoras.

Aunado a estos instrumentos, para determinar la fuerza de los actores políticos y las relaciones políticas y administrativas, los gobiernos suelen apoyarse en subsistemas de políticas y redes de cuestión. Con respecto a los primeros se intenta localizar a los actores fundamentales y a la red de expertos. Las organizaciones centran su poder e influencia en campos específicos de políticas para ser atendidos, con la finalidad de que determinada demanda sea canalizada a un subsistema específico.

En relación a las redes, los expertos y profesionales en asuntos específicos influyen en la formulación de la política, a la vez que intercambian información y recursos. Se caracterizan porque actúan tanto en el gobierno como en la sociedad, logrando que los participantes entren y salgan de la red en cualquier momento, por lo que no son grupos cohesionados y no existe alguien quien controle las políticas y cuestiones.

Estas redes ayudan a identificar con mayor facilidad los reclamos y el peso que tienen las organizaciones demandantes, con la finalidad de que la información recibida ayude a reformular la política para estar en una misma sintonía entre las partes en disputa. Los sistemas de inteligencia son proclives a utilizar este tipo de instrumentos con el propósito de que los tomadores de decisiones mantengan un panorama real del problema y para que la propuesta elaborada minimice costos.

En otro orden de ideas, anteriormente los gobiernos se encargaban de muchos y graves conflictos que escondían dimensiones inmanejables, escurridizas a los instrumentos gubernamentales y su intervención provocaba nuevos y más espinosos problemas. Ante esta situación, se pudo determinar

que no todos los litigios son de naturaleza política, y sobre todo no todos son gubernamentalmente tratables.

En principio la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos se realiza en base a si el gobierno cuenta con la capacidad suficiente para lograr una elección favorable, si las cuestiones y demandas son o no tratables y si los tomadores de decisión están o no interesados en intervenir. Todo esto se hace con la finalidad de evitar inconformidad por parte de la población afectada en caso de no lograrse una solución a sus demandas, que de antemano se perciben difíciles de resolver por los gobiernos.

Existen diversas formas que permiten abordar los problemas públicos. En un primer modelo los litigios al mantener reunidos a diversos grupos sociales y tomando en cuenta que los problemas públicos tienen un alto grado de dificultad por ser complejos, a gran escala, interdependientes, subjetivos, tornadizos y conflictivos, las partes en conflicto buscan primero colocarse en la agenda pública para posteriormente ingresar a la agenda de gobierno. Esto es, al no lograr acuerdos entre particulares sobre un determinado asunto, la situación se vuelve más conflictiva y para encontrar un arbitro o conciliador que les ayude a resolver el conflicto, los ciudadanos buscan el apoyo gubernamental.

Los conflictos son acontecimientos sociales que buscan, a través de diversos actores, mecanismos de disparo para expandirse al público e involucrarlo (catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, procesos electorales, entre otros). Estas ventanas de oportunidad, expandidas en ocasiones por los medios de comunicación, facilitan la difusión en una comunidad política debido a que cuanto mayor sea el público, mayor es la probabilidad de presionar a las autoridades y lograr llevar el problema a la agenda de gobierno.

Un segundo modelo radica en que la cuestión forma parte de la agenda de gobierno y para que tenga éxito en su formulación e implementación, baja al nivel de la agenda pública con la finalidad de que se convierta en un asunto de interés general y adquiera legitimidad. La comunicación y los canales de acceso entre el gobierno y la sociedad son vitales para que la política pueda lograr el consenso necesario para su implementación.

Un último modelo consiste en que el problema se encuentra en la agenda de gobierno y no hay necesidad de llevarlo a la agenda pública, en virtud de que existe negociación directa con el grupo al que va dirigida la política para que pueda ser efectiva. Se puede afirmar que este modelo es el menos conflictivo porque las partes en disputa se encuentran en la misma tónica de negociación. Sin embargo, para evitar críticas por parte de actores políticos y sociales, su eficacia depende de la legalidad con que se lleven a cabo los arreglos y de mantener a la sociedad informada sobre los criterios que se tomaron en cuenta para tomar una decisión.

Para concluir la exposición del contexto general de las políticas públicas, no debe soslayarse el papel de la comunicación en todo el proceso de la política. La comunicación es vital porque la eficacia del programa público depende en gran medida de la información y retroalimentación que exista entre la sociedad y el gobierno. Tomando en consideración que una política pública es más que decisión de gobierno, con el fin de hacerla efectiva y pública debe contar con una intencionalidad y agenda comunicativa.⁷⁵

En este sentido, una política pública no cierra adecuadamente su proceso si no comunica oportunamente a los ciudadanos, organizaciones y a los medios, o si de entrada es descalificada o boicoteada por éstos. La elección y desarrollo de un programa es producto de la discusión y persuasión recíproca entre los actores políticos y gubernamentales que participan en la formulación, aceptación e implementación de la misma. Esto se logra a través de argumentación jurídica, datos y cálculos.

El éxito del análisis técnico se mide en función de la argumentación política que lo respalda y justifica. Por un lado, los ciudadanos y decisores emiten juicios morales y elecciones de políticas, y por el otro, los asesores aportan evidencias y argumentos persuasivos para lograr una decisión política.

Así, una vez expuesto el contexto global que envuelve la teoría de las políticas públicas, se proseguirá por mostrar las distintas concepciones que se han presentado en torno al tema de la gobernabilidad, para de esa forma obtener un concepto del término y un modelo de análisis que pretende servir como instrumento de medición del grado de gobierno en los municipios de México.

⁷⁵ Downs, Anthony. *"El Ciclo de Atención a los Problemas Sociales: los Altibajos de la Ecología"*, en Aguilar Villanueva, Luis F. op. cit., pp. 141-159.

Todo ello con el propósito esencial de intentar demostrar que en una forma de gobierno estrictamente federalista, el municipio al ser el primer contacto de la sociedad con una autoridad, debiera ser el gran articulador de las demandas sociales, y en este sentido, una de las principales causas que generan situaciones de ingobernabilidad en México obedecen, entre otras cosas, a la concepción errónea de esta forma de gobierno y al desconocimiento en la aplicación de programas por parte de las autoridades municipales. Bajo este esquema, se propondrá una metodología que permita planear, implementar y evaluar programas de carácter primordialmente públicos.

CAPÍTULO III GOVERNABILIDAD

El presente capítulo tiene como finalidad presentar una propuesta metodológica que permita detectar las causas que generan situaciones de ingobernabilidad en México, debido a que son pocos los estudios que abordan cuestiones de esta naturaleza, además de que mucho se ha especulado sobre la definición del término *gobernabilidad* y sobre las acepciones del mismo concepto (v.g. gobernanza, gobernación), pero no se ha encontrado una sola descripción que englobe todas las acepciones que ello implica. Paralelamente no existe una metodología científica que ayude a un Estado a medir el grado de gobierno que posee ni para categorizar los conflictos que potencialmente pueden poner en riesgo la gobernabilidad, es decir, no existe un esquema analítico para anticipar un escenario de ingobernabilidad.

Por tal motivo, se pretende esbozar un esquema de esta naturaleza y descenderlo a nivel de los conflictos que generan situaciones de inconformidad a nivel municipal en México y, por ende, que ponen en entredicho el grado de gobierno, como se justificará más adelante, creando un pequeño diagnóstico de gobernabilidad. Para tal efecto, se plantearán las definiciones más aceptadas sobre el término, los problemas de medición y categorización, la justificación de la unidad de análisis (municipios), un diagnóstico de gobernabilidad a nivel municipal y sus consecuencias e implicaciones.

Es importante destacar que esta propuesta se basó en un seguimiento sobre situaciones que generaron problemas de tomas de alcaldías a nivel municipal en un período comprendido de julio de 2000 a enero de 2001, detectándose que la principal demanda en el caso mexicano deriva de problemas administrativos, es decir, falta de aplicación de políticas públicas.⁷⁶

1. DEFINICIONES SOBRE EL CONCEPTO DE GOVERNABILIDAD

Los primeros análisis sobre la gobernabilidad se presentan con las corrientes filosóficas del iusnaturalismo y las teorías del contrato social. Por ejemplo, para Thomas Hobbes si se otorga la soberanía al Leviatán es a cambio de que asegure nuestra existencia, en contraposición a su

⁷⁶ Para un estudio similar, el lector puede remitirse a: Goñi Cabello, Hugo. "Una Propuesta de Análisis de la Gobernabilidad: La Gobernabilidad Democrática", La Gaceta de Ciencia Política, ITAM, núm. II, México, 2001, pp. 29-45.

llamado *estado de naturaleza*.⁷⁷ John Locke diría que el Estado debe dirimir mediante el derecho las controversias entre los particulares; debe asegurar los bienes, la integridad física de la persona y de sus posesiones; por tanto, el fin del gobierno es conseguir la paz, la seguridad y el bien de la población, para ello el Estado debe gobernar mediante leyes fijas y establecidas, así como establecer jueces rectos e imparciales y utilizar la fuerza para ejecutar las leyes y no para sostener decisiones arbitrarias.⁷⁸

Jean Bodino la define en el sentido de que el gobierno debe actuar con base en valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de éstos.⁷⁹ En este sentido se contrapone a Nicolás Maquiavelo, quien en el siglo XV estableció la separación entre acción política y moral a través de la razón de Estado. El actuar gubernamental tenía la premisa de la propia supervivencia y de lograr un equilibrio entre eficacia y eficiencia.⁸⁰ Posteriormente, en el siglo XIX Max Weber no habló directamente sobre el tema; sin embargo, se puede vincular con los dos supuestos principales de su teoría: el concepto de Estado y el de racionalidad burocrática. La gobernabilidad hacia el interior de un Estado, que utiliza la coerción de manera legítima, dentro de un determinado territorio y con un aparato burocrático racional, queda implícitamente garantizada.⁸¹

Retomando a la filosofía política contemporánea, Norberto Bobbio toma en cuenta la capacidad de una forma de gobierno para asegurar la estabilidad del poder. A este aspecto de eficacia le suma la credibilidad de la ciudadanía, es decir, afirma que en la medida en que un gobierno sea eficaz la legitimidad ante la población también lo será.⁸² Gianfranco Pasquino también retoma esta forma de concebir la gobernabilidad, toda vez que considera que la disminución de confianza de los ciudadanos respecto de las instituciones de gobierno y la falta de credibilidad en los gobernantes provocan automáticamente una disminución de las capacidades de estos últimos para afrontar los problemas.⁸³

Actualmente, entre las definiciones básicas se encuentran la que sugiere Xavier Arbós y Salvador Giner: la gobernabilidad es la "cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado

⁷⁷ Hobbes, Thomas. op. cit.

⁷⁸ Véase Locke, John. *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, Aguilar, Madrid, 1976.

⁷⁹ Bodino, Jean. op. cit.

⁸⁰ Maquiavelo, Nicolás. op. cit.

⁸¹ Weber, Max. op. cit.

⁸² Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*, op. cit, pp. 103-109.

⁸³ Pasquino, Gianfranco (et. al). *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Madrid, 1988.

legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".⁸⁴ O bien la de Manuel Alcántara, quien conceptualiza a la gobernabilidad como "la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y capacidad gubernamental".⁸⁵

Otros autores han destacado un elemento teleológico del Estado para asegurar la gobernabilidad. "Jellinek lo señala como la unidad de asociación; Smend lo entiende como una tendencia comunitaria y una voluntad de trabajar en común; Heller lo hace consistir en la coordinación de las actividades de los individuos hacia metas comunes, este hecho convierte al Estado en una unidad de acción. Otros autores hacen consistir el elemento teleológico en la realización del bien común: Sánchez Agesta en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana; González Uribe en el bien público temporal; Dabin en la realización de aquellos fines determinados de acuerdo con sus condiciones históricas".⁸⁶ Así, en toda actividad del Estado su fin último será el de cooperar a la evolución progresiva, en primer lugar de sus miembros, no sólo actuales sino futuros, y además colaborar a la evolución de la especie.

Estas definiciones procedimentales de la gobernabilidad están estrechamente relacionadas con una forma de gobierno, que es la democracia, pero adquieren mayor relevancia en procesos de cambio político. Mientras los regímenes autoritarios o totalitarios cuentan con mayor control de la gobernabilidad puesto que las variables se encuentran plenamente controladas y no existe espacio para la negociación o acuerdos. En la democracia, al existir mayor libertad en el sistema político, la gobernabilidad puede complicarse debido a diversas cuestiones, por lo que con el propósito de asegurar un grado de gobierno aceptable, el Estado debe entre otras cosas contar estabilidad, la cual se logra en la medida en que un gobierno tenga autoridad; que el régimen político se apegue a las reglas; que la comunidad política asuma su papel como ciudadano y que se encuentren legítimamente representados; que la clase política cumpla con los compromisos logrados a través de la negociación; que se cuente con una situación económica favorable, entre otros factores.

⁸⁴ Arbós, Xavier y Salvador Giner. *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, pp. 13

⁸⁵ Alcántara Saez, Manuel. op. cit., pp.38-39.

⁸⁶ Fernández Ruiz, Jorge. op. cit. p. 49.

Bajo este tenor, surgen preocupaciones que autores como Alfred Stepan y Juan Linz⁸⁷ señalan como los problemas de gobernabilidad democrática en un proceso de cambio político. Dada la experiencia de estos procesos en América Latina, la consolidación de las instituciones democráticas se puede poner en riesgo bajo la ingobernabilidad, derivada de que actores políticos pierden cotos de poder, las controversias que suscita la correlación de fuerzas entre mayorías y minorías, los espacios de poder de las corporaciones o estamentos de la sociedad y la acción de los cacicazgos locales.

De este modo, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, son factores típicos que han provocado situaciones de ingobernabilidad en los países latinoamericanos durante los últimos años.

De la misma manera, postular la democracia sin considerar la gobernabilidad puede derivar en situaciones de inestabilidad política. Por estas razones, es pertinente la reflexión simultánea en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable. En una democracia consolidada se cuentan con un número considerable de recursos institucionales para prevenir y, en su caso, enfrentar los problemas de gobernabilidad. El federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayorías y minorías, elecciones periódicas, las posibilidades de alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana hacen de la democracia el espacio institucional idóneo para dirimir pacíficamente la confrontación de programas y proyectos políticos. Se trata, entonces, de que gobernabilidad y democracia se influyan provechosamente para propiciar gobiernos democráticos, a la vez que legítimos, eficientes y responsables. Un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político.

Con base en las consideraciones anteriores se puede presentar una definición de gobernabilidad capaz de integrar los conceptos a los que se hizo referencia. De acuerdo con esto, se entiende por

⁸⁷ Véase Stepan, Alfred y Juan Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Postcommunist Europe*, John Hopkins University Press, New Jersey, 1996

gobernabilidad un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental de carácter democrático, a través de acuerdos políticos, consensos sociales y desempeños gubernamentales. Esta definición, aun en su brevedad, permite articular los principios de eficacia, eficiencia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de la gobernabilidad y la relación provechosa entre ésta y la democracia. Asimismo, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de la relación entre el sistema político democrático y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos de la relación de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas condiciones de gobernabilidad.

Así, en la administración pública de México, el orden político de la nación debe transformarse en un esquema de gobernabilidad democrática. Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficaz con vocación de servicio ciudadano. Legitimidad entendida como “la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas sean mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia”;⁸⁸ y eficacia concebida como “la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos concientes”.⁸⁹ No obstante, esta interacción entre eficacia y legitimidad se encuentra en función de diversos factores, como puede ser el interés general, la democracia representativa, y la participación en cuanto a supuestos ideológicos, organizativos y funcionales.

Dentro de la definición se pueden incluir las siguientes categorías que permiten medir el grado o capacidad de gobierno de un Estado:

- *Déficit de gobernabilidad*: designa un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Estos desequilibrios o anomalías pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad (economía, política, seguridad ciudadana, etc.).

⁸⁸ Linz, Juan . *La Quiebra de las Democracias*, Alianza Universidad, Madrid, 1987, p. 38.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 46

- *Crisis de gobernabilidad*: describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- *Ingovernabilidad*: es un concepto límite que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política.⁹⁰

Se entiende así que la gobernabilidad se presenta cuando existe calidad en el desempeño gubernamental considerando las siguientes dimensiones: la capacidad de adoptar oportunamente las decisiones y desafíos que exigen una respuesta gubernamental; la efectividad de esas decisiones (obligación y acatamiento), su aceptación social (conformidad congruencia y armonía con intereses y anhelos de los diferentes grupos); la eficiencia de esas decisiones, y la coherencia de esas decisiones (ausencia de efectos contradictorios)⁹¹.

Habiendo mostrado las ideas más aceptadas sobre el término de la gobernabilidad y obtenido un concepto del término, se proseguirá por elaborar un esquema que permita detectar ciertas causas que generan crisis de gobernabilidad o escenarios de ingovernabilidad.

2. EL MUNICIPIO COMO MODELO DE ANÁLISIS DE LA GOBERNABILIDAD

Un elemento que ayuda a explicar la ausencia de un análisis sistemático de los problemas de la gobernabilidad democrática lo constituye la ausencia de un consenso sobre la definición del término. Por tanto, no hay indicadores que permitan medir el grado de gobernabilidad ni para categorizarlo y no existe un esquema analítico para anticipar un escenario de ingovernabilidad. De este modo, si como se planteó, se cuenta con una definición que agrupe todas las betas del término, se puede esbozar un primer esquema o modelo de gobernabilidad.

Para efectos de la presente investigación, la unidad de análisis será el municipio por ser el primer contacto de la sociedad civil con el gobierno y la base de la organización política del país. Para muchos analistas esta institución es el reflejo o la muestra de lo que sucede en los dos siguientes órdenes de gobierno: el estatal y el federal.

⁹⁰ Camou, Antonio. "Gobernabilidad y Democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 6, IFE, México, 1997.

⁹¹ Flifish, Ángel. "Gobernabilidad y democracia", Revista Mexicana de Sociología, año LII, num. 1, México, enero-marzo 1991, pp 113-114.

Con el objeto de lograr un mayor entendimiento del modelo de análisis, se mencionarán las características propias de este nivel de gobierno, haciendo una escueta descripción del llamado Federalismo, así como explicando el funcionamiento, organización y tipologías de municipios.

Cuando se habla de Federalismo se hace alusión a la división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, y de funciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno dentro de un Estado-Nación. La justificación clásica del Federalismo, vigente todavía, es la existencia de una complejidad territorial dentro del Estado-Nación, integrada por etnias, grupos religiosos, etc.

En este entendido, el Federalismo en México se encuentra conformado por tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Si bien es destacable reconocer al municipio como un ente colectivo y social en un marco de múltiples dimensiones, es más importante considerarlo como una institución social, política y jurídica. Social en el sentido de que es el órgano a través del cual los miembros de la localidad deciden la forma de organizar la convivencia pacífica; política debido a que es el órgano de participación de los ciudadanos en sus intereses más inmediatos, y por lo tanto es el mecanismo por medio del cual se organiza el gobierno y la administración en beneficio de los intereses locales; y jurídica por el hecho de haber sido creado por ley. La autonomía municipal se justifica como un derecho de las comunidades locales integrada por ciudadanos, quienes por propia voluntad delegan este poder en una corporación a través del voto. Por este motivo dicha corporación deviene positivamente legítima con derecho propio para hacerse responsable y representar a los ciudadanos a quienes se deben.

El órgano de gobierno municipal se denomina ayuntamiento, caracterizado por ser un cuerpo colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio e integrado por un presidente municipal, uno o más síndicos procuradores y el número de regidores que indique la ley orgánica municipal de cada entidad federativa. Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo, en virtud a que como el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local. Estas deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de cabildo, recayendo en el presidente municipal la responsabilidad de ejecutarlas con base en los criterios y las políticas establecidas por el ayuntamiento, situación que lo coloca como el encargado de realizar la administración del municipio.

Una función toral de la administración municipal reside en las obras y servicios públicos. La unidad administrativa que atiende esta área debe encargarse de la planificación, programación, mantenimiento y vigilancia de toda clase de obras propiedad del municipio. "El plan es el vínculo entre las demandas de los diferentes sectores sociales y la oferta del gobierno municipal (determinada en gran parte por la oferta del gobierno estatal y del gobierno federal). El plan define prioridades escalonadas en el tiempo pero también señala la orientación del desarrollo. A su vez, las prioridades son el resultado del conflicto de intereses de los diferentes grupos sociales. De alguna manera, el plan es el reflejo de la correlación de fuerzas que existe en un momento dado en la sociedad municipal. Privilegia a unos, desfavorece a otros. Por eso, el plan es siempre un plan político. La técnica viene detrás" ⁹².

Esta definición sobre la planeación municipal permite identificar municipio como aquella institución en la que se presenta el primer contacto de la población con una autoridad, por lo que los servicios de carácter municipal constituyen el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades.

Un parámetro fundamental que ayuda a medir la eficacia de la gestión en este nivel de gobierno reside en el grado de desarrollo con el que cuentan. Al respecto, Martínez Cabañas propone una tipología que puede servir como coadyuvante para anticipar y comprender la complejidad de los problemas a nivel municipal, clasificando a los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.⁹³

- *Metropolitanos*.- Se caracterizan por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país. Frecuentemente presentan un acelerado crecimiento poblacional debido a que son polos de atracción, además de que cuentan con aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad. En algunos casos sirven como asiento de la actividad política en las entidades federativas.
- *Urbanos*.- Sus poblaciones son más estables y tienen un crecimiento natural. Cuentan con estructuras de cierta magnitud y complejidad y enfrentan problemas de insuficiencia financiera porque generalmente son mayores las necesidades que los recursos disponibles.

⁹² Olmedo, Raúl. "La Planeación Municipal, interés de la Administración Pública", Revista del Senado de la República, volumen 3, México, enero-marzo 1997, pp. 69.

⁹³ Martínez Cabañas, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México*, INAP-CONACYT, México, 1985, pp.119-241.

- *Semiurbanos*.- Sus actividades económicas se encuentran en proceso de transición de lo rural a lo urbano. Padecen grandes carencias de recursos financieros y administrativos, por lo que sus ingresos ordinarios no son suficientes para cubrir sus gastos de administración y para proporcionar oportunamente los servicios públicos. Asimismo, al recibir menor atención por parte de los gobiernos estatales, comienzan a generar procesos políticos más intensos, en donde intervienen las fuerzas locales que en muchos casos no lo hacen por la vía institucional o de los partidos políticos, sino a través de posiciones y conductas de cacicazgo.
- *Rurales*.- Presentan escaso desarrollo económico. Sus principales actividades productivas se encuentran relacionadas con el sector primario, es decir, agricultura, ganadería, pesca y minería. Enfrentan serias limitaciones de recursos financieros, lo que genera pobreza e incapacidad para ejecutar obras públicas, prestar servicios públicos, mantener la paz y seguridad en sus jurisdicciones. En algunos casos el poder político está en manos de otras organizaciones como son los ejidos, consejos de ancianos y otras formas de organización indígena, o bien, de caciques y líderes informales.

Ahora bien, en relación al modelo que se pretende exponer es preciso aclarar que no todas las conflictividades que se verifican a nivel municipal se reproducen en los otros dos niveles de gobierno, ya que existen distintas variables independientes que pueden explicar el grado de gobierno de un país y ser objeto de un análisis posterior; por ejemplo, movimientos armados, desarrollo económico, nivel de vida de la población, entre otros; sin embargo, todos ellos desembocan en la falta de respuesta gubernamental a las demandas sociales.

Asimismo, cabe señalar que vinculado al tipo de problemática y la entidad en la que se registran los conflictos, se une otro factor: el tiempo en términos políticos. Se pueden anticipar de un año a otro diversas conflictividades que son más probables que ocurran dado el calendario electoral, movimientos recurrentes o coyunturas económicas. Además, estos problemas también pueden depender del período de avance presidencial, de la legitimidad del ejercicio gubernamental, de problemas históricos entre comunidades étnicas en cuanto a sus usos y costumbres o problemas de delimitación territorial.

3. DIAGNÓSTICO SOBRE PROBLEMAS MUNICIPALES

Una vez delimitada la unidad de análisis, es posible clarificar un modelo cuantitativo y cualitativo referente a la gobernabilidad. En cuanto al primero, se realizó un seguimiento de problemas que han puesto en riesgo la gobernabilidad de los municipios desde el 1 de julio de 2000 al 31 de enero del 2001 (ver anexo 1). El objetivo es hacer una inducción científica basada en una muestra representativa de la población anual de problemas en municipios. Es decir, si en un mes de un año típico se presentan distintas temporalidades de diferentes conflictividades, se puede inducir que éstas se reproducirán en el año (la población bajo estudio).

En el período de análisis se detectaron 109 tomas de alcaldías en distintas entidades de la República, y si éstas son divididas por 31 semanas y media que duró el período de muestra, se induce que en promedio 3.51 alcaldías presentan problemas de gobernabilidad a la semana; si un año cuenta con 52.14 semanas, entonces 183.33 municipios manejan una conflictividad. A la vez, si el país contaba con 2,427 municipios al momento del levantamiento de la muestra, el número de 183.33 equivale al 7.5% de éstos. De tal forma, este porcentaje representa el número de problemas municipales al año.⁹⁴

Ahora bien, es preciso catalogar las conflictividades que ponen en riesgo la gobernabilidad en este nivel de gobierno. En el período de análisis se estudiaron cada uno de los casos y se trató de establecer categorías que englobaran las conflictividades, las cuales se integraron de la siguiente manera:

- *Administrativo*: alude problemas de desvío de recursos del erario público, abuso de autoridad, nepotismo, carencia de obra pública, es decir, gestión social ineficaz.
- *Estructuras de poder paralelo*: se refieren a cacicazgos donde grupos políticos y de interés disputan cotos de poder y prebendas económicas, así como problemas de índole religiosa, paramilitar o limítrofe. Igualmente, se enumeran los problemas por disputas limítrofes entre un estado y otro, entre municipios o simplemente entre comunidades. Se decidió que los conflictos entre grupos paramilitares y religiosos también se enunciaran en esta categoría, toda vez que éstos abarcan a individuos que intentan imponer su autoridad a través del uso de la fuerza.

⁹⁴ Para obtener la información referente a los problemas municipales se consultaron los principales diarios nacionales de México, así como diarios locales en las entidades federativas e información proporcionada por la Secretaría de Gobernación.

- *Demandas de autonomía*: conflictos derivados de la formación de una nueva demarcación municipal o por la instauración de usos y costumbres.
- *Conflictos interpartidos*: disputas entre instituciones políticas nacionales y locales por el control político de cierta demarcación, ya sea a nivel Ejecutivo o Legislativo.
- *Conflictos electorales*: problemas presentados antes, durante y después de la jornada electoral.
- *Reclamo de justicia*: actividades originadas por la ausencia de impartición de justicia o falta de legalidad en los procesos.
- *Controversias sobre derechos humanos*: conflictos derivados de la violación a las garantías individuales.

De este modo, el estado que guarda la gobernabilidad de los municipios en México se encuentra en función de problemas administrativos; estructuras de poder paralelo; conflictos interpartidos; problemas postelectorales; reclamos de aplicación de la justicia; y controversias sobre derechos humanos.

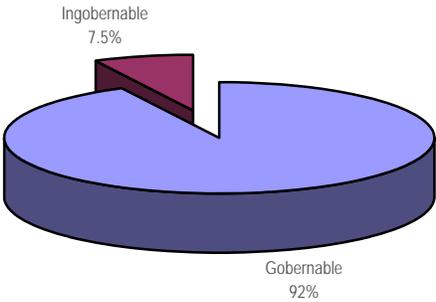
Se buscó que el modelo estuviera lo más integradamente posible, dado que pueden existir tantas categorías como problemas y en ese sentido el modelo carecería de significancia y validez. A su vez, se consideró necesario controlar en qué estados se verifican el mayor número de problemas que ponen en riesgo el grado de gobierno.

Es importante destacar que algunos problemas pueden enmarcarse en diversas categorías, dado que un problema se encuentra unido a una cadena, y por ende a otro conflicto. Por ejemplo, las disputas que se pueden presentar entre los poderes locales, derivadas de diferencias partidistas, pueden generar una parálisis que irremediablemente afectará el desempeño gubernamental.

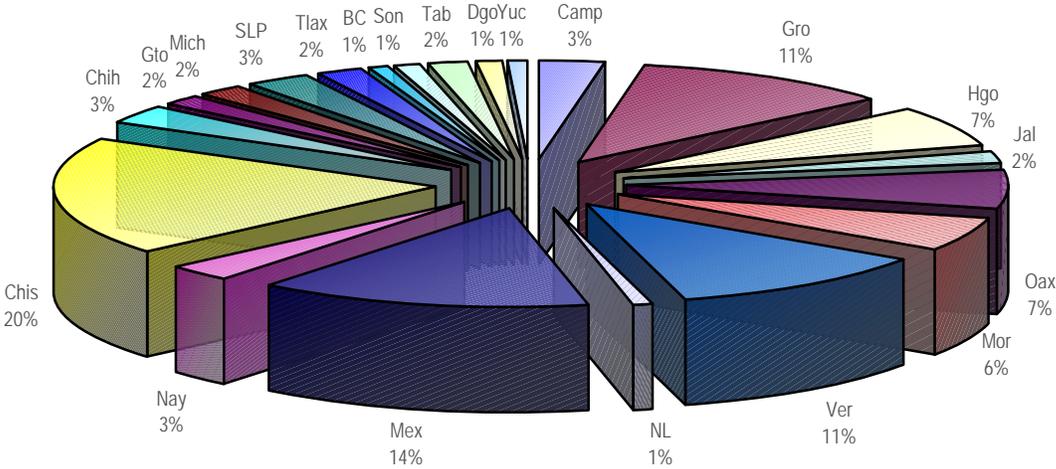
Asimismo, resulta de consideración señalar que este diagnóstico se basó solamente en un análisis cuantitativo, pero existen problemas en ciertos municipios que por sí mismos pueden generar una verdadera crisis de gobernabilidad, sin que necesariamente aparezcan reflejados en el diagnóstico por su incidencia.

Del resultado de este análisis se pueden presentar los siguientes gráficos que permiten visualizar con mayor claridad el grado de gobierno que prevalece en México, en sus entidades federativas, así como las causas que generan los conflictos.

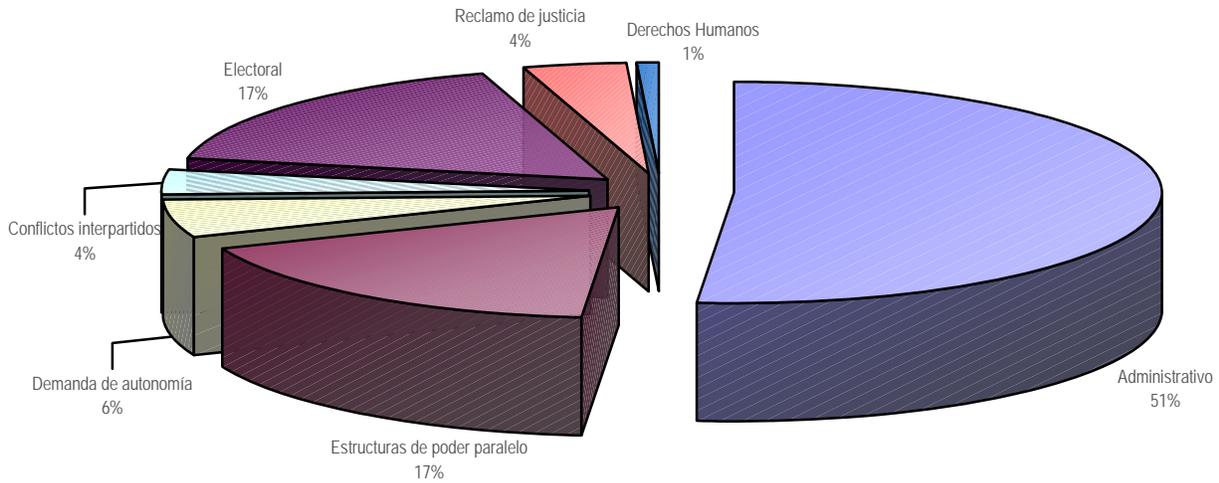
*Cuadro No. 7
Gobernabilidad a nivel nacional*



*Cuadro No. 8
Estados con mayor reincidencia de problemas municipales*



Cuadro No. 9
Causas de problemas municipales



Si bien de manera global el grado de gobierno puede calificarse como aceptable, toda vez que solamente el 7.5 por ciento de los municipios de México presentan algún déficit de gobernabilidad, es importante visualizar las razones y entidades federativas que presentan mayores problemas, con la finalidad de ejercer acciones tendientes a lograr un país gobernable democráticamente. Bajo este contexto, este análisis contribuirá a deducir lo siguiente:

- a) Un poco más de la mitad de los conflictos municipales, es decir, el 51% se explican por problemas administrativos como desvío de recursos del erario público, abuso de autoridad, nepotismo, carencia de obra pública, gestión social ineficaz, entre otros. Esto ayuda a deducir que existe una falta de capacidad por parte de los funcionarios públicos encargados de implementar políticas públicas. Asimismo, los servidores públicos no cuentan con la ética ni la capacidad suficientes para desempeñar cargos públicos, en virtud de que aprovechan el poder que pueden obtener en beneficio de ellos mismos. En este contexto, las acciones se encuentran encaminadas a fomentar la capacitación de las autoridades electas por el voto popular en la aplicación de programas públicos, inculcando valores y ética de responsabilidad en el servicio público.

- b) El 17% se encuentra relacionado con problemas electorales que se presentan por la inconformidad de los contendientes. En los últimos años en México las elecciones han resultado ser más democráticas que antes, por lo que este porcentaje puede aducirse a la falta de cultura política por parte de los candidatos perdedores para aceptar su derrota y adecuarse al cambio político en el país.
- c) Otro 17% está representado por los conflictos que generan estructuras de poder paralelo, es decir, cacicazgos donde grupos políticos y de interés disputan cotos de poder y prebendas económicas. El caso más representativo es el acontecido el 18 de agosto del 2000 en el municipio de Chimalhuacán, lo sucedido en Tabasco y Yucatán, y más recientemente en la comunidad de Atenco, donde el poder caciquil ha intervenido y se encuentra arraigado en la vida política de la sociedad. Ese mismo poder es el que lucha por su supervivencia, continuidad y control político de los estados.
- d) El 6% corresponde a pugnas por la autonomía municipal; sea por la demanda de la formación de una nueva demarcación municipal o por la instauración de usos y costumbres. En cierta manera, algunos conflictos que demandan autonomía se deben al olvido en el que se encuentran por parte de las autoridades municipales en lo referente a la implementación de programas públicos, lo que hace aún más necesaria la capacitación de las autoridades en la instrumentación de políticas públicas.
- e) Otro 9% es repartido por conflictos interpartidarios, reclamos de justicia y de derechos humanos.

Paralelamente, existen ciertas situaciones que permean el ejercicio gubernamental en este nivel de gobierno; por ejemplo, el creciente pluralismo político tiende a romper la congruencia y armonía de prioridades en los planes estatales, municipales y el plan nacional. Los gobiernos federal y estatal duran seis años, mientras que el municipal tres años; de pronto, en un municipio gobernado por miembros de un determinado partido político, las elecciones dan el triunfo a un partido de oposición, el cual reflejará en el nuevo plan municipal otras prioridades. No existe un servicio civil de carrera, es decir, no hay funcionarios permanentes; los que los sustituyen tienen que aprender desde el principio. Cada vez más los gobiernos municipales se enfrentan a conflictos que les impiden terminar su período y son sustituidos por concejos municipales, los cuales son resultado de la oposición de una parte de la sociedad a los alcaldes derrocados

Aunado a todo ello, el 20% de las conflictividades municipales se registran en el estado de Chiapas; el 14% en Estado de México; el 11% en Veracruz; el 11% en Guerrero; otro 7% en Oaxaca e Hidalgo, respectivamente; un 6% en Morelos; y un 24% que se reparte en los estados de Nuevo León, Jalisco, Campeche, Yucatán, Durango, Tabasco, Sonora, Baja California, Tlaxcala, San Luis Potosí, Michoacán, Guanajuato, Chihuahua y Nayarit.

Un aspecto que permite deducir esta gran conflictividad se debe a que son entidades con altos niveles de marginación y pobreza, polarización en la distribución de la riqueza, crecimiento económico desigual, pluralidad política, arraigo de fuerzas políticas locales, desatención de los gobiernos estatales, entre otros factores. Así, conforme a la descripción mostrada sobre la tipología municipal, se puede apreciar que gran parte de los municipios que presentan déficits de gobernabilidad en México se adecuan perfectamente a esta definición, por lo que se puede afirmar que entre más municipios semiurbanos y rurales persistan, mayor será el nivel de conflictividad.

Independientemente de los resultados arrojados por entidad federativa, para efectos de esta investigación el *cuadro 9* cobra trascendental importancia, toda vez que mediante éste se puede apreciar que gran parte de los problemas en este nivel de gobierno obedecen principalmente a la incipiente aplicación de programas, así como a la falta de capacitación de las autoridades y de ética en el servicio público. Por tal motivo, en lo sucesivo se presentará una propuesta metodológica que permita planear, implementar y evaluar políticas públicas, con el propósito de que pueda ser utilizada por los analistas y tomadores de decisiones al momento de aplicar sus programas, tratando de insertar la discusión en la conformación de un Estado gobernable democráticamente.

CAPÍTULO IV PLANEACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. CONSIDERACIONES

Durante gran parte de la evolución de la ciencia política la toma de decisiones no ocupó un lugar trascendental en su estudio, debido a que los gobiernos no contaban con iniciativa propia ni capacidad para llevar a cabo propósitos y acciones, es decir, se estudiaba a la política más que a las políticas. La teoría administrativa consideró que la decisión política estaba dada por una visión dicotómica en la que los políticos eran los que decidían y los administradores los que ejecutaban. Bajo este tenor, para Max Weber la organización perfecta tenía valor solamente en función del apego a las reglas y procedimientos que ya habían sido diseñados por las altas jerarquías, y encaminados a cumplir los objetivos de la organización de la forma más eficiente.

En el siglo pasado esta visión cambió y su estudio se centró en analizar los procesos que hacen posible la implementación de programas públicos, ya que si bien la política era mostrada como un producto emanado de una persona o institución, en su elaboración existe una gran diversidad de actores. De esta manera, la hechura de las políticas se consideró un aspecto fundamental para legitimar el ejercicio gubernamental dentro los procesos de poder político.⁹⁵

Por tal motivo, luego de describir el ambiente que rodea a las políticas públicas y una vez que se mostró un panorama sobre algunas causas que generan situaciones de ingobernabilidad en México, deduciendo que una de las principales obedece a problemas administrativos, es decir, incapacidad para aplicar programas públicos, se proseguirá por mencionar una propuesta que ayude a conocer el proceso que hace posible su elaboración, basado en el análisis de lo establecido por diversos autores que se han dedicado al estudio de las políticas públicas. Todo ello siguiendo una metodología que permita establecer requisitos básicos que se requieren para establecer un planteamiento del problema y la implementación de los programas. Igualmente, se abordará un aspecto relativo a la evaluación, en virtud de ser un indicador que permite retroalimentar el proceso de la política, corregir las disfunciones que se registran durante su implementación y medir su efectividad.

⁹⁵ Se considera que Harold Lasswell fue el iniciador en el estudio de las políticas públicas, en la década de los 30 y 40.

Para lograr un entendimiento de estos aspectos, en el presente capítulo se analizará de una manera pragmática y en base a postulados teóricos el proceso de planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas, haciendo mención de situaciones que se presentan en el ejercicio gubernamental para facilitar su comprensión.

2. PLANEACIÓN

En el estudio de las políticas públicas la planeación es vital porque permite trazar un esquema general de acciones que se implementarán en cierto tiempo, con determinados recursos y logrando metas estandarizadas. Es en este ambiente donde la planeación y la política se entrelazan, ya que mientras la primera permite augurar consecuencias futuras, la política se enfoca en la elección de alternativas establecidas en el plan.

La evolución de la planeación ha sufrido variantes importantes que dependen de situaciones coyunturales. El libre mercado pretendió establecer una conceptualización del individuo sobre el grupo social, de tal manera que las ganancias y satisfacciones de los individuos generaran bienestar social -A. Smith-, es decir, no habría mano rectora y, por ende, planeación.⁹⁶ Esta perspectiva consideraba que para vivir en una sociedad feliz, los individuos deben ser felices y en la medida en que el individuo aporte algo a la sociedad, lo aporta al Estado.

Como en el ejercicio de este modelo no se contaba con un aparato encargado de realizar los procesos de planeación, surgió entonces el enfoque sociológico, en donde se le da una connotación distinta a la sociedad respecto al individuo. Aquí, la rectoría del Estado ayudaría a las partes de la sociedad que no pudieron salir adelante y aparece como rector de la actividad social y económica, toda vez que cuenta con los recursos necesarios para hacerlo (territorio, población, soberanía y orden jurídico). De esta manera, si una población anhelaba convertirse en Estado requería necesariamente de la planeación para ayudar a la sociedad en su desarrollo.

Debido al paternalismo surgido de este enfoque, con la industrialización se le impusieron barreras al Estado. Por un lado la industria colaboraría para alcanzar un desarrollo económico y social, pero el Estado la limitaría al considerar que requiere intervenir apoyando la libre competencia y prohibiendo

⁹⁶ Pudiera deducirse que esta percepción de Smith obedece a que en su época se gestó la independencia de Estados Unidos, los cuales veían el bienestar individualmente, a diferencia de su país -Gran Bretaña- en donde la planeación se encontraba centralizada.

la existencia de monopolios; por lo que si bien se protege a la sociedad, también se hace lo propio con la industria de manera regulatoria.

Actualmente la planeación se ha visto minimizada por el avance de la globalización en todos los campos, ya que los cambios económicos que acontecen en otras regiones del mundo afectan directamente las economías de los demás, y los planes que se tenían establecidos deben en ocasiones replantearse o suspenderse. Por este motivo, el Estado ya no cuenta con la rectoría de la economía y, por ende, la planeación no depende directamente de los Estados sino de los cambios y situaciones que se presentan en el mundo e incluso de parámetros establecidos por las propias empresas.

Durante el proceso de planeación resulta de consideración tomar en cuenta ciertos factores para que sea viable. En este sentido, es pertinente realizar un análisis costo-beneficio, es decir, hacer más con menos y de esa manera maximizar resultados minimizando costos. Asimismo, se deben buscar los medios que satisfagan de manera más adecuada las metas y objetivos. Además, es importante apearse al marco normativo que rige en el lugar donde se pretende implementar el programa, sin dejar de considerar las necesidades de la sociedad que obligan la formulación de la política.

Los factores y evolución de la planeación muestran la antesala para afirmar que este proceso debe conectar conocimiento a la acción pública, a fin de aprovechar los cambios derivados de situaciones coyunturales para que los programas se implementen adecuadamente y se evite el rompimiento del tejido social que existe entre la población y el gobierno.

2.1 Definir, planear y estructurar problemas públicos

Si se considera que las políticas surgen en base a necesidades sociales y la decisión que se haga de las mismas afectará a un sector de la población, su definición es básica en el producto esperado por la sociedad. Por ello, el estudio de los procesos y la metodología para lograr una adecuada estructuración de políticas públicas son herramientas fundamentales que permiten satisfacer esas necesidades.

A continuación se presentará una propuesta metodológica, basada en Eugene Bardach;⁹⁷ a través de la cual se mencionan ciertos requisitos que debe contener el planteamiento y estructuración de los

⁹⁷ Bardach, Eugene. *Los Ocho Pasos para el Análisis de las Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, CIDE-Miguel Angel Porrúa Editores, México, 1999, pp. 13-47.

problemas públicos, destacando que no existe una regla fija para su utilización porque todo depende del problema a abordar.

Bardach propone un manual para el estudio de las políticas públicas sustentado en ocho pasos; sin embargo, para efectos de esta investigación se acotarán sus reglas a cuatro condiciones.

- Definición del problema.
- Obtención de información.
- Construcción de alternativas.
- Selección de criterios.

Como se ha venido mencionando, con el propósito de tener éxito en una política pública y evitar desviaciones e interferencias de comunicación, es preciso contar con una definición precisa del problema. Una vez logrado esto, es viable realizar una búsqueda de analogías e información que lleve a la resolución del conflicto con la finalidad de elaborar alternativas que permitan elegir la que represente menores costos, basadas en criterios previamente establecidos.

2.1.1 Definición del Problema

Tradicionalmente se pensaba que el problema existía, estaba ahí, se podía reconocer con facilidad; sin embargo, la realidad muestra lo contrario, los problemas no existen, sino que son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador.

Para definir un problema existen diversos aspectos que no deben soslayarse por la importancia que representa su estructuración; tales como olvidar la retórica, maximizar consecuencias, cuantificar datos o rangos, establecer eslabonamientos y evitar establecer una solución implícita.

El primer planteamiento del problema lo realiza la parte interesada en su solución al recaer en ella el daño inmediato. Si bien para el analista esta retórica es útil en un principio, lo importante será trabajar con mayor objetividad para definir el problema con los recursos políticos e institucionales disponibles. De lo contrario, el planteamiento que se haga del mismo puede asociarse a más de una cuestión. Así, puede argumentarse que la falta de obra pública en ciertos municipios se debe a la mala gestión de su alcalde; sin embargo, es importante considerar con precisión que los cotos de poder, la situación económica y en ocasiones la inexperiencia o falta de capacidad de los ediles

generan conflictos en los ayuntamientos. Por otro lado, es preciso identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que visualizan el problema.

Para evitar situaciones que puedan convertirse en problemas futuros, resulta de utilidad pensar en términos de excesos y deficiencias. Por ejemplo, si se plantea que el excesivo consumo de energía puede provocar incapacidad para proveer de este recurso a ciertos municipios en 10 años, se está considerando una cuestión que resultará prioritaria en determinado tiempo si no se instrumentan acciones al respecto. El llevar a la práctica este ejercicio ayudará en gran parte a prevenir situaciones de ingobernabilidad.

En la medida de lo posible es preciso cuantificar el problema y establecer rangos para la obtención de datos más precisos. Cuando se pretende determinar el costo que tiene una política de ayuda social a comunidades en extrema pobreza y con un elevado índice de marginación, con base en regresiones lineales se pueden ponderar la cantidad de recursos que se requieren para proporcionar bienes y servicios a estas comunidades.

Por otro lado, es conveniente establecer causalidades y eslabonamientos debido a que regularmente un problema está unido a una cadena y, por ende, a otro conflicto. Lo importante aquí será establecer prioridades para abatir el problema principal y posteriormente tomar medidas para los demás.

Del mismo modo, realizar un análisis retrospectivo y prospectivo del conflicto permite entenderlo y estructurarlo de manera más adecuada. Esto con la finalidad de contar con un historial que permita conocer los cambios que se han presentado durante el transcurso del tiempo, así como hacer estudios comparativos con otros problemas.

En los problemas públicos complejos es necesario, en primera instancia, desmontar su estructura y descomponerla en situaciones más precisas y circunscritas. De esa manera se puede contar con una memoria integrada por una historia de razonamientos y decisiones que a lo largo de muchas conjeturas, errores y aprendizajes permiten el establecimiento de criterios, pasos y operaciones de solución. La razón de desagregar los problemas públicos radica en buscar componentes más acotados, conocidos y sencillos de manejar.

Finalmente, establecer una solución implícita al problema podría derivar en una percepción errónea o en una restricción de soluciones que se tengan del mismo. Por tal motivo, se deben evitar plantear cuestiones con un solucionador integrado; por ejemplo, definir que la inseguridad pública se debe a la incapacidad de las autoridades para abatirla, sería olvidar asuntos importantes como la falta de empleo, corrupción de cuerpos policíacos, entre otros.

Los elementos antes mostrados son herramientas que pueden servir al analista y al tomador de decisiones al establecimiento de un planteamiento adecuado del problema que facilitará su solución. Un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un solucionador común, es decir, cualquier conocedor de su estructura tiene en principio los elementos para resolverlo. En cambio, los problemas públicos mal diseñados crean incertidumbre, por lo que los afectados y decisores coinciden en denunciar lo colectivamente indeseable, al no contar con una identificación segura de los elementos que lo constituyen e ignorar sus nexos causales principales. Lo que se pretende afirmar con este último punto es que si no existe consenso entre las distintas fases del problema, es difícil lograr una correcta estructuración del mismo.

2.1.2. Obtención de Información

El segundo punto a definir es el relativo a la información. Contar con información concreta y adecuada es un aspecto fundamental en la definición del problema porque proporciona el conocimiento necesario para formular análisis y propuestas alternas. Para conocer realmente acerca del tema que se requiere investigar, es indispensable en primer lugar tener una idea clara del problema, lo cual se logra a través de la estructuración del mismo.

Los hechos que ocurren en el exterior simplemente dan la pauta para conocer aspectos en los que la investigación requiere profundizar. Una vez que se conoce el entorno y la situación que rodea al problema, es preciso allegarse de información que permita adquirir conocimientos sobre el tema de estudio, ya sea a través de libros, encuestas, entrevistas, periódicos, internet, entre otros; toda vez que por medio de ésta es factible conocer la naturaleza del conflicto, definir sus características específicas y buscar respuestas alternativas de personas que han reflexionado sobre el asunto.

De igual forma, en la hechura de las políticas el tiempo es un factor que cotidianamente impide lograr una investigación rigurosa; para ello, lo importante será seleccionar solamente aquella

información que aporte algo a su solución, así como prever de antemano el tiempo necesario para obtenerla, sobre todo tratándose de entrevistas.

En la medida de lo posible se deben buscar analogías, información y opciones de otras fuentes y actores, debido a que muchos problemas que se presentan en la sociedad no se encuentran aislados y existen grandes posibilidades de que en otras regiones, países o incluso ramos se presenten situaciones similares. En este sentido, es pertinente analizar si existen antecedentes que puedan influir en la decisión y si las fuentes logran fortificarla desde un punto de vista cuantitativo.

Pese a todo ello, la cuestión más importante en relación a la obtención de información reside en que no debe perderse de vista que ésta tiene sentido solamente en cuanto ayude a tomar mejores decisiones. La relevancia de este aspecto radica en que al allegarse de demasiada información suele derivarse en la pérdida del rumbo en la investigación. Por tal motivo, este proceso de búsqueda es recomendable realizarlo de lo general a lo particular para lograr una mejor comprensión de la situación y de esa manera evitar confusiones al momento de elaborar el análisis.

2.1.3. Construcción de Alternativas

Por alternativas se entienden las distintas opciones que pueden elegirse en la toma de una decisión. Por esta razón, es importante en primera instancia contar con el mayor número de posibilidades para desechar las que no se consideren indispensables y enriquecer, con la opinión de otros actores, aquellas que tengan viabilidad de ser tomadas en cuenta para su implementación. En este análisis es pertinente, aunque no prioritario, ponderar las consecuencias de las alternativas para elegir aquella que represente mayores beneficios con menores costos.

Bajo este panorama, resulta conveniente analizar si la demanda vale la pena atraerla a la administración pública o dejar que las inercias de las arenas de poder las resuelvan. Esto no quiere decir que no se haga nada al respecto, sino solamente se propone esperar a observar el comportamiento que tiene el problema para apreciar si con el transcurso del tiempo es posible mitigarlo. Asimismo, resulta adecuado distinguir si el problema puede contextualizarse dentro de un sistema o como resultado de las acciones de la arena política.

Una vez desechadas las alternativas que no se consideren viables, se cuenta con un número reducido de opciones que pueden llegar a implementarse. En este sentido, una alternativa entre más

simplificada se encuentre mayor será su grado de comprensión y para lograr esto, es preciso diferenciar en la medida de lo posible entre alternativas básicas y secundarias. Las primeras hacen pensar que existen razones por las cuales se debe intervenir para que la gente o instituciones cambien su conducta. En cambio, las alternativas secundarias buscan los medios o recursos necesarios para intervenir.

Este ejercicio resulta dable porque permite diferenciar claramente entre las opciones con las que se cuentan y los medios que se requieren para su implementación. Asimismo, cuando se tienen diversas alternativas, es factible comparar las instituciones o recursos que pueden ser utilizados en forma paralela o complementaria en la implementación de las otras.

Cuadro No. 10
Alternativas en la resolución de un problema

Si se pretende disminuir el porcentaje de tomas de alcaldías derivadas de problemas administrativos, se pueden contar con las siguientes alternativas básicas y secundarias:

Alternativas Básicas	Alternativas Secundarias	Consecuencias
Capacitación de alcaldes	Instituciones académicas con recursos del Gobierno federal, estatal e incluso los mismos partidos políticos	Mayor eficiencia en el ejercicio presupuestal
Imponer mayores sanciones	Congresos locales	Mayores encarcelamientos sin resolución a fondo del problema
Estrategia de comunicación en cuanto a sanciones	Gobiernos estatales	Mayor racionalidad para cometer actos de abuso de poder
Medios de control	Gobierno estatal, consejo de ciudadanos y partidos políticos	Mayor control en el ejercicio gubernamental
Dejar que los partidos asuman el costo político	Partidos políticos	Capacitación, evaluaciones, códigos de ética para elegir candidatos. En caso contrario traería el desprestigio del partido e inconformidad social.

A través de esta tabla se pueden observar las diferentes opciones con las que se cuentan de manera esquemática, destacando la utilidad del uso de alternativas básicas y secundarias, así como de la medición de consecuencias. Si el fin es disminuir la toma de alcaldías la primera opción puede resultar la más adecuada, ya que permitiría lograr administraciones eficientes con conocimientos necesarios para ostentar cargos públicos; sin embargo, si se enriquece con la tercera y cuarta opción, la eficiencia del desempeño gubernamental puede ser mayor. A la vez, el cuadro permite deducir que la colaboración entre partidos políticos, autoridades gubernamentales y la ciudadanía en general, es indispensable para disminuir el índice de tomas de presidencias municipales por estas cuestiones.

Fuente:

- Basado en Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1999, pp. 31-36.

El hecho de disponer con diversas alternativas no significa que solamente se deba elegir una entre ellas, ya que algunas veces una elección es complementaria de la otra, o bien a través de una argumentación perfectamente solventada se puede lograr la aplicación de dos o más opciones.

Pese a todo ello, un problema que puede presentarse con este enfoque, el cual algunos autores catalogan como estrictamente racional al tratar de ponderar exactamente costos y beneficios, reside en que en el ejercicio gubernamental habitualmente deben continuarse acciones de administraciones pasadas que no necesariamente representan una utilidad, situación que impide la búsqueda de otras alternativas y la realización un nuevo análisis costo-beneficio. En respuesta a ello, con la teoría de la racionalidad limitada podrían considerarse aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo y analizar sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, toda vez que la decisión forma parte de una cadena de decisiones pasadas, de errores y logros, de ensayos mediante diferentes medios. Sin embargo, si bien el cambiar las políticas sólo marginalmente reduce el riesgo del fracaso al limitar el cambio radical, también es cierto que se impone una barrera a iniciativas más ambiciosas e innovadoras y en algunos casos se legitiman estructuras conservadoras.

Esta aparente dicotomía ha generado importantes discusiones teóricas en nuestro país, inmerso en una transición democrática. La pregunta consiste en si deben llevarse a cabo reformas para quitar aquellas estructuras tradicionales, que derivan tanto de la estructura municipal como de la estatal y federal, y que intentan recuperar o mantener el poder perdido, o bien, si se deben dar pasos graduales con el apoyo de ellas para lograr la consolidación hacia la democracia.

La respuesta a este silogismo no debe enfocarse a la adopción de un solo modelo. Por el contrario, la utilidad del análisis de las políticas depende del problema de que se trate, de la política evaluada y de los condicionantes presentes. El incrementalismo no es la mejor estrategia si las políticas precedentes muestran resultados insatisfactorios, si los problemas son nuevos o cambian a gran velocidad, pero sí resulta la mejor estrategia ante problemas con soluciones conocidas y comprobadas⁹⁸. En tanto, la estrategia racional resulta oportuna en proceso de cambio social, político y económico de gran magnitud. La orientación racional puede servir de instrumento para acercarse a las variaciones de ese entorno, en el que las soluciones del pasado comienzan a

⁹⁸ Véase Dror, Yehezkel. *Public Policymaking Reexamined*, New Brunswick, N. J., 1989.

mostrarse inadecuadas e insuficientes. La racionalidad debe utilizarse para las grandes decisiones de las políticas, para determinar la orientación estratégica que el incrementalismo no permite.

2.1.4. Selección de Criterios

Si bien todas estas herramientas son útiles en la hechura de las políticas, el establecimiento de criterios también es un aspecto fundamental, al ser normas evaluativas que permiten juzgar la viabilidad o incompetencia de un programa. Bajo este contexto, es conveniente mencionar que es posible establecer tantos criterios como se crea conveniente y conforme las necesidades de la sociedad lo requieran.

En cualquier política el principal criterio a considerar es la efectividad, es decir, cubrir adecuadamente la demanda planteada. No obstante, éste puede complementarse y a la vez desagregarse en dos más: eficiencia y eficacia. La eficiencia trata de lograr el objetivo con menores costos, maximizando las utilidades individuales y beneficios, "refiere un alcance de resultados medidos en relación a los recursos disponibles"⁹⁹; y la eficacia corresponde al registro sobre el alcance de los objetivos o metas establecidas respecto a la actividad en el menor tiempo.

En base al análisis que se hizo de política racional, es admisible considerar que estos dos últimos criterios engloban la definición del modelo. De esta manera, a través del establecimiento de metas, la efectividad se encuentra comprometida con cuestiones de tiempo y maximización de beneficios.

Aunado a estos valores, la igualdad, equidad y justicia también juegan un rol significativo en el establecimiento de criterios. Sin embargo, en ocasiones estos criterios suelen ser muy subjetivos debido a que el valor que se asigna a cada uno de ellos depende de los individuos, es decir, el peso que se les otorga se encuentra en función de la ponderación y argumentación que conciba el analista, el tomador de decisiones y el cliente a quien va dirigida la política.

Por otro lado, criterios de legalidad, viabilidad y solidez resultan elementales porque de no tomarse en consideración la política pública se encuentra condenada al fracaso. En este sentido, es importante que el curso de acción a implementar cause interés entre la población y tenga factibilidad política, es decir, que sea políticamente pensable, que no esté constitucionalmente prohibido y que no sea imposible de implementar administrativa o económicamente. En un estado de Derecho el

⁹⁹ Medina A. y Mejía J. *El Control y la Implantación de la Política Pública*, Plaza y Valdés, México, 1993, p.172.

gobierno no opera en el vacío, ya que no siempre lo deseable es factible y, por ende, existen limitaciones que no deben considerarse como fatalidades insuperables.

El actuar dentro del marco jurídico vigente es un requerimiento indispensable en la elaboración de alternativas, dado que es posible contar con grandes opciones, pero no son factibles si no pasan por el filtro de la legalidad. Asimismo, al momento de elegir una alternativa es preciso visualizar la viabilidad política con la que cuenta para su implementación. Si una política es poco aceptada o altamente rechazada por los actores a quienes va dirigida, no tiene posibilidades reales de ejecutarse.

Igualmente, a través de la solidez se aspira a que el diseño o formulación de la política se encuentre lo más estructuradamente posible para que al momento de implementar no se tenga que perfeccionar. Sin embargo, la participación de grupos de individuos cuya experiencia no haya sido tomada en cuenta sirve como retroalimentador de la política durante el proceso de implementación.

Es preciso identificar las restricciones que son reales o potenciales y separarlas de los obstáculos ficticios. Sólo en base en ello será posible evaluar su importancia que permita establecer estrategias de ejecución y, además se estará en posibilidad de estimar costos y beneficios de manera tal que se puedan relajar algunas restricciones no fijas. Asimismo, si el problema no es soluble es preciso conocer las razones que impiden su ejecución, los métodos de solución que se admiten y si son sólo respecto a ciertas restricciones o condiciones o sobre el programa en general.

Las restricciones son condiciones esenciales que permiten expandir el campo de lo políticamente viable, ya que permiten descubrir nuevas posibilidades, mantener un comportamiento racional y hacen posible el pronóstico y aprendizaje. Con ello se busca además que al fracasar una política en razón de alguno de estos criterios, no se vuelva a presentar esta situación, en virtud de que a través de la retroalimentación se pueden evitar este tipo de impedimentos en el tiempo

Si bien todos estos criterios deberán tomarse en consideración durante el proceso de evaluación, la política pública contará con menores imperfecciones y mayor viabilidad al momento de implementar si de antemano se consideran desde su planeación.

3. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Probablemente uno de los temas más estudiados y analizados dentro del campo de las políticas públicas sea el de la instrumentación. A partir del estudio de casos concretos, diversos autores llegaron a establecer conclusiones diversas derivadas de la heterogeneidad de estos asuntos; por su parte, otros emprendieron una labor más enfocada a delinear marcos teóricos de referencia. Sin embargo, Richard Elmore y Paul Sabatier acuñaron modelos teóricos de implementación denominados *mapeo retrospectivo* y *mapeo prospectivo*, y *de arriba hacia abajo* y *de abajo hacia arriba*, respectivamente.¹⁰⁰ Estas concepciones fueron diseñadas para diferenciar los fines de la instrumentación en función de la naturaleza de los temas y motivos de los actores políticos y receptores de políticas.

En el *mapeo retrospectivo* y en la línea *de arriba hacia abajo*, delineados por los autores mencionados, existe un interés especial en mantener el marco jurídico, de división de poderes y jerarquías políticas, con la finalidad de obtener los objetivos planteados en la formulación de las políticas. Su implementación se basa en reglas establecidas con el propósito de que las tareas se encuentren lo más determinada y específicamente posible, es decir, todo gira alrededor de la columna vertebral estructural porque de esa manera se podrá tener un control de las variables.

En cambio, en el *mapeo prospectivo* y *de abajo hacia arriba* se acepta la relajación en la formalidad tanto de las jerarquías como en las decisiones y acciones de los actores a través de la discrecionalidad. Igualmente, se intentan mantener ciertas variables, pero más que conservar el control del proceso, deben saberse operar conforme la situación lo requiera.

Lo que se pretende afirmar con estas concepciones es que mientras una corriente asume que la interacción social representa la columna vertebral del análisis, la otra persigue la obtención perfecta de los objetivos. No obstante, en la práctica estos dos enfoques no se presentan de manera aislada; por tal motivo, a continuación se expondrá, de forma sencilla y general, un enlace entre ambas concepciones a través de una guía de herramientas que hará más fácil y dinámico el proceso de instrumentación, tomando en consideración esencialmente que esta proposición está diseñada en función de los actores que intervienen en el proceso de instrumentación.

¹⁰⁰ Véase Buendía Vázquez, Alejandro. "Políticas Públicas. Enfoques y Perspectivas", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 35, México, septiembre de 1999, pp. 13-38.

Asimismo, es preciso aclarar que algunos de los puntos que se abordarán ya fueron previamente analizados durante el transcurso de la investigación, pero muchos de ellos redundan en la instrumentación y por tanto, resulta viable retomarlos y realizar una recapitulación de ellos.

Se puede afirmar que la etapa de implementación es considerada como la más brillante dentro de las políticas, en virtud de que a los ciudadanos no les atañe tanto el proceso de planeación y elaboración de alternativas, sino el producto o servicio esperado. Los resultados de la implementación son efectos de una interacción entre la estructura legal y el proceso político.

Para comprender oportunamente el proceso de instrumentación, en base a las definiciones de política estatal, gubernamental y pública, es preciso diferenciar analíticamente su significado a fin de evitar confusiones en cuanto a la participación de actores. De este modo, se puede apreciar que la implementación que tiene el control preciso de variables se presenta en políticas estatales y gubernamentales, aunque éstas últimas en menor medida, por estar comprometidos intereses tangenciales y porque la variación de alguno de los patrones redundaría en el fracaso de la instrumentación.

Por otro lado, la concepción de *mapeo prospectivo* o *de abajo hacia arriba* se registra con mayor frecuencia en la implementación de políticas públicas, al estar más abierto el proceso de participación de la sociedad en la toma de decisiones. En este sentido, es posible ejemplificar este enfoque en un esquema netamente Federalista, en donde los ayuntamientos son los que deciden el tamaño del programa, el tipo de servicios que desean prestar y los mecanismos para producirlos, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos establecidos desde el nivel estatal o federal.

Independientemente de que se traten analítica o prácticamente políticas de Estado, gubernamentales o públicas, el esfuerzo y trabajo político deben estar encaminados a satisfacer las necesidades de los ciudadanos de manera eficiente. Este aspecto mantiene estrecha relación con la definición de gobernabilidad, ya que cómo se mencionó, es un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental de carácter democrático.

Al mismo tiempo, informar a los ciudadanos de las acciones de gobierno y situar al actor interesado en un ejercicio interactivo de rendición de cuentas, coadyuva a una instrumentación más expedita porque la retroalimentación entre la sociedad y el gobierno se mantiene constante. Si a ello se añade

la sensibilidad política por parte de los tomadores de decisiones al momento de elegir una opción, la implementación será más viable políticamente.

Las acciones de Estado o públicas requieren de la suma de varios esfuerzos, ya sea en sus propias organizaciones o en colaboración con otras. En este sentido, en la medida de lo posible es oportuno supervisar y estimular el trabajo de la instrumentación para que éste se vuelva más productivo. Sin embargo, cuando grupos de tomadores de decisiones antagónicos conviven en el mismo entorno o la ejecución de un programa depende de instancias estatales y locales, suelen presentarse conflictos de intereses o de atribuciones, lo que le resta efectividad a la política.

En relación a los grupos de decisores antagónicos, el problema se resolverá en la medida que se cuente con suficiente madurez política para anteponer los intereses del ciudadano a los de actores políticos. En tanto, respecto a las instituciones resulta fundamental integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación. Estos dos aspectos en cierto modo se identifican con el enfoque organizacional y burocrático, analizados en el segundo capítulo.

Los planes y proyectos formales de gobierno son elementos muy importantes de acción, pero es dable tomar las decisiones que se tienen al alcance, que son más conocidas y que en el pasado han sido útiles. Esto significa que con un marco de planeación formal, los problemas de política pública con mucha frecuencia son los que se han manejado con anterioridad; por tanto, su instrumentación puede ser más expedita de lo que en primera instancia se concibe.

Un aspecto de vital importancia en el proceso de implementación reside en el compromiso y la capacidad de los funcionarios encargados de instrumentar, y su afinidad con el tomador de decisiones, dado de que el logro eficiente de los objetivos radica en el comportamiento de éstos; además de que el interés y disposición hacia el trabajo le otorga al ejecutor una gran variedad de recursos para ponderar. En la medida en que se cuente con mayor libertad de gestión, el funcionario se sentirá más comprometido con el programa en virtud de la confianza que le otorga su superior.

Conjuntamente con los requerimientos mostrados, Lewis Gunn¹⁰¹ menciona que para lograr una mejor instrumentación es preciso que si existen varios eslabones en el proceso, el número de ellos sea mínimo. Al mismo tiempo, que exista preferentemente una sola unidad instrumentadora que no

¹⁰¹ Preessman, Jeffrey y Aarón Wildavsky. *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, FCE, México, 1998, p. 28.

necesite de otras para lograr su objetivo, o en caso contrario, que las interrelaciones entre ambas sean mínimas tanto en número como en importancia.

La realidad de la instrumentación es mucho más compleja de comprender si únicamente se considera el control de variables. Por otro lado, sostener que sólo a través del estudio de la interacción social se obtendrán mejores guías para la realización de objetivos resulta aventurado, debido a que los ciudadanos no siempre revelan sus preferencias políticas. Por tal motivo, en este apartado se pretendió complementar las bondades de ambos enfoques y su utilidad si se saben aplicar oportuna y conjuntamente. Asimismo, es preciso aclarar que no todos los procesos de implementación son iguales y, por tanto, cada uno requiere de un tratamiento especial para su instrumentación.

No obstante, Buy Peters¹⁰² propone una serie de situaciones en las que se puede decidir por uno u otro modelo. El autor considera que las políticas que representan un elemento fundamental de participación ciudadana y variación local (en este caso las municipales), pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba; mientras aquellas en las que la igualdad es significativa, por ejemplo, las que involucran derechos civiles, políticos o sociales¹⁰³, pueden ser mejores candidatas a usar el enfoque de arriba hacia abajo.

Bajo este entendido es posible apreciar la concatenación que existe entre el incrementalismo con el enfoque de abajo hacia arriba, y la racionalidad con el enfoque de arriba hacia abajo. Esto es, si el racionalismo es útil en procesos de cambio social, político y económico de gran magnitud, el enfoque de arriba hacia abajo en el que se miden exactamente costos y beneficios resulta la mejor opción. En contraparte, el enfoque de abajo hacia arriba que contempla mayor participación ciudadana en procesos de toma de decisiones puede ser utilizado en procesos incrementales.

4. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Habiendo analizado el proceso y requisitos para planear e implementar políticas públicas, se continuará por mencionar un aspecto que es toral para conocer la efectividad del programa: la

¹⁰² Peters, B. Guy. *Modelos Alternativos del Proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*, vol. IV, núm. 2, CIDE, México, segundo semestre 1995, p. 272.

¹⁰³ Breser-Pereira, Luis Carlos. Op. Cit..

evaluación. Igualmente basado en teorías presentadas por diversos autores que se han dedicado a estudiar este tema.

El papel de la evaluación en el proceso de toma de decisiones incide para orientar políticas y estrategias. La evaluación ha sido crucial en la formulación de alternativas para la implementación de programas, debido a que es una herramienta que permite decidir los cambios que deben efectuarse para corregir desviaciones, mejorar las líneas de acción o suprimir programas y acciones cuando se consideren innecesarios.

Cuadro No.11
La evaluación: Instrumento imprescindible de las políticas

PROGRAMAS	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	MEDICIÓN DE RESULTADOS	TOMA DE DECISIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Permite conocer sus límites y acciones, los obstáculos de información y operativos. • Sin la evaluación no se podrá incidir en la planeación con la fijación de metas y plazos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Etapa que debe acompañar a todo proceso de planeación. • La evaluación ayuda a identificar las debilidades. • Factor indispensable para la programación de acciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Valora resultados cuantitativos. • Se conoce el grado de cumplimiento de objetivos. • Mide el impacto real de las acciones sobre las condiciones de vida de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> • Útil para la toma de decisiones que tiendan a mejorar su eficiencia y eficacia. • Es fundamental para retroalimentar el reforzamiento y reorientación de acciones futuras (insumo básico para la toma de decisiones).

Fuente:

- **Cardozo Brum, Miriam.** *"La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones"*, Revista de Administración Pública, núm. 84, INAP, México, enero-junio 1993.
- **Medina A. y Mejía J.** *El Control en la Implantación de la política Pública*, Plaza y Valdés, México, 1993.
- **Franco, Rolando y Ernesto Cohen.** *La Evaluación de los Proyectos Sociales*, Siglo XXI, México, 1994.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan diversos Estados, incluyendo México, es la falta de evaluación, ya que poco o nada se realiza al respecto y el cumplimiento de las demandas sociales no es cubierto adecuadamente. Es por ello que en este apartado se analizarán los conocimientos y técnicas de evaluación, así como los diferentes elementos teórico-metodológicos para la evaluación de las políticas públicas, todo esto a través de la revisión y comprensión del

marco conceptual, tipologías, métodos, racionalidades, responsables y diversos criterios de evaluación correspondientes.

Para tal efecto, dicho apartado se dividirá en tres subtemas en donde se abordará la evaluación y el control; la evaluación ex ante y ex post de las políticas públicas; y por último la importancia de los indicadores. No obstante, resulta indispensable precisar que la evaluación sólo puede concebirse cuando es posible identificar, medir, calificar y valorar los efectos del programa público, dados o no, en comparación con los objetivos iniciales del mismo con el fin de apoyar al proceso de toma de decisiones.

Antes de comenzar a desarrollar el tema, también es importante mencionar que la evaluación tiene lugar en todo el ciclo de la política pública. Esto es, el planteamiento del problema deriva de indicadores que permiten identificar una disfunción. Asimismo, mediante el control de gestión se puede medir el avance o retroceso en el cumplimiento de las metas, la adecuada distribución de los recursos asignados, la cobertura del programa, entre otros aspectos. Por último, una vez implementado el programa es posible examinar si el cambio se produjo en la dirección deseada y en el grado de responsabilidad de la política para logro de ese cambio.

Las organizaciones del sector público se plantean objetivos diferentes. Por tanto, ninguna evaluación podrá ser integral si no se clarifican y jerarquizan los objetivos organizacionales. Entre estos se pueden mencionar:

- *Microeconómicos o financieros.*- Persiguen la autosuficiencia financiera. Tiene aplicación en mayor medida con cuestiones presupuestales.
- *Tecnológicos.*- Intentan desarrollar la tecnología de punta en el área de producción estratégica para el Estado o una tecnología intensiva en mano de obra. Pudiera relacionarse con la Nueva Administración Pública, la cual intenta optimizar procesos para minimizar costos.
- *Sociales.*- Buscan el bienestar de la sociedad en todos sus aspectos. Este objetivo es posible identificarlo con el concepto de gobernabilidad que se ha venido desarrollando.
- *De equidad.*- Pretenden una mejor distribución de los logros y beneficios alcanzados en los rubros económicos y social.

- *Políticos*.- Persiguen el consenso y la legitimidad, incluso el logro de un estado de Derecho que permita mantener el sistema político. Es dable destacar que para el logro de este objetivo es preciso contar con una cultura política en la que el debate y la negociación sean requisitos indispensables para sacar adelante los proyectos nacionales de carácter democrático.

A esta lista se pueden agregar otro tipo de objetivos que permitan visualizar con mayor claridad el cariz de la política pública, ya que como se ha venido mencionando, todo depende de la actitud del evaluador. Entre estos se pueden mencionar los culturales, de derechos humanos, ecológicos, de seguridad nacional, entre otros.¹⁰⁴

Asimismo, para llevar a cabo una evaluación se utilizan criterios múltiples que permiten comparar diversos programas para tomar una decisión:

- *Eficiencia*.- Es el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con un mínimo de recursos.
- *Eficacia*. Lo importante es el logro de los objetivos y hacer concretas las metas en el tiempo programado.
- *Efectividad*.- Una política será efectiva en la medida en que su impacto produzca un resultado positivo.
- *Calidad*.- Provee bienes y servicios que satisfacen completamente a los clientes internos y externos conociendo sus expectativas implícitas y explícitas.
- *Rentabilidad*.- Consiste en comparar los recursos generados con la inversión.
- *Productividad*.- Es la relación que mide la cantidad de artículos o servicios producidos en relación con el volumen de insumos empleados.
- *Equidad*.- Se puede obtener eliminando las diferencias en los aspectos económicos y sociales en los diversos sectores de la sociedad.

¹⁰⁴ Cardozo Brum, Miriam. op. cit.

Ahora bien, una vez mostrado el entorno y requisitos que hacen posible el proceso de evaluación, se continuará por mencionar los tiempos en los que ésta se lleva a cabo al momento de implementar una política pública.

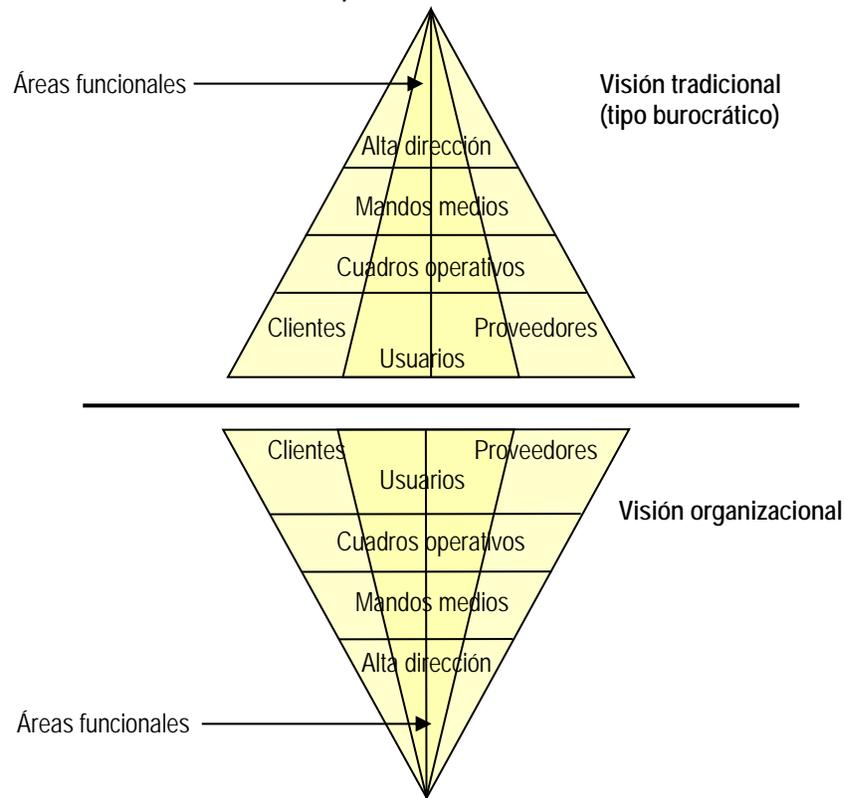
4.1 La evaluación y el control

A lo largo del estudio de las políticas el control se ha concebido en dos visiones: como reglas de tipo burocrático en donde la existencia de niveles jerárquicos permiten un estricto apego a las órdenes dictadas por los mandos superiores a fin de que la gobernabilidad se encuentre garantizada; y como control organizacional basado en técnicas, niveles y conocimiento profesionales.

Algunos teóricos llegaron a la conclusión de que el control jerárquico no funciona frente a las condiciones de complejidad y desarrollo de las actuales organizaciones, debido a que no se logran realmente los objetivos que permiten satisfacer las necesidades de la población. Por tal motivo, manifiestan la necesidad de lograr otros mecanismos de participación y aceptación de ciertos roles en las organizaciones que pasan por el manejo de una identidad colectiva, participación en el diseño de objetivos, entre otros. No obstante, esto no significa que los controles tradicionales dejen de realizarse.

Bajo este tenor, el control organizacional se encuentra más identificado con el concepto de política pública y con los sistemas democráticos, en virtud de que tomando en consideración que uno de los fines de la gobernabilidad es cubrir las demandas de la comunidad a la cual sirve, el estilo de gestión y la rendición de cuentas hacia la sociedad debe ser la premisa básica de su actuación, además de que las políticas que se elaboran deben estar encaminadas a satisfacer esta necesidad; a diferencia de cómo se concebía con los modelos tradicionales, en donde la actividad organizacional se orientaba hacia la satisfacción de los requerimientos de los mandos superiores.

Cuadro No. 12
Tipos de visiones



Fuente:

- Medina A. y Mejía J. *El Control en la Implantación de la política Pública*, Plaza y Valdés, México, 1993, p. 42.

El control de gestión se encuentra ligado fundamentalmente al logro de criterios como eficacia y eficiencia. De esta forma, el control se convierte en un insumo del proceso y no en un fin en sí mismo, esto es, se trata de un control que interviene para mejorar los procesos antes de que estos lleguen a su realización total. Los sistemas de control deben conducir a la procreación e interpretación de la información relevante para la gestión organizacional y corresponden a la generación de un sistema de evaluación.

En este orden de ideas, existe gran vinculación entre las actividades de control de gestión y de evaluación. Mientras el primero se orienta más hacia el análisis de resultados a corto plazo que permitan el logro de metas, la evaluación otorga más peso al resultado final y a los impactos contextuales. No obstante, no se trata de cualquier tipo de evaluación, sino solamente de aquella que se realiza una vez implementada la política y no la que se lleva a cabo antes de la instrumentación, como se analizará más adelante.

Además de los elementos descritos, el control y evaluación deben estar sustentados en ordenamientos jurídicos que delimiten su actividad. Bajo esta premisa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la división de poderes y otorga distintas facultades a cada uno de ellos. Empero, no solamente este ordenamiento legal señala los medios de control del ejercicio gubernamental, ya que el vasto compendio jurídico de la Administración Pública Federal también confiere forma al control y evaluación.

Aunado a estos controles formales, la presión que ejercen los grupos políticos y sociales coadyuvan a mantener vigilada la actividad administrativa, los cuales a través de la organización pueden llegar a formar arenas verdaderamente consolidadas que vigilan el actuar gubernamental.

Lo que se pretende afirmar con esto es que en los sistemas democráticos la participación de la sociedad es un elemento fundamental que coadyuvará a legitimar el ejercicio gubernamental, independientemente de los demás sistemas formales de evaluación con los que se cuentan. Por ejemplo, a través de la actuación de organismos encargados de defender los derechos humanos de la población, es posible sensibilizar a las autoridades sobre la importancia que tiene el respeto a estas garantías para la consolidación de un régimen democrático.

4.2. La evaluación ex ante y ex post de las políticas públicas

Una vez que se mencionó la función del control de gestión en el ámbito de las políticas públicas, así como su diferencia con la evaluación, se continuará por describir la función de la evaluación ex ante y ex post, así como los distintos métodos e instrumentos en los que se apoyan cada una de ellas. Bajo este panorama, es importante diferenciar entre la evaluación que se realiza antes de implementar el programa y aquella que se realiza una vez instrumentada la política. Al primer tipo de evaluación se le conoce como evaluación ex ante y al segundo ex post o evaluación de resultados.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Si se pretende profundizar sobre el tema, véase **Cardozo, Myriam y Pedro Moreno.** *Eficiencia y Evaluación de la Gestión de las Organizaciones. Un intento de aplicación para el sector público*, DAP-CIDE, Material Docente, núm. 4, octubre de 1983, pp. 1-27.

4.2.1 Evaluación ex ante o prospectiva

Este tipo de evaluación es la que acompaña a la etapa de diseño del programa y utiliza metodologías de optimización. Se puede mencionar que aparece integrada en el modelo racional de Allison, analizando en el capítulo segundo, en donde se ponderan todas las consecuencias y se selecciona la opción que represente menores costos.

Se ha pensado que la actividad de la evaluación correspondía a una actividad retrospectiva. Sin embargo, como se analizó en los criterios para la definición de políticas públicas y “gracias a los estudios de evaluación de programas y políticas, se ha logrado contar con métodos y orientaciones sistemáticas sobre la configuración de un programa o una determinada política, y sobre su implementación y efectividad”.¹⁰⁶

De esta manera, se comparan los efectos esperados de las distintas alternativas de solución y en su formulación se tiene un carácter prospectivo, es decir, de anticipación a las posibles consecuencias; además se centra en la toma de decisiones bajo un modelo de racionalidad técnica. En síntesis, se realiza un análisis costo-beneficio.

Entre los métodos para tomar decisiones relativas a la selección de proyectos es posible mencionar los árboles de decisión, análisis costo-eficiencia, análisis costo-beneficio y teoría de juegos. Estos a su vez son apoyados por otras técnicas que sirven como herramientas que permiten enriquecer estos modelos, entre los que destacan las ecuaciones en diferencias, teoría de colas, modelos de simulación y las cadenas de Markov. A continuación se presentará de forma breve el funcionamiento de estos métodos y técnicas.

- *Árboles de decisiones.*

Esta técnica señala el grado de riesgo involucrado en una decisión importante y permite comparar entre varios cursos de acción. Para su aplicación es necesario contar con objetivos claros y sus jerarquías, contar con un conjunto de alternativas disponibles para alcanzar los fines, conocer las consecuencias, calcular el grado de probabilidad de que se presente cualquier opción y valorar las combinaciones que se puedan presentar.

¹⁰⁶ Medina A. y Mejía J. op. cit., p.159

Una vez logrado esto, se grafican las alternativas y eventos disponibles en forma de árbol y se aplica el criterio de valor esperado para seleccionar el proyecto que maximice los beneficios netos esperados.

PROGRAMA	
Curso de acción	Curso de acción
Alternativa 1	Alternativa 1
Alternativa 2	Alternativa 2
Alternativa 3	Alternativa 3

- *Análisis costo-eficacia*

Permite comparar proyectos alternativos que persiguen un mismo objeto, generalmente de carácter social y se realiza en condiciones de certidumbre.

Lo primero que se efectúa es definir el problema de la evaluación, posteriormente se diagnostica la situación; se describen, explican, predicen y comparan alternativas de solución, y finalmente se selecciona la mejor alternativa.

Una desventaja de este método es que no permite la comparación de proyectos que persigan objetivos diferentes o múltiples.

- *Análisis costo-beneficio*

Es un método de optimización que pretende medir los costos que implica una cierta política o un programa (económicos, políticos, sociales, ambientales), el cual consiste en homogeneizar a través de una unidad de medida común los costos y beneficios relativos a cada proyecto, para luego seleccionar el que represente el mayor beneficio. Los efectos del proyecto son medidos en unidades diferentes: tiempo, grado de contaminación, niveles educativos, niveles de salud, entre otros.

- *Teoría de juegos*

Analiza las situaciones que enfrentan intereses en conflicto y las decisiones se toman en condiciones de incertidumbre, debido a la dificultad para enlistar alternativas y adjudicarle probabilidades. Las decisiones se basan en los criterios MAXIMIN (maximizar los beneficios mínimos) y MINIMAX (minimizar los costos máximos). Asimismo, suelen presentarse tres diferentes tipos de juegos:

- Juego suma positivo: todos ganan
- Juego suma negativo: todos pierden
- Juego suma cero: una persona gana lo que otra pierde.

Un ejemplo de suma negativo es el que liga inseguridad ciudadana con inseguridad del régimen, surgido de un estudio realizado por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP).¹⁰⁷ En él se aborda el caso de la inseguridad ciudadana generada por la creciente violencia que el crimen común ha desatado sobre la población. Si esa violencia no se abate, dice la SSP, puede generar una decepción del ciudadano con las estructuras de autoridad que, a su vez, puede transformarse en un descontento que afecte el proceso político, es decir, la consolidación de la democracia incipiente.

Otro caso que tiene ver con el debilitamiento y la falta de credibilidad del PRI, además de ser un juego de suma negativo, es el relacionado con la represión política del 68, del 71 y la *guerra sucia* que significó en el corto plazo seguridad para los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría y José López Portillo. Sin embargo, a la larga, la represión restó legitimidad al régimen priísta, debilitó al Estado porque evidenció la ausencia del estado de Derecho y no aumentó en nada la seguridad de la nación.

- *Ecuaciones en diferencias*

Estiman comportamientos futuros a partir de series discretas en las que el tiempo es la variable independiente. Por ejemplo, para calcular la cantidad de recursos requeridos para el Fondo Nacional de Desastres Naturales (Fonden) que se requieren para apoyo a los municipios en un año, se puede asignar analizando el número e intensidad de los desastres naturales en años anteriores.

- *Teoría de colas*

Analiza situaciones en las que las personas que demandan un servicio se encuentran sometidas a un período de espera. Trabajan modelos probabilísticos y su utilidad radica en facilitar la comparación entre los recursos adicionales que serían necesarios para evitar las filas y el ahorro de tiempo a los usuarios. Esta técnica puede ser utilizada para calcular el personal requerido a fin de realizar actividades dirigidas a la prestación de un servicio público.

¹⁰⁷ Véase El Universal. Miércoles 19 de junio de 2001.

- *Modelos de simulación*

Es un conjunto de operaciones matemáticas que representan simplificadaamente la realidad y permite probar las respuestas del modelo a las distintas alternativas de decisión consideradas. Una vez realizado el análisis se puede deducir lo que no es factible o lo que resulta muy costoso. Este instrumento resulta útil debido a que las decisiones, al ser orientadas bajo un criterio de eficiencia, requieren ser cuantificadas bajo la identificación de objetivos precisos.

- *Cadenas de Markov*

Se define como el conjunto de operaciones que permiten anticipar un estado futuro a partir del estado actual, independientemente de otros anteriores. Por ejemplo, partiendo de que una entidad federativa de la República Mexicana tuvo problemas preelectorales derivados de actitudes caciquiles, existe una alta probabilidad de que durante la jornada electoral y aún después de celebrados los comicios, se presenten situaciones de ingobernabilidad en caso de que los resultados no satisfagan las expectativas de los caciques.

Todos estos métodos permiten adecuar los medios a los fines para incrementar la racionalidad y eficiencia del programa. No obstante, su utilidad depende directamente de la adaptabilidad que tenga en un determinado país.

4.2.2. Evaluación ex post o retrospectiva

La evaluación de resultados finales se realiza para medir los efectos de la política una vez implementada. En ésta también se mide la eficiencia, pero no opera en condiciones de incertidumbre como sucede en la evaluación ex ante, porque el programa ya está instrumentado y no existen indicadores que puedan alterar el rumbo de la política. Asimismo, los datos son más precisos dado que se cuentan con resultados concretos.

Al igual que en la evaluación ex ante, la evaluación retrospectiva cuenta con diversos métodos de apoyo, como son el análisis de excedente de productividad, los balances sociales y los estudios cuasiexperimentales.

- *Análisis de excedente de productividad*

Este método analiza la evolución de la productividad de una organización a través del tiempo y la forma en que ésta es generada y apropiada por los grupos que se vinculan a ella. Asimismo, permite clarificar las transferencias que a través de los procesos realizan las empresas públicas hacia distintos sectores. Frecuentemente se basa en estados económicos-financieros de una organización correspondientes a por lo menos dos ejercicios contables consecutivos, a fin de medir los avances y retrocesos que se tienen en áreas específicas o en una rama determinada.

- *Balance social.*

A diferencia de la anterior, el balance social además de analizar información económica-financiera, agrega información cuantitativa y cualitativa sobre los esfuerzos realizados y los logros obtenidos en el campo social, a través de indicadores que miden el impacto.

Pretende evaluar la actuación, gestión, ejecución y realización de programas con criterios comunes, tales como eficacia, eficiencia, solidez, viabilidad, equidad, entre otros. Se evalúa el grado de conformidad de los grupos externos relacionados con el programa u organización de manera voluntaria o de manera involuntaria (grupos o instituciones que pueden resultar afectados). Al respecto, Cardozo afirma que “la mayor parte de las evaluaciones de resultados sociales se hace aplicando el criterio de eficacia para comparar las metas alcanzadas con las planteadas mediante un conjunto de indicadores que pueden integrarse en un documento denominado balance social”.¹⁰⁸

Un análisis cuantitativo que se presenta tanto en el análisis de excedente de productividad como en el balance social reside en el diagnóstico que se realizó en esta investigación en relación al porcentaje de tomas de alcaldías, en el cual se pueden apreciar los avances logrados en un determinado tiempo, si se hace de manera continua. Asimismo, un análisis cualitativo suele presentarse en políticas que el gobierno implementa; por ejemplo, si se pretende realizar una reforma constitucional que favorezca a un determinado sector de la población, de acuerdo al artículo 135 de la Constitución la iniciativa debe ser aprobada por la mayoría de las legislaturas locales; sin embargo, si dichas reformas son apoyadas por todas las legislaturas con excepción

¹⁰⁸ Cardozo Brum. “La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones”, op. cit., p. 189.

de las afectadas, la iniciativa carece de legitimidad y el análisis cualitativo arroja que la política carece de viabilidad para implementarse.

- *Estudios cuasiexperimentales*

Se pueden aplicar cuando es posible contar con poblaciones sujetas a la política que se pretende evaluar y otros grupos similares, siempre y cuando no se les haya aplicado la política anterior. Resulta de utilidad analizar a la población de estudio antes y después, con la finalidad de comparar la evolución que han tenido ambas y evitar que los resultados finales diferentes provengan de situaciones iniciales también diferentes.

En base al análisis que se hizo de gobernabilidad, además de demostrar que un factor que pone en riesgo el grado de gobierno responde a problemas administrativos, también permite señalar los estados con mayor incidencia de este tipo de situaciones. Una característica común entre ellos radica en que son entidades que presentan altos índices de marginación y pobreza, además de contar con mayor población y densidad poblacional que otros, polarización en la distribución del ingreso, una pluralidad política, presencia de diversos grupos étnicos y un crecimiento económico desigual. En este sentido, el estudio cuasiexperimental redundaría en implementar programas afines al ser estados con problemas similares.

- *Encuestas.*- Es el método que permite requerir información a un grupo de personas determinadas, para lo cual se aplica un cuestionario estandarizado. A través de la encuesta se puede acceder a la realidad por datos directos, además de obtener la opinión y conductas de los grupos sociales de manera sistemática.

- *Entrevistas.*- Es una técnica personal que permite la recolección de información donde el informante expresa sus ideas, puntos de vista, percepciones, valores o experiencias, en relación a un determinado tema o suceso. A diferencia de la encuesta, este método es más profundo, las preguntas que se hacen son abiertas y las respuestas pueden abrir más posibilidades de indagación.

De todo lo anterior se desprende que para contar con mayor efectividad en la aplicación de una política pública, es importante realizar procesos de evaluación desde el planteamiento hasta la

conclusión del programa, apoyándose en algunos métodos. Si este ejercicio se realiza durante todo el proceso de implementación, tomando en consideración la percepción de la ciudadanía y respetando los límites de actuación de cada organización, el resultado será más eficaz y legítimo, toda vez que se cuenta con la venia de la sociedad, quien es la beneficiaria real de la política, lo que coadyuva a mantener a un país, entidad federativa o municipio como gobernables.

4.3. Indicadores y evaluación del desempeño en las organizaciones públicas

Finalmente, a continuación se realizará una breve exposición sobre la utilidad de los indicadores en el proceso de evaluación de las políticas públicas. Al respecto, Medina y Mejía realizan un vasto análisis en relación con este tema, quienes consideran al indicador como el esquema de seguimiento en donde se establecen diversos criterios para acotar los múltiples hechos o efectos que las distintas acciones de una operación pueden generar. Estos autores señalan que los indicadores determinan los niveles de actuación y desempeño, muestran tendencias y desviaciones, y permiten medir el avance de los objetivos.¹⁰⁹ No obstante, es útil considerarlos como un cúmulo de acciones o herramientas que permiten tomar mejores decisiones y no como un conjunto de resultados.

Existen indicadores que por sí mismos miden el logro de las metas u objetivos; sin embargo, hay otros que deben ser contruidos o bien requieren de varios tipos de ellos para evaluar un fenómeno específico. Bajo este panorama, como se mencionó en el establecimiento de criterios, es fundamental considerar varios tipos de indicadores y no acotarse a uno sólo, como puede ser la eficiencia, toda vez que el logro de éste se encuentra determinado por el cumplimiento de los demás.

Asimismo, es importante diferenciar entre indicadores de control de gestión e indicadores de evaluación. A pesar de que ambos presentan semejanzas en cuanto a sus fines, el control de gestión se orienta más hacia el análisis de desempeños y puede intervenir en cualquier etapa del proceso de implementación. En tanto, el indicador de evaluación tiene mayor ingerencia en el resultado final.

¹⁰⁹ Véase Medina A. y Mejía J. P. op. cit.

Si bien es útil el establecimiento de parámetros cuantificables para el seguimiento de las acciones significativas de algún centro de responsabilidad, lo es más aun contar con información realmente significativa que no necesariamente sea susceptible de medición, ya que pueden existir problemas que aunque sean medibles, pueden generar un verdadero conflicto. La información utilizada en el control de gestión se obtiene preferentemente de fuentes internas, mientras que la requerida en la evaluación puede provenir de diversas fuentes, o incluso basada en métodos como los enunciados.

Es conveniente visualizar al indicador como información que refleja varios hechos, en virtud de que la interpretación en una sola dirección puede generar confusiones. Por ejemplo, pensar que la reducción de tomas de alcaldías puede lograrse simplemente con una adecuada implementación de políticas, puede ocultar otros factores y propiciar errores, dado que en muchas ocasiones el manejo de cotos de poder, una mayor preocupación del grupo inconforme, o incluso procesos electorales son causas que generan situaciones de ingobernabilidad.

En este orden de ideas, resulta de consideración situar el lugar que ocupa el indicador en el proceso de la política pública. De esta manera existen indicadores de objetivos, de medios y de resultados. Los primeros consideran la generación de información sobre los recursos utilizados para la realización de la actividad, analizan las actividades de la unidad implementadora y de los usuarios a quienes va dirigido el producto o servicio.

Un caso representativo de este tipo de indicador se muestra en una encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal, elaborada por la Secretaría de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática a 2 mil 427 alcaldes en junio de 2001. En ésta se pueden observar dos indicadores básicos que permiten verificar los recursos con los que se cuentan para medir el ejercicio gubernamental: educación y experiencia. La encuesta afirma que el 49% de los alcaldes cuenta con grado universitario, el 24% tiene estudios de primaria, el 16% de secundaria y el 10% de preparatoria; en cuanto a la experiencia, el 13% tiene conocimiento sobre el funcionamiento de la administración pública y el 65% ha tomado cursos en materia de administración municipal.¹¹⁰ En relación a los usuarios, los estados de Oaxaca, Chiapas e Hidalgo cuentan por sí mismos con aproximadamente 29.65% de la población indígena a nivel nacional, por lo que se podría deducir que en estas entidades se presentan mayores conflictos por los sistemas de usos y costumbres, conflictos derivados de la pobreza y poca educación de sus representantes.

Conjuntamente, los indicadores de medios refieren la capacidad para generar una respuesta a las demandas de la población, lo cual se puede lograr mediante la comparación de dos o más períodos de tiempo determinado. Por ejemplo, si se realizará otro estudio como el que se elaboró en el tercer capítulo, podría verificarse si ese 7.5% de ingobernabilidad a nivel nacional disminuye o aumenta en un período determinado de tiempo.

Por último, los indicadores de resultados se abocan esencialmente a la efectividad con la que se implementó el programa y la calidad o grado de satisfacción de los usuarios o clientes.

Con todas las herramientas expuestas, que abarcan desde el proceso de planeación hasta la evaluación de las políticas, se muestra la antesala para lograr una gestión gubernamental más eficiente. Sin embargo, es preciso aclarar que el final de la política pública es un fenómeno político, toda vez que al momento en que el tomador lo decida el programa termina, además de que los jugadores intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implantar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones¹¹¹. Las políticas públicas cesan cuando se ven afectadas por una alteración significativa que puede afectar a su contenido, sus ejecutores, el problema al que responde y la población sobre la que interviene.

En tal sentido, una política concluye porque existe un límite de tiempo determinado para que el programa cumpla con su objetivo, que es esencialmente el de brindar una satisfacción a la población, pero también porque alguien decide que la política cese y de esa manera desaparecen los mecanismos institucionales responsables del desarrollo de la misma.

No obstante, con el propósito de lograr que una política pública adquiera mayor legitimidad, no cese solamente por cuestiones políticas y logre una adecuada conclusión de sus objetivos, es importante considerar el proceso de consolidación hacia un sistema democrático, en el que la participación de las sociedad es un elemento indispensable para la elaboración de programas públicos y un factor determinante para la permanencia o conclusión de los programas. Por todo ello, a continuación se hará una recapitulación sobre los temas abordados en esta investigación con el fin de alcanzar un sistema gobernable democráticamente en México.

¹¹⁰ Dirección General Adjunta de Gestión Social y Municipal. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Secretaría de Desarrollo Social.

¹¹¹ Bardach, Eugene. *The Implementation Game*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1978.

Tomando como base los tipos de transición analizados en el primer capítulo, podría pensarse que lo más adecuado para consolidar una democracia en México sería cortar las estructuras que permean el avance democrático y crear nuevas formas de integración política, es decir, realizar un pacto fundacional con la finalidad de que el gobierno no trabaje con las instituciones en las que se consolidó y arraigó un sistema autoritario que gobernó al país durante varias décadas, toda vez que esas instituciones no pueden adaptarse a las funciones que conlleva un sistema democrático.

En México el presidente de la República es al mismo tiempo jefe de Estado, jefe de Gobierno, jefe del Ejército, jefe de la administración pública federal, tanto la centralizada como la descentralizada; de hecho, es el jefe del sistema político, económico y social. Cada uno de los asuntos que surgen diariamente en una nación de 100 millones de mexicanos, 40 de ellos considerados en la pobreza extrema, resultan realmente difíciles de remediar y el presidente solamente vigila algunos problemas o atiende solamente aquellos que generan crisis de gobernabilidad.

Este centralismo existente en nuestro sistema político, derivado del sistema presidencialista, hace pensar en la posibilidad de adoptar un sistema parlamentario en el que la continuidad de las políticas públicas y la eficacia gubernamental se encuentran garantizadas al medirse diariamente la capacidad de respuesta gubernamental; además de no existir pugna entre los partidos políticos, puesto que el poder es compartido y en este contexto, la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo es estrecha. Sin embargo, implantarlo en nuestro país resulta poco viable ya que para contar con un sistema de esa naturaleza se requiere de madurez política suficiente y un sistema de partidos sólido, en el que las negociaciones se realicen al margen de la ley y se contraponga el interés público al partidario, del cual México adolece en estos momentos.

De igual forma, si bien un pacto puede ser la mejor salida para sentar las bases para la consolidación del sistema democrático, en un ambiente de discriminación y desconfianza política recíproca, como el que prevalece actualmente en México, no puede tener lugar lo que los transicionistas consideraron la pieza clave para el logro y la durabilidad de la democracia.

Los tres grandes partidos políticos de México son los principales actores políticos, por no decir que los únicos, a los que el presidente de la República puede dirigirse para negociar la agenda del futuro inmediato: reforma del Estado y reforma fiscal; empleo; seguridad pública; procuración de justicia; readaptación del sistema educativo; relación con el exterior y otras similares. Las organizaciones no

gubernamentales, iglesias, empresarios, sindicatos, agrupaciones de profesionales, universidades, centros de investigación, entre otros, son desafortunadamente actores secundarios en la realidad política de nuestro país, puesto que nuestro marco legal no les otorga un poder formal para intervenir en la vida política.

Lo trágico de todo esto es que como menciona el politólogo español Juan Linz, el tiempo es una variable central dotada de identidad propia. Aunque los factores estructurales se mantengan inalterables, resulta que en las peculiares circunstancias de las transiciones el no tomar las decisiones clave en el momento adecuado, puede ser un desperdicio de oportunidad e incluso arruinar el proceso mismo de cambio. De suceder esto, el proceso de cambio político podría derivar en un tipo de Estado autoritario a través de una dictadura, o bien en una revolución organizada por las masas inconformes.

A pesar de este ambiente desfavorable, existen dos escenarios que podrían coadyuvar a la consolidación de la democracia en México: establecer figuras de representación directa como el plebiscito y el referéndum; o fortalecer el sistema representativo y otorgar el verdadero peso que tienen los tres niveles de gobierno en un sistema republicano.

El primer caso podría derivar en actos populistas para legitimar decisiones y actitudes que no necesariamente sean las más adecuadas; además de que lejos de enriquecer la vida democrática, lo único que logran es polarizar a las partes y alejar la posibilidad de soluciones de compromiso que sean aceptadas y reconocidas por todos. Si bien en el tiempo de la contienda electoral, la fórmula para derrotar a los adversarios políticos consiste indudablemente en crear una conexión directa, vibrante, convincente con los ciudadanos votantes. En el ejercicio de gobierno los adversarios siguen ahí, son también poder público, son legisladores, a los que el gobernante no puede dejar de lado o pasar por encima de ellos en su afán por conectarse con los ciudadanos, sintonizarse con ellos y suscitar su adhesión. Los adversarios ocupan legítimamente territorios institucionales que vigilan para que no sean traspasados, reivindican su calidad de representantes de los ciudadanos y obligan en consecuencia a los altos ejecutivos del gobierno a informar, dialogar, negociar y pactar con ellos.

No obstante, este aspecto denota el claro distanciamiento que existe entre la clase política y la sociedad civil, toda vez que en una democracia representativa esta brecha no debería existir y los

representantes populares debieran mantener informados y responder necesariamente a los intereses de sus votantes. Al respecto, vale la pena ligar el trabajo de uno de los dos grandes teóricos italianos del elitismo y de la desilusión democrática: Gaetano Mosca (1858-1941), siendo el otro Vilfredo Pareto (1848-1923). Esa clase a la que Mosca dedicó el grueso de su obra es la *minoría política* que en cualquier tipo de sociedad, estructura y época, controla realmente el poder en beneficio propio (aunque no exclusivo). La existencia de esa minoría presupone su contraparte: una mayoría gobernada y obediente, con poca o ninguna capacidad de defender sus legítimos intereses.¹¹² La generalización tiene, claro está, variaciones de época, lugar y sistema, pero nunca pierde validez. Desde esta perspectiva, la concepción del proceso político y social gira en torno a dos clases, y cualquier forma de gobierno -incluido el democrático- resulta no ser más que una fachada más o menos elaborada tras la que siempre se oculta una oligarquía.

Para Mosca, la dinámica de la historia se explica no tanto por la lucha entre la minoría dirigente y la mayoría dirigida, sino por el conflicto entre la tendencia de los elementos dominantes a monopolizar el poder y transmitirlo a sus herederos y la tendencia a la dislocación de los viejos arreglos por la constante emergencia de nuevas fuentes de riqueza, de formas económicas, de conocimientos o, incluso, de religiones. En este campo, Pareto fue más específico: la decadencia de las viejas élites alienta el surgimiento de nuevos elementos que finalmente las desplazan en un proceso que se conoce como la *circulación de las élites*.¹¹³

Por otro lado, en cuanto a la figuras de representación es imprescindible fortalecer a los partidos políticos para que éstos sean confiables y antepongan el interés de la sociedad sobre el suyo propio, como un gran paso para la consolidación del sistema democrático.

Aunado a este último punto, se requieren de líderes políticos creíbles con capacidad de construir los entendimientos mínimos para hacer que la democracia mexicana consolide sus instituciones y lleve a cabo las reformas sociales que se necesitan para ser viables como país en las próximas décadas; sabedores de la representatividad, reconocimiento y ascendiente que tienen en sus partidos y numerosas organizaciones y sectores sociales, aparte de que estén resueltos asumir la responsabilidad política que entraña ser depositario de su confianza.

¹¹² Mosca, Gaetano. *La Clase Política*, FCE, México, 1984, pp. 106-131.

¹¹³ Pareto, Vilfredo. *Forma y Equilibrios Sociales*, Alianza, Madrid, 1980, pp. 241-332.

En una democracia consolidada se cuentan con un número considerable de recursos institucionales y legales para prevenir y, en su caso, enfrentar los problemas de gobernabilidad. El federalismo, la separación de poderes, el sistema de partidos, la correlación entre mayorías y minorías, elecciones periódicas, posibilidades de la alternancia y las múltiples formas de participación ciudadana hacen de la democracia el espacio institucional idóneo para dirimir pacíficamente la confrontación de programas y proyectos políticos. Se trata, entonces, de que gobernabilidad y democracia se influyan provechosamente para propiciar gobiernos democráticos a la vez que legítimos, eficientes y responsables.

Al respecto, resulta de consideración la percepción que dos notables estudiosos de la política tienen sobre la democracia: Michelangelo Bovero y Robert Dahl. El primero la define como “aquella forma de gobierno en la que se institucionalizó la posibilidad de cambiar los gobiernos sin violencia, sin sangre”.¹¹⁴ En tanto, Robert Dahl considera que la democracia real existe como un sistema poliárquico, es decir, uno que es altamente incluyente y extensamente competitivo.¹¹⁵ Ambos autores llegan a la conclusión de que para contener y encauzar esa pluralidad en pugna, es necesario contar con un sólido marco institucional, capaz de resistir la fricción producida por el choque de los intereses, pues la energía que genera la dinámica democrática es tal que, sin las instituciones adecuadas, fácilmente puede degenerar en parálisis o en conflictos de clase incontrolables.

Para alcanzar el cambio político esperado es importante considerar que no solamente es responsabilidad de los gobernantes velar por el bienestar del país, sino también de los propios ciudadanos. Si bien la ciudadanía tiene el derecho a exigir cuentas claras sobre el ejercicio gubernamental, del mismo modo cuenta con la responsabilidad de asumir su papel dentro del sistema político y en ese sentido actuar con madurez: apegándose a las leyes, evitando actos de corrupción y asumiendo su papel de contribuyente. Solamente de esa forma se podrá hablar de un ejercicio democrático en el que verdaderamente el poder resida en el pueblo.

El doctor en políticas públicas Andrés Roemer, señala muy atinadamente que “hay que motivar a los ejecutantes para que produzcan y den lo mejor de cada uno, y hay que inducir a cada uno de los miembros de la organización a tocar en conjunto, respetando las jurisdicciones de los demás pero a

¹¹⁴ Islas, Jorge. “La alternancia, requisito indispensable de la democracia”, en entrevista a Migelangelo Bovero, El Economista, lunes 26 de junio de 2000.

la vez sumando los esfuerzos de los mismos....Una orquesta es buena cuando absolutamente todos sus elementos son buenos y ejecutan a la perfección la parte que les corresponde".¹¹⁶ Por tanto, en la medida en que la ciudadanía observe cambios sustanciales en el ejercicio gubernamental y en la forma de hacer política, se sentirá motivada para continuar impulsando esos cambios y adoptar el papel que le toca desempeñar dentro del sistema político. Por su parte, las instituciones políticas podrán ejecutar sus funciones de manera eficaz y contarán, además, con la legitimidad de la ciudadanía, lo que generará un Estado gobernable democráticamente.

Finalmente, al estar insertados inminentemente en el proceso de la globalización, en un sistema democrático resulta indispensable buscar formas para lograr una igualdad social que permita amortiguar los golpes de este fenómeno, dado que la igualdad política necesita de una disminución de la brutal desigualdad social para poder funcionar. Además, el establecimiento de marcos regulatorios y códigos de ética permitirán imponer barreras a este fenómeno, ya que con ello se especificarían exactamente los casos en los que se puede intervenir; además de delimitar situaciones en las que la injerencia de otros países sería permitida, pudiendo ser solamente aquellas en donde la estabilidad mundial se encuentre en peligro.

Si no se adopta una postura madura y se crea conciencia por parte de los ciudadanos y actores políticos, teniendo metas fijas respecto a lo que se requiere en cuestiones de desarrollo integral, para posteriormente dar paso a un pacto político en donde se finquen límites para intervenir en el proceso de soberanía, las consecuencias y el retraso de México ante el extranjero puede ser fatal y los problemas globales se volverán más profundos y complejos de abatir internamente.

Empero, es primordial que nuestro país cuente con un plan verdadero sobre los tópicos que ponen en riesgo la gobernabilidad y en los que se está dispuesto a ceder un poco de su soberanía. A la vez, sería adecuada la coordinación con los distintos poderes del Estado en cuestiones de evaluación y como medio de legitimación de las actividades que los órganos de seguridad realicen.

Para llevar a cabo todo esto y lograr un Estado gobernable democráticamente es indispensable que tanto las entidades federativas como el Gobierno federal conozcan en primer lugar las carencias que tienen y los problemas que se presentan en cuanto a la seguridad nacional, así como los grupos que ponen en peligro la capacidad de respuesta gubernamental.

¹¹⁵ Dahl, Robert Alan. *La Poliarquía: Participación y Oposición*. Tecnos, Madrid, 1989, pp. 7-8.

Todo ello con la finalidad de definir los problemas que pueden ser combatidos desde los propios estados, los que ameriten la intervención del Gobierno federal, o aquellos que requieran de ayuda internacional. Sobre esto último, la existencia de un marco regulatorio sería necesario en el sentido de delimitar claramente estas funciones, sin escudarse en la bandera de la soberanía.

Asimismo, a nivel externo es imprescindible la creación de nuevas formas de gobierno capaces de enfrentar los problemas que amenazan la estabilidad mundial, dado que con la globalización y su consecuente unión entre Estados, los factores que ponen en riesgo la armonía entre ellos se transforman en células más difíciles de erradicar.

¹¹⁶ Roemer, Andres. "Políticas Públicas: Lecciones de Orquesta", Revista Nexos, número 280, abril 2001, pp. 19-20.

CONCLUSIONES

Una vez mencionadas algunas consideraciones en torno al proceso de consolidación hacia un sistema democrático, se procederá por plantear diversas alternativas para disminuir el porcentaje de ingobernabilidad en México. Para tal efecto, es preciso destacar que el análisis de gobernabilidad, abordado en el tercer capítulo, es un indicador que permite identificar una disfunción que se presenta a nivel municipal. Por tanto, si se considera que el municipio es la base de organización del sistema federal en México y el primer punto de encuentro de la sociedad con el gobierno, es posible deducir que estos conflictos se presentan en los otros dos niveles de gobierno: estatal y federal.

No obstante, también es importante considerar las diversas excepciones que impiden una extrapolación entre estos niveles de gobierno: movimientos armados, desarrollo económico, nivel de vida de la población, calendario electoral, movimientos recurrentes o coyunturas económicas, período de avance presidencial, legitimidad del ejercicio gubernamental, problemas históricos entre comunidades étnicas en cuanto a sus usos y costumbres o problemas de delimitación territorial, entre otros.

El hallazgo más importante en el análisis de gobernabilidad es que el 7.5% de los municipios, anualmente, presentan un déficit de gobernabilidad, es decir, con respecto a la definición mostrada, en este porcentaje no hay un equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental a nivel de alcaldías electas democráticamente, por lo que la estabilidad de estos gobiernos es puesta en riesgo al no ser lo suficientemente eficaces al momento de brindar soluciones a los requerimientos de la población.

A su vez, los estados que presentan un mayor porcentaje de incidencia de problemas municipales son Oaxaca, Chiapas, México, Veracruz, Hidalgo y Guerrero. Esto debido a los altos índices de marginación y pobreza que presentan en relación con otros estados, así como también a que son entidades federativas con mayor densidad poblacional; polarización en la distribución del ingreso; una marcada pluralidad política; presencia de diversos grupos étnicos; un crecimiento económico desigual, arraigo de fuerzas políticas locales, entre otros.

Al respecto, vale la pena mencionar las cifras proporcionadas por el gobernador de Oaxaca, José Murat Casab, respecto a varios de estos estados: la pobreza extrema en Oaxaca, Chiapas y

Guerrero es superior a 40%, más del doble de la media nacional, ubicada en 17%, y 6 veces mayor al promedio de los estados del norte del país. En cuanto a servicios básicos para la vivienda, en los estados de Guerrero y Oaxaca más de una tercera parte de la población carece de drenaje o servicio sanitario, en tanto que en el Distrito Federal y en Nuevo León la proporción es menor al 2%. El 12% de las viviendas en Oaxaca y Chiapas carecen de energía eléctrica, mientras que en el Distrito Federal y en Nuevo León existe prácticamente cobertura total. En Guerrero, Veracruz y Oaxaca, una cuarta parte de la población carece de agua entubada, contrario a Aguascalientes, en donde 98.7% de las viviendas tienen acceso a ella.¹¹⁷

Por otro lado, el análisis descrito en el tercer capítulo desprende que una de las razones que generan situaciones de ingobernabilidad en este ámbito de gobierno se deben a problemas electorales, conflictividad que obliga a ser atendida por los Institutos Estatales Electorales, los Consejos Distritales y Municipales, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que la población no recurre a estas instancias por falta de conocimiento, lo que deteriora la estabilidad política de los municipios.

Otra de las causas obedece a un conflicto asociado con las características propias del sistema político mexicano, debido a que durante gran parte de la vida política en el país se fomentaron las estructuras de poder paralelo, que ahora ya no son convenientes ni se insertan en el nuevo marco institucional del Estado mexicano. También está relacionada con la vigencia del estado de Derecho. En la medida que éste rijan y que las instituciones políticas del país sean eficaces, se minimizarán las estructuras que operan de manera paralela a los poderes constituidos de manera legítima.

Sin embargo, el principal problema que proyecta el análisis de gobernabilidad se origina por la falta de implementación de programas públicos, que se refleja en situaciones básicas de prestación de servicios a la población integrante de un ayuntamiento.

De todo esto se desprende que el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales en los órganos de gobierno, la irrupción de la violencia, corrupción y erosión de la legitimidad de los gobiernos se deben a que no se tiene una claridad conceptual sobre el término y las implicaciones de la gobernabilidad.

¹¹⁷ Editorial de El Universal. Miércoles 13 de febrero de 2002.

Esto responde a la inestabilidad política mediante respuestas pragmáticas y sensibles, pero no se cuenta con una metodología científica para hacerle frente a conflictividades en materia de gobernabilidad y en este sentido tampoco existen esquemas que anticipen disfunciones en el tiempo y propongan cursos de acción para mitigarlos.

Si esto se transfiere a una recomendación de política, el diagnóstico desprende que para abatir gran parte de los problemas que se presentan en los municipios y por ende, a nivel estatal y federal, la principal alternativa sería brindar capacitación a los ayuntamientos en términos de gestión pública, administración y finanzas; así como de diseño de programas y servicios, además de una vocación de servicio profesional y ética. Por tal motivo, esta investigación se enfocó primordialmente en intentar elaborar una metodología que permita planear, implementar y evaluar programas de carácter eminentemente públicos, que solamente tienen cabida en las formas de gobierno democráticas.

Si bien la capacitación para implementar políticas públicas resulta fundamental para lograr estados gobernables, como se analizó en los apartados de planeación e indicadores, no es dable establecer implícitamente una solución. Por tal motivo, la reducción de cotos de poder, continuidad de los programas y una cultura política madura coadyuvarán en gran medida a disminuir el porcentaje de ingobernabilidad. Aunado a estos factores, también es preciso destacar que la endeble situación económica de los municipios impide el establecimiento del modelo deseable de gobernabilidad.

Una cuestión que surge en torno a la capacitación en materia de gestión pública reside en determinar a los órganos encargados de proporcionarla. De esta manera, se presentan diversas opciones:

1. Que los partidos políticos capaciten y coadyuven a establecer códigos de ética para postular a sus candidatos, de tal suerte que en caso de no lograr un buen desempeño gubernamental, el costo político para ellos sea elevado.
2. Lograr una colaboración entre los tres niveles de gobierno para que a través de instituciones académicas de investigación y de educación superior se capacite a los alcaldes electos con el objetivo de lograr mayor eficacia en el ejercicio gubernamental. Ningún país que se diga ser

federalista puede garantizar la gobernabilidad y el manejo de asuntos públicos sin una comunicación directa, transparente y fluida entre los demás niveles de gobierno.

Este aspecto se encuentra relacionado con el poder compartido, el cual lejos de dividir las relaciones entre las partes integrantes de la Federación, debiera servir para que los gobiernos actúen responsablemente frente a la sociedad que distribuyó el poder equilibradamente. La madurez política que se requiere en estos tiempos para poder interactuar con actores políticos de otros partidos no tiene por qué entrar en conflicto con la gobernabilidad. En este contexto, al 18 de junio de 2002, 24 de los 32 estados integrantes de la Federación se encontraban gobernados por partidos políticos distintos al del Presidente de la República y 2 056 de los 2 430 municipios que existen en el país también son administrados por poderes compartidos,¹¹⁸ lo que obliga a los gobernantes a actuar mediante acuerdos a través de los cauces institucionales

Si la capacitación a los ayuntamientos es complementada con una estrategia de comunicación y la imposición de mayores sanciones, el índice de tomas de alcaldías en nuestro país disminuirá notablemente y por ende, la gobernabilidad en los municipios será mayor, logrando con ello un país con una clara y mejor capacidad de respuesta gubernamental.

Sin embargo, para llevar a la práctica estas acciones se presenta otro obstáculo: las entidades federativas con altos índices de pobreza y marginación difícilmente podrán implementar políticas públicas. Lo cual genera un círculo vicioso toda vez que mientras no se reduzcan estos niveles, no se contarán con los instrumentos necesarios que permitan la capacitación de los presidentes municipales para implementar programas públicos.

Una forma de abatirlo podría generarse a través de una instrumentación paralela de ayuda social y capacitación. Esto es, mientras se continúan otorgando subsidios a estas comunidades, se implementan programas que conlleven a una autosuficiencia, capacitando a su vez a los representantes populares en la elaboración y seguimiento de los programas, así como brindando educación a la población en general para que en lo sucesivo también sean autosuficientes en el planteamiento de políticas públicas. Es preciso destacar que de llevarse a la práctica estas recomendaciones, los cambios no se observarán de un día para otro, en virtud de que se trata de un proceso gradual en el que a través del tiempo se obtendrán resultados positivos.

¹¹⁸ Instituto Nacional del Federalismo.

Por otra parte, como se mencionó en el apartado de definición del problema, un conflicto está unido a una cadena y por ende a otro problema. En este sentido, la capacitación resultaría poco eficiente si la renovación total de las estructuras se realiza relativamente en períodos cortos de tiempo, por lo que continuamente se tendrían que capacitar a los representantes populares para asumir sus funciones y los costos -políticos, económicos y sociales- serían mayores que los beneficios. Aunado a esto, al existir períodos cortos de gestión, los representantes descuidan el contacto con la ciudadanía y se preocupan más por lograr relaciones que les permita asegurar un futuro político una vez concluido su período de gobierno.

Bajo este esquema, podría pensarse en la conveniencia en implementar un sistema en el que los funcionarios electos popularmente duraran en su encargo más tiempo para dar mayor sustentabilidad a los programas aplicados, así como analizar si este proceso debiera realizarse de manera parcial o total; sin embargo, debido a lo extenso que resulta este razonamiento ambas propuestas podrían ser discutidas en otra investigación al ser en sí mismas temas de análisis.

Por último, para que exista una verdadera evaluación sobre las políticas aplicadas resulta indispensable contar con equipos de evaluadores capacitados en las dependencias federales, estados y municipios; establecer unidades de evaluación y seguimiento en éstos; asignar un presupuesto específico para su desarrollo; disponer de tecnología de punta en materia informática; y proveer mejores fuentes de información como un sistema de indicadores sociales.

Con todas las alternativas antes mostradas, se tiene la convicción de que en caso de llevarse a la práctica, la democracia en México podría ser más gobernable y los problemas derivados de estas situaciones disminuirían notablemente.

ANEXOS

Anexo núm. 1

Tipología sobre problemas municipales (1 de julio de 2000 al 31 de enero de 2001). Tercer capítulo

FECHA	ESTADO	PROBLEMA	CLASIFICACIÓN
04/07/00	Puebla	Agresión a representantes de la Alianza por México en Coxcatlán	Electoral
04/07/00	Campeche	Toma del Consejo Distrital de Hopelchen	Electoral
04/07/00	Guerrero	Asesinato de campesinos en José Azueta	Electoral
07/07/00	Hidalgo	Agresión entre regidores priistas y panistas en Pachuca	Conflicto interpartidos
07/07/00	Jalisco	Disputa territorial entre Jalisco y Aguascalientes	Estructuras de poder paralelo
10/07/00	Oaxaca	Protesta por abasto de maíz	Administrativo
10/07/00	Morelos	Toma del palacio municipal en Ocuituco	Electoral
13/07/00	Hidalgo	Conflicto entre comerciantes y horticultores por espacios	Administrativo
13/07/00	Veracruz	Protesta por incumplimiento de obras públicas en Tlaquilpa y Zongolica	Administrativo
14/07/00	Nuevo León	Rechazo a nuevo plan de estudios de carrera magisterial	Administrativo
17/07/00	Veracruz	Inconformidad social por tortura	Administrativo
18/07/00	Guerrero	Protesta social en Acapulco	Administrativo
19/07/00	México	Conflictos en la alcaldía de Teoloyucan	Electoral
19/07/00	México	Conflictos en la alcaldía de Texcaliacac	Electoral
21/07/00	México	Inconformidad por construcción de obra pública	Administrativo
21/07/00	Morelos	Conflicto entre policías estatales y municipales en Zacatepec	Administrativo
25/07/00	Morelos	Inconformidad social en Yautepec	Administrativo
26/07/00	México	Demandan creación de nuevo municipio	Autonomía
26/07/00	Morelos	Irrupción en sesión de Congreso	Conflicto interpartidos
27/07/00	Guerrero	Denuncia a presidente municipal	Administrativo
28/07/00	Nayarit	Plantón en la presidencia municipal de Tepic	Administrativo
31/07/00	Chiapas	Linchamiento de un indígena en Ocosingo	Administrativo
31/07/00	Guerrero	Alcaldes perredistas forman un bloque común	Administrativo
01/08/00	Oaxaca	Estado de sitio en San Felipe Usila	Administrativo
02/08/00	Chihuahua	Narcosiembra en la sierra Tarahumara	Administrativo
02/08/00	Puebla	Saqueo en Tecamachalco	Reclamo de Justicia
03/08/00	Veracruz	Toma del palacio municipal de Texitepec	Administrativo
03/08/00	Chiapas	Plantón en palacio municipal de Tapachula	Administrativo
04/08/00	Campeche	Desalojo en Ciudad del Carmen	Conflicto interpartidos
07/08/00	Guanajuato	Reforma el Código Penal en relación al aborto	Derechos Humanos
08/08/00	Chiapas	Conflicto agrario en Yahalón	Estructuras de poder paralelo
09/08/00	Oaxaca	Solicitud para destituir al edil de Magdalena Tequisitlán	Administrativo
10/08/00	Guerrero	Toma de instalaciones del palacio municipal en San Jerónimo	Estructuras de poder paralelo
10/08/00	Michoacán	Militantes perredistas se manifiestan en la sede del TEPJF	Electoral
15/08/00	Guerrero	Campesinos toman las instalaciones de la SAGAR	Administrativo
17/08/00	México	Demanda de recursos en Temoaya	Administrativo

FECHA	ESTADO	PROBLEMA	CLASIFICACIÓN
17/08/00	México	Demanda de recursos en Lerma	Administrativo
18/08/00	México	Problemas en Tecatitlán, Tecamac, Malinalco, Ecatepec y Huixquilucan	Electoral
18/08/00	México	Enfrentamiento en Chimalhuacán	Estructuras de poder paralelo
21/08/00	México	Toma del palacio municipal en Papalotla	Estructuras de poder paralelo
22/08/00	Guerrero	Demandas sociales en Acapulco	Administrativo
22/08/00	Hidalgo	Toma de alcaldía en Tolcayuca	Administrativo
23/08/00	Chiapas	Conflictos en Ocosingo	Estructuras de poder paralelo
23/08/00	Chiapas	Enfrentamiento en Zinacantán	Estructuras de poder paralelo
25/08/00	Hidalgo	Toman alcaldía en Huazalingo	Administrativo
29/08/00	Morelos	Desalojo en Morelos por proyecto agropecuario	Administrativo
29/08/00	Oaxaca	Solicitan destitución de edil en San Miguel Quetzaltepec	Administrativo
01/09/00	Chihuahua	Diferencias entre el gobernador y el alcalde de Ciudad Juárez	Administrativo
05/09/00	Oaxaca	Intento de linchamiento en San Pedro Xochiapan	Reclamo de justicia
07/09/00	Hidalgo	Toma de palacio municipal del Cuauhtepic	Administrativo
08/09/00	Chiapas	Problemas por reservas naturales en Montes Azules	Administrativo
11/09/00	Chiapas	Secuestro de funcionarios en Benemérito de las Américas	Administrativo
12/09/00	Chiapas	Pobladores destituyen a su alcalde y síndico municipal en Huixtán	Administrativo
13/09/00	Chiapas	Paro de labores de policías	Administrativo
14/09/00	Guerrero	Enfrentamiento entre pobladores y autoridades de Xochistlahuaca	Estructuras de poder paralelo
20/09/00	Chiapas	Enfrentamiento entre policías y pobladores de Suchiate	Administrativo
22/09/00	México	Enfrentamiento en Tutitlán	Administrativo
22/09/00	México	Toma del palacio municipal en Papalotla	Administrativo
25/09/00	San Luis Potosí	Toma del palacio municipal en Tampacán	Estructuras de poder paralelo
26/09/00	San Luis Potosí	Toma de palacios municipales en Tampacán, Tanlajás, San Antonio Villa de Zaragoza, Ébano, Rayón y Charcas	Electoral
27/09/00	Tlaxcala	Enfrentamiento en San Pablo del Monte	Administrativo
28/09/00	Guerrero	Enfrentamiento entre comerciantes y policías	Estructuras de poder paralelo
29/09/00	México	Crisis financiera en Huixquilucan	Administrativo
29/09/00	Nayarit	Pugnas territoriales entre Nayarit y Jalisco	Estructuras de poder paralelo
02/10/00	México	Déficit en servicios de salud en Ecatepec	Administrativo
03/10/00	Chiapas	Demandan destitución de alcalde en Tapilula	Administrativo
03/10/00	Chiapas	Solicitan desaparición de poderes en Jitotol	Administrativo
03/10/00	Hidalgo	Acusan a alcalde de Tulancingo por desvío de recursos	Administrativo
05/10/00	Chiapas	Paro del sector salud en Tapachula	Administrativo
06/10/00	Oaxaca	Disputa agraria	Estructuras de poder paralelo
09/10/00	Campeche	Bloqueo en Ciudad del Carmen	Administrativo
12/10/00	Baja California	Paro magisterial en Tijuana	Administrativo

FECHA	ESTADO	PROBLEMA	CLASIFICACIÓN
17/10/00	Chihuahua	Plantón de tarahumaras	Autonomía
17/10/00	Sonora	Inconformidad de la etnia Mayo	Autonomía
19/10/00	Tabasco	Inconformidad del PRD y PAN ante comicios electorales	Electoral
07/11/00	Chiapas	Toma del alcaldía en Zinacantán	Administrativo
09/11/00	Hidalgo	Agresión a miembros del cabildo de Tulancingo	Administrativo
10/11/00	Chiapas	Solicitan destitución del edil en Jitotol	Administrativo
13/11/00	Chiapas	Enfrentamiento entre indígenas y personal de seguridad pública	Estructuras de poder paralelo
15/11/00	Guerrero	Bloqueo del Congreso local	Administrativo
17/11/00	Chiapas	Pobladores lesionan a su presidente municipal en Tapiula	Administrativo
17/11/00	Guanajuato	Enfrentamiento debido a un desalojo	Reclamo de justicia
21/11/00	Michoacán	Enfrentamiento sindical	Estructuras de poder paralelo
21/11/00	Oaxaca	Problema entre ejidatarios de Santa Cruz Amilpas y San Sebastián Tula	Estructuras de poder paralelo
22/11/00	México	Demandan creación de 13 municipios	Autonomía
24/11/00	México	Demandan destitución de edil de Acolman	Administrativo
05/12/00	Chiapas	Disturbios en Motozintla	Reclamo de justicia
06/12/00	Durango	Despojo de 3 mil hectáreas	Estructuras de poder paralelo
07/12/00	Chiapas	Enfrentamiento entre campesinos en Copainalá	Estructuras de poder paralelo
08/12/00	Tabasco	Inconformidad social	Administrativo
11/12/00	Chiapas	Impiden Informe de Gobierno del edil de Suchiate	Administrativo
21/12/00	Tlaxcala	Irregularidades en Ixtenco	Administrativo
21/12/00	Veracruz	Prófugo el alcalde de Catemaco	Administrativo
01/01/01	San Luis Potosí	Toma de alcaldía de la presidencia municipal de Xilitla	Electoral
01/01/01	Veracruz	Toma de alcaldía por toma de protesta en Tres Valles	Electoral
01/01/01	Veracruz	Toma de alcaldía por toma de protesta en Coyutla	Electoral
01/01/01	Veracruz	Toma de alcaldía por toma de protesta en Rodríguez Clara	Electoral
01/01/01	Veracruz	Toma de alcaldía por toma de protesta en Castillo de Teayo	Electoral
01/01/01	Veracruz	Toma de alcaldía por toma de protesta en Atzalán	Electoral
01/01/01	Veracruz	Toma de alcaldía por toma de protesta en Ayahualulco	Electoral
01/01/01	Veracruz	Toma de alcaldía por toma de protesta en Chiconamel	Electoral
03/01/01	Puebla	La Junta Auxiliar de San Antonio Tlacamilco, Acajete, solicita a la Segob autonomía municipal	Demanda de autonomía
05/01/01	Veracruz	La comunidad de Sochiapa se declara municipio indígena autónomo	Demanda de autonomía
05/01/01	Chiapas	Toma de alcaldía en Zinacantán	Conflicto interpartidos
10/01/01	Guerrero	Conflicto en Xochistlahuaca por nombramiento de comisarios	Estructuras de poder paralelo
15/01/01	Yucatán	Tensión ante instalación de consejeros electorales	Estructuras de poder paralelo
26/01/01	Nayarit	Solicitan destitución del alcalde en Tuxpan	Administrativo
26/01/01	Guerrero	Toma de ayuntamientos	Administrativo
30/01/01	Morelos	Inconformidad por resultado electoral en Ocuituco	Electoral

Fuente: Diarios locales y nacionales. Secretaría de Gobernación.

BIBLIOGRAFÍA

- ✓ **Aguilar Villanueva, Luis F.** "*Gestión Gubernamental y Reforma del Estado*", Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Primera Edición, México, 1992, pp. 131-147.
- ✓ **Aguilar, Villanueva Luis F.** "*La Administración Pública y el Público Ciudadano*", Revista del Senado de la República, volumen 3, número 6, enero-marzo 1997.
- ✓ **Alcántara Saez, Manuel.** *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, FCE, Madrid, 1990.
- ✓ **Alcántara Saez, Manuel.** "*Las Transiciones a la Democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo*", Revista del Centro de Estudios Constitucionales, núm. 11, 1992.
- ✓ **Arbós, Xavier y Salvador Giner.** *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993.
- ✓ **Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo.** *La Nueva Administración Pública*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- ✓ **Bardach, Eugene.** *Los Ocho Pasos para el Análisis de las Políticas Públicas. Un manual para la práctica*, CIDE-Miguel Angel Porrúa Editores, México, 1999.
- ✓ **Berlín Valenzuela, Francisco.** *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1994.
- ✓ **Bobbio, Norberto.** *Liberalismo y Democracia*, FCE, México, 1991.
- ✓ **Bobbio, Norberto.** *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, FCE, México, 1994.
- ✓ **Bodino, Jean.** *Los Seis Libros de la República*, Aguilar, Madrid, 1973.
- ✓ **Buendía Vázquez, Alejandro.** "*Políticas Públicas. Enfoques y Perspectivas*", Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 35, México, septiembre de 1997.
- ✓ **Cabrero Mendoza, Enrique.** "*Usos y Costumbres en la Hechura de las Políticas Públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes*", Gestión y Política Pública, CIDE, volumen IX, número 2, segundo semestre de 2000.
- ✓ **Cambio XXI, Fundación Mexicana.** *Las Transiciones a la Democracia*, Porrúa, México, 1993.
- ✓ **Camou, Antonio.** "*Gobernabilidad y Democracia*", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 6, México, 1997.
- ✓ **Cardozo Brum, Miriam.** "*La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones*", Revista de Administración Pública, núm. 84, INAP, México, enero-junio 1993.

- ✓ Cardozo, M. y Moreno S. P. *Eficiencia y Evaluación de la Gestión de las Organizaciones. Un intento de aplicación para el Sector Público*, Material Docente, núm. 4, DAP-CIDE, México, octubre de 1983.
- ✓ Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*, Siglo XXI Editores, Quinta Edición, México, 1992.
- ✓ Colomer, Joseph. "Transitions by Agreement: Modeling the Spanish Way", American Political Science Review, núm. 85, 1991.
- ✓ Covián Andrade, Miguel Ángel. *Teoría Constitucional*, El Pliego, Segunda Edición, México, 2000.
- ✓ Curzio Rodríguez, Leonardo. "Los Servicios de Inteligencia en el Nuevo Siglo. Estado, Soberanía y Seguridad Nacional", Revista de Administración Pública, INAP, núm. 101, México, 2000.
- ✓ Delgadillo Gutiérrez, Humberto. *Introducción al Derecho Administrativo*, Limusa, México, 1999.
- ✓ Diamond, Larry Jay. "Developing Democracies: Towards Consolidations", The Johns Hopkins University Press, New Jersey, 2000, pp.11-12.
- ✓ Downs, Anthony. "El Ciclo de Atención a los Problemas Sociales: los Altibajos de la Ecología". En Aguilar, Villanueva Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Porrúa, Segunda Edición, México, 1996.
- ✓ Downs, Anthony. *Teoría Económica de la Democracia*, tr. Luis Adolfo Martín Merino. Aguilar, Madrid, 1973.
- ✓ Dror, Yehezkel. *Public Policymaking Reexamined*, New Brunswick, N. J., 1989.
- ✓ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel, Segunda Reimpresión, Barcelona, 1992.
- ✓ Easton, David. *Esquema para el Análisis Político*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- ✓ Elder, Charles y Roger Cobb. "Formación de la Agenda: El Caso de la Política de los Ancianos". En Aguilar, Villanueva Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Porrúa, Segunda Edición, México, 1996.
- ✓ Engels, Federico. *El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado*, Editores Unidos Mexicanos, México, 1977.
- ✓ Fernández Ruiz, Jorge. *El Estado Empresario*, UNAM, México, 1982.
- ✓ Flifish, Ángel. "Gobernabilidad y democracia", Revista Mexicana de Sociología, año LII, num. 1, México, enero-marzo 1991, pp 113-114.

- ✓ Gonnard, Rene. Historia de las Doctrinas Económicas, Aguilar, Madrid, 1959.
- ✓ Goñi Cabello, Hugo. "Una Propuesta de Análisis de la Gobernabilidad: La Gobernabilidad Democrática", La Gaceta de Ciencia Política, ITAM, núm. II, México, 2001, pp. 29-45.
- ✓ Graham T., Alisson. "Modelos Conceptuales y la Crisis de los Misiles Cubanos". En Aguilar Villanueva, Luis F. La hechura de las políticas, Porrúa, Tercera Edición, México, 2000.
- ✓ Gunn, Lewis. "Why is implementation so difficult?", Management Service in Government, Inglaterra, noviembre de 1978
- ✓ Heller, Herman. Teoría del Estado, FCE, México, 1963.
- ✓ Hobbes, Tomás. Leviatán, estudio preliminar y selección de textos por Enrique Tierno Galván, Tecnos, Madrid, 1966.
- ✓ Huerta Ochoa, Carla. Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político, UNAM, México, 1998.
- ✓ Huntington, Samuel. La Tercera Ola: la Democratización a finales del Siglo XX, Paidós, Barcelona, 1994.
- ✓ Islas, Jorge. "La alternancia, requisito indispensable de la democracia", en entrevista a Miguelangelo Bovero, El Economista, lunes 26 de junio de 2000.
- ✓ Jellinek, Jorge. Teoría General del Estado, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1954.
- ✓ Jenkins, William. Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective, Martin Roberson and Company, Inglaterra, 1978.
- ✓ Jiménez de Parga, Manuel. Los Regímenes Políticos Contemporáneos: las Grandes Democracias con Tradición Democrática, Tecnos, Sexta Edición, Madrid, 1990.
- ✓ Kelsen, Hans. La Teoría Pura del Derecho, Editora Nacional, México, 1976.
- ✓ Kelsen, Hans. Teoría Comunista del Derecho y del Estado, Emecé Editores, Buenos Aires, 1957.
- ✓ Lapierre, Jean William. El Análisis de los Sistemas Políticos, Península, Barcelona, 1976.
- ✓ Lindblom, Charles. "Todavía Tratando de Salir del Paso", en Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas, Porrúa, Tercera Edición, México, 2000.
- ✓ Linz, Juan. An authoritarian Regime: Spain, The Free Press, New York, 1970.
- ✓ Linz, Juan. Totalitarian and Authoritarian Regimes, Handbook of Political Science, vol. 3, Addison-Wesley Pub, Reading, 1975.
- ✓ Linz, Juan . La Quiebra de las Democracias, Alianza Universidad, Madrid, 1987.

- ✓ Linz, Juan. "Transiciones a la Democracia", Revista Española de Investigaciones Sociológicas, número 51, 1990.
- ✓ Linz, Juan (et. al). Hacia una Democracia Moderna, Democracia: Presidencialismo o Parlamentarismo, Universidad Católica de Chile, Santiago, 1999.
- ✓ Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil, Aguilar, Madrid, 1976.
- ✓ Lowi, Theodore. "Políticas Públicas, estudios de caso y Teoría Política". En Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas, Porrúa, Tercera Edición, México, 2000.
- ✓ Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe, Delma, México, 1996.
- ✓ March, James G. y Johan P. Olsen. El Redescubrimiento de las Instituciones: La Base Organizativa de la Política, FCE, México, 1997.
- ✓ March, James y Herbert Simon. Teoría de la Organización, Ariel, Barcelona, 1993.
- ✓ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, INAP-CONACYT, México, 1985.
- ✓ Medina, A. y Mejía J. El Control y la Implantación de la Política Pública, Plaza y Valdés, México, 1993.
- ✓ Mena Torres, María Angélica (et. al). Glosario de Términos Administrativos, Editorial Eduvem, Segunda Edición, México, 1995.
- ✓ Mény, Ives y Jean Claude Thoenig. Las Políticas Públicas, Ariel, Barcelona, 1992
- ✓ Merkl, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo, Editora Nacional, México, 1975.
- ✓ Mosca, Gaetano. La Clase Política, FCE, México, 1984.
- ✓ Nelson, Barbara. "La Formación de una Agenda: El Caso del Maltrato de Niños". En Aguilar, Villanueva Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa, Segunda Edición, México, 1996.
- ✓ Olmedo, Raúl. "La Planeación Municipal, interés de la Administración Pública", Revista del Senado de la República, volumen 3, México, enero-marzo 1997, pp. 69.
- ✓ Olson, Mancur. La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y la Teoría de Grupos; tr. Ricardo Calvet Pérez, Limusa, México, 1992.
- ✓ Pareto, Vilfredo. Forma y Equilibrios Sociales, Alianza, Madrid, 1980.
- ✓ Pasquino, Gianfranco (et. al). Diccionario de Política, Siglo XXI, Madrid, 1988.
- ✓ Pasquino, Gianfranco. La Democracia Exigente, FCE, Buenos Aires, 1999.

- ✓ Pressman, Jeffrey y Aarón Wildavsky. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, FCE, México, 1998.
- ✓ Roemer, Andres. "Políticas Públicas: Lecciones de Orquesta", Revista Nexos, número 280, abril 2001.
- ✓ Rousseau, Jean Jaques. El Contrato Social o Principios de Derecho Político, Océano, México, 1999.
- ✓ Rustow, Dankwart. "Transiciones a la Democracia Hacia un Modelo Dinámico", Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Primera Edición, México, 1992.
- ✓ Sartori, Giovanni. ¿Qué es la Democracia?, Nueva Imagen, México, 1998.
- ✓ Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política, Porrúa, Décimo Primera Edición, México, 1993.
- ✓ Stein, Ekkehart. Derecho Político, Aguilar, Madrid, 1973.
- ✓ Stepan, Alfred y Juan Linz. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Postcommunist Europe, John Hopkins University Press, New Jersey, 1996.
- ✓ Theo, Stemmen. Sistemas Políticos Actuales, Guadarrama, Madrid, 1967.
- ✓ Tocqueville, Alexis. La Democracia en América, FCE, Décima Reimpresión, México, 2000.
- ✓ Weber, Max. Economía y Sociedad, FCE, Segunda Edición, México, 1987.
- ✓ Weber, Max. El Político y el Científico, Novena Edición, México, 1991.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- ✓ Alcántara Saez, Manuel. Sistemas Políticos de América Latina, Tecnos, Madrid, 1990.
- ✓ Aristóteles. La Política, Iberia, Barcelona, 1954.
- ✓ Bañón, R. y Carrillo E. (comps). La Nueva Administración Pública, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997.
- ✓ Bardach, Eugene. The Implementation Game, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1978.
- ✓ Buendía, Alejandro y Ma. Dolores Juanchi. Evaluación del Presupuesto y Gasto Público: Pensar y decidir la próxima década, IPN-UAM-CEEN-Noriega Editores.
- ✓ Burdeau, Georges. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Editora Nacional, Madrid, 1981.
- ✓ Collier, Simon. A History of Chile, 1808-1994, Cambridge University Press, New York, 1996.
- ✓ Dahl, Robert Alan. La Poliarquía: Participación y Oposición, Tecnos, Madrid, 1989.
- ✓ Dunn N., William. Public Policy Analysis: An Introduction, Prentice Hall, Segunda Edición, New Jersey, 1994.
- ✓ Franco, Rolando y Cohen Ernesto. La Evaluación de los Proyectos Sociales, Siglo XXI, México, 1994.
- ✓ Guerrero Amparán, Juan Pablo. "La Evaluación de Políticas Públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", Revista Gestión y Políticas Públicas, CIDE, vol. IV, núm. 1. México, primer trimestre de 1995.
- ✓ Gramsci, Antonio. Cuadernos de la Cárcel, Era, México, 1981.
- ✓ Haro Bélchez, Guillermo. Servicio Público de Carrera: tradición y perspectivas, INAP-Miguel Angel Porrúa, México, 2000.
- ✓ Méndez, José Luis y Raich P. Uri (coords). Evaluación del Desempeño y Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública y los Organismos Electorales, INAP-IFE, México, 2000.
- ✓ Paniagua Soto, Juan Luis, Regímenes Políticos, Salvat, Barcelona, 1981.
- ✓ Pfeffer, Jeffrey. Organizaciones y Teoría de las Organizaciones, FCE, México, 1992.
- ✓ Perrow, Charles. Sociología de las Organizaciones, Mc Graw Hill, Tercera Edición, México, 1996.
- ✓ Peters, B. Guy. "Modelos Alternativos del Proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", Vol. IV, núm. 2, CIDE, México, segundo semestre 1995.
- ✓ Tezanos, José Félix (et. al.). La Transición Española, Sistema, Madrid, 1989.
- ✓ Weimer, David y Aidan Vining. Policy Analysis: concepts and practice, Prentice Hall, New Jersey, 1991.