

00483

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**El control y la evaluación gubernamental, elementos
esenciales para la reforma del Estado mexicano.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA:

MONICA MARIA DEL ROSARIO BARRERA RIVERA

DIRECTOR: DR. FRANCISCO PATIÑO ORTIZ

CD. UNIVERSITARIA, MEXICO, D.F., Febrero 2004



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Mónica María del Rosario Barrera Rivera

FECHA: 02 marzo 2007

FIRMA: Mónica Barrera

Dedicatorias

A Gabriel, por todo.

A Ofelia y a Gabriela, por quienes Gabriel y yo daríamos todo.

A mis padres, a quienes les hubiera dado una gran satisfacción, por lo que este trabajo significa en mi vida académica y profesional.

A mis hermanos.

A mi suegra y a mis cuñados.

A la memoria del Dr. Pedro Zorrilla Martínez, quien dirigió en sus orígenes, esta investigación.

Al Dr. Francisco Patiño Ortiz, quien con gran calidad humana y profesional, tomó las riendas en la dirección de este trabajo, dando un lugar preponderante al trabajo desarrollado con el Dr. Zorrilla y enriqueciéndolo con sus aportaciones.

Al Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez, por su apoyo y comentarios.

A la maestra Elena Jeannetti Dávila, con gran admiración.

A mi maestro Dr. Edgar Ortiz Calisto, por sus valiosas precisiones.

Al Dr. Salvador Landeros Ayala, con quien siempre he compartido visiones.

A la Dra. Marcela Astudillo Moya, quien me ayudó a poner orden en mis ideas, y

Al Dr. Jorge Fernández Ruiz, que con sus definiciones, me permitió puntualizar aspectos medulares en el trabajo.

A mi maestro Roberto Moreno, por su guía.

A todos aquellos que aportaron algo en el desarrollo de este trabajo.

Indice

Introducción	11
Capítulo 1.- Reforma del Estado en México	45
1.1. Paradigmas económicos y función del Estado	49
1.2. Crisis del Estado populista	57
1.3. La reforma del Estado como adelgazamiento y Privatización	72
1.3.1. Liberación comercial	74
1.3.2. Desregulación económica	75
1.3.3. Desincorporación de empresas públicas (privatizaciones) y cambio en la rectoría del Estado	78
1.4. La polémica sobre el Estado	83
1.4.1. El Estado como encarnación de la historia	83
1.4.2. El Estado toma las riendas de la modernidad y sustituye a la sociedad	85
1.4.3. La sociedad, igual de capaz que el Estado	87
1.4.4. Sentido de la Inversión pública	89
1.4.5. Modificar el régimen de propiedad (el papel del Estado)	90
1.4.6. Adelgazamiento del Estado	91
1.5. Cambio estructural, no reforma del Estado	92
1.6. Reforma del Estado. Una nueva relación con la sociedad	96

Capítulo 2. Reforma inconclusa del Estado

(el Estado <i>in practice</i>)	101
2.1. Rasgos premodernos del Estado. Sustrato cultural	103
2.2. El Estado <i>in practice</i>	112
2.2.1. Los privilegios del poder	114
2.2.2. La decisión autoritaria	120
2.2.3. Anulación del otro: otro rasgo del autoritarismo	128
2.2.4. Del abuso del poder a la ilegalidad	129
2.2.5. Obstáculos a la rendición de cuentas	134
2.2.6. Financiamiento político	136

Capítulo 3. Sociedad y Estado

3.1. Rasgos socioculturales	143
3.1.1. Igualdad de hombres y mujeres	144
3.1.2. Participación femenina en el mundo laboral	148
3.1.3. Autonomía del cuerpo y natalidad	151
3.1.4. Laicismo, religión y política	153
3.1.5. Competencia, meritocracia e igualdad social	154
3.1.6. Función del Estado; participación social, democracia y Gobierno	155
3.1.7. Ciudadano del mundo	157
3.1.8. México un país urbano	158
3.2. Consideraciones sobre cultura política	160
3.3. Retos de la gobernabilidad	174

Capítulo 4. Reforma del Estado. Dimensión ético política

4.1. Rasgos premodernos del Estado mexicano	189
4.2. Apertura	192
4.3. Transparencia	198
4.4. Responsabilidad	203

4.5. Rendición de cuentas	205
4.6. Estado de derecho	211
4.7. Eticidad del Estado	215

Capítulo 5. Marco teórico-conceptual del control

y evaluación gubernamental, desde el	
punto de vista sistémico	219
5.1 ¿Qué es la Administración Pública?	228
5.1.1 El objeto de conocimiento de la Administración Pública	229
5.1.2 La Administración Pública como sistema	232
5.1.3 El papel de la Administración Pública como diseñadora, implantadora y evaluadora de las políticas públicas	242
5.2 El Control en la Administración Pública	248
5.2.1 Tipos de control	248
5.2.2 Conceptualización del control	251
5.2.3 El control administrativo	255
5.2.4 Requisitos de la evaluación	265
5.2.5 Tipos de evaluación	265
5.2.6 Intereses presentes en el proceso evaluador	270
5.2.7 Problemas y metodologías	272
5.2.8 Utilidad del control administrativo y de la evaluación.- Aportes y limitaciones	279

Capítulo 6. Antecedentes y situación actual del control y

evaluación gubernamental en México	285
6.1 El Imperio azteca y la época colonial	287
6.2 México Independiente (1824-1917)	288
6.3 El control y la evaluación gubernamental en México, de 1917 a 1982	290

6.4	El control y la evaluación gubernamental en México, de 1983 a 2003	298
6.4.1	La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados	298
6.4.2	El control y evaluación gubernamental ex-ante, 1983-1994	300
6.4.3	La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)	308
6.4.4	La Auditoría Superior de la Federación	311
6.4.5	La Secretaría de la Función Pública	321

Capítulo 7. El control y la evaluación en la Reforma del Estado.

(Ideas de políticas para la Reforma del Estado)	325
7.1. Políticas para una economía más equilibrada y papel del Estado	327
7.1.1. Participación activa del Estado en la economía	327
7.1.2. Redefinición de la frontera entre lo público y privado, como fortalecimiento de la sociedad	331
7.1.3. Control democrático de empresas estatales	335
7.1.4. El enfoque sobre la riqueza, autoempleo y la gran empresa	335
7.1.5. Fortalecer los medios de adquisición de los mínimos de bienestar y desarrollar el "capital humano", apoyando la formación de negocios familiares y pequeñas empresas, dotándolos de herramientas y de bienes de capital	347
7.1.6. Operación de la inversión social o de los programas sociales, por los partidos políticos	349
7.1.7. Equilibrio entre crecimiento externo -exportaciones- y crecimiento interno, buscando crear un entorno competitivo como política, en lugar de concentrar los esfuerzos en un sector, modelo o esquema, que ha sido la política seguida hasta ahora	351
7.1.8. Formulación de proyectos multimunicipales para fortalecer el federalismo	356
7.1.9. Invertir en las condiciones de la gobernabilidad	359

7.2. Control y evaluación entre los poderes (Ejecutivo-Legislativo)	363
7.2.1. Predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo. Ausencia de controles y acotamiento	364
7.2.2. Cambios legales que limitan al Ejecutivo	370
7.2.3. El equilibrio de poderes como arreglo Institucional del control y evaluación	374
7.2.4. Tipo de relación de poderes	381
7.2.5. Algunas propuestas para el control y evaluación del Ejecutivo. Hacia una relación equilibrada	388
7.3. Control externo. El Organismo Superior de Fiscalización	402
7.3.1. Ideas de políticas para el control interno	406
7.3.2. Control externo. Ley de Fiscalización Superior de la Federación	408
7.3.3. Observaciones al Organismo de Fiscalización y recomendaciones para mejorar el control externo	416
7.3.4. Ideas de política para el control externo representado por el Organismo de Fiscalización	425
7.4. Control y evaluación social	428
Conclusiones	439
Anexo Único	467
Referencias Bibliográficas	489
Índice de Cuadros y Gráficas	533
Bibliografía y Hemerografía	539

Introducción

América Latina, y por tanto México no es la excepción, pasa por una situación económica y social difícil que, de acuerdo a Bernardo Kliksberg, agudizan y agravan en extremo los trascendentes problemas estructurales no solucionados que presentan.

Según Kliksberg, las estrategias para encarar la crisis en el medio latinoamericano coinciden en asignar al Estado un papel decisivo al respecto. "Se requiere más que nunca, contar con un Estado eficaz"¹. Así, se necesitan cambios profundos en el Estado actual y un replanteamiento integral de las relaciones Estado-ciudadanía. Ambas demandas exigen transformaciones de fondo en el aparato público y una elevación sustancial de su capacidad de gestión, afirma este autor.

Asimismo señala que existe en la región una pronunciada brecha entre la capacidad administrativa del Estado y las responsabilidades crecientes que le han sido encomendadas en las últimas décadas. Dicha brecha, según menciona este autor, tenderá a aumentar fuertemente frente a las nuevas demandas que plantean la crisis y la democratización, a menos que se realicen cambios de fondo en el aparato público.

"Este punto es crítico en todo el esfuerzo histórico por resolver la crisis. Sin capacidad de gestión estatal, las políticas y proyectos económicos y sociales más consistentes, tropezarán con un 'cuello de botella', que reducirá drásticamente sus posibilidades de cumplimiento efectivo de sus metas. Por otra parte, sin reformar la actual maquinaria de Estado, dotándola de potencialidades y mecanismos administrativos necesarios, el sistema democrático no operará como tal en aspectos sustanciales, impidiendo los consensos y debilitando la legitimidad"².

¹ Kliksberg, Bernardo. *Cómo Transformar al Estado?: Más allá de Mitos y Dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 8.

² *Ibidem.*, pp. 8-9

"¿Cómo transformar el Estado?, ¿En qué direcciones?, ¿Cómo eludir algunos 'debates trampa' que están de 'moda' en la región como el tamaño del Estado, y concentrarse en los aspectos claves para su reestructuración y desempeño eficiente?, ¿Qué políticas concretas deben avanzarse y pueden ser viables?"³.

Killsberg también destaca que las principales demandas que debería satisfacer la Administración Pública, a la que él llama necesaria para enfrentar la crisis son: hacer más productivo el gasto público; articular sustantivamente el aparato estatal; variar profundamente la autoimagen y la imagen pública del funcionario; estimular la creatividad organizacional; desarrollar los recursos humanos del sector público; desenvolver la capacidad en la gerencia pública o en los altos niveles del Gobierno, haciendo uso intensivo de la investigación como instrumento de análisis de la realidad; y reconstruir los sistemas de información.

Asimismo señala la necesidad de: transformar estructuralmente la gestión de las empresas públicas; desarrollar la capacidad de manejo de programas sociales masivos; desenvolver las capacidades de implantación de programas multinstitucionales; establecer mecanismos efectivos de evaluación; promover orgánicamente las posibilidades productivas de la sociedad civil; fortalecer las capacidades de gestión para la integración regional; aprovechar plenamente las potencialidades del poder de negociación regional; buscar permanentemente las formas de cooperación regional no tradicionales; y contribuir al desarrollo y articulación del los organismos de integración regional.

³ *Ibidem.*, p. 9.

En este marco Kliksberg señala que la Administración Pública necesaria para enfrentar la crisis y arribar a la democracia, debe implicar los aspectos siguientes: el aparato estatal debe tener un claro compromiso nacional; la gestión pública debe efectuar los mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales; la administración necesaria debe estimular activamente la participación ciudadana para las demandas en la función pública; su desempeño debe ser transparente y erradicar la arbitrariedad burocrática; debe encontrar alternativas de acción apropiadas para terminar con la problemática de corrupción administrativa.

Por otra parte, adicionalmente a la crisis económica y social por la que pasa América Latina, diversos autores señalan que tanto la política como la ciencia de la Administración Pública y esta misma, se encuentran en crisis, a nivel mundial.

Michel Crozier apunta: "Los políticos se creen responsables de todo, necesitan saberlo todo, y tener una respuesta para todo"⁴, lo cual es síntoma de su megalomanía, arrogancia, omnipresencia y omnícompetencia y, por ende, de su impotencia.

Asimismo, Crozier menciona que es menester escuchar a la sociedad, definir mejor la realidad de sus problemas y abrir gradualmente y de manera seria el campo de las decisiones colectivas de los ciudadanos, por lo que se hace necesario, a nivel mundial, la transformación del papel del Estado y del comportamiento de sus agentes.

⁴ Crozier, Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno; Estrategia para el Cambio*, Fondo de Cultura Económica. Secc. de Obras de Economía, 2ª Edición, México, 1992, p. 8.

Crozier, refiriéndose al caso de Francia que bien se aplica al caso mexicano, dice: "No es Francia, no son los franceses los retrasados, sino sus tecnócratas, el mundo político oficial, y ese Estado intervencionista a la francesa, ciertamente benévolo y sensato, pero que siempre actúa a destiempo y siempre pretende ordenar un cambio que él mismo es incapaz de dominar o incluso, simplemente comprender"⁵. "El Estado a la francesa, guardián de los valores, el que ilumina y anima a una sociedad un tanto estable, es ya obsoleto. A la sociedad le aprieta demasiado ese collar"⁶.

El Estado debe estar al servicio de la sociedad, por lo que debe transformarse, reformarse, lo cual no es cosa de máquinas, sino de medios humanos, de métodos y, más de fondo, de modos de razonamiento y de filosofía.

Ni la planificación, ni ninguna de las ideologías sucesivas de la reforma administrativa han logrado la superación de la crisis planteada. El neoliberalismo de moda aparece en este aspecto igualmente superficial.

Es necesario el análisis de la conciencia y del significado de la crisis, así como su vinculación con el principal destinatario de las acciones de Gobierno: la sociedad, y de ésta con el sistema administrativo público.

⁵ *Ibidem.*, p. 48.

⁶ *Ibidem.*, p. 55.

En cuanto a este análisis se debe destacar que no hay inversión más importante que la que se hace en el estudio de los problemas y en la determinación de sus soluciones, con un enfoque de calidad, en donde la sociedad surge para la Administración Pública, como el principal objeto al que hay que satisfacer.

En este marco, las funciones de control, a saber: de verificación, inspección, fiscalización de la función pública, y de la evaluación o señalamiento del valor de la acción gubernamental para la Reforma del Estado al servicio de la sociedad, son indispensables, tanto para el desarrollo de las actividades gubernamentales, al servicio de la sociedad, como para el ejercicio mismo del proceso administrativo público en sí.

El control es complementario a la evaluación. El sistema tradicional de evaluación parte, en algunos países, de una relación entre el Estado y los ciudadanos, en que el primero predomina sobre el segundo y éstos se ven incapacitados para poder defenderse de los actos de Gobierno y administración.

En este contexto, si la función del Estado es de servicio, y la sociedad tiene el papel protagónico, la principal fórmula para calificar los servicios que presta el Estado o la sociedad tiene que basarse en los grados de satisfacción del administrado o del ciudadano. En este nuevo esquema, en consecuencia, el ciudadano deja de ser objeto de los actos de Gobierno o de administración para convertirse en el sujeto y en la medida real del valor del funcionamiento del Gobierno, de los servicios que presta y de la calidad de éstos.

Ahora bien, el objetivo esencial del presente trabajo es sustentar que, para el caso mexicano, el control y evaluación gubernamental no han sido empleados plenamente como instrumentos esenciales de la Reforma del Estado. El control, dependiendo de las etapas históricas, prácticamente ha sido visto o con criterios presupuestales ex-post, o para castigar, sancionar. El aspecto preventivo de control no ha sido lo suficientemente operado, ni articulado. La auditoría, uno de tantos elementos preventivos, ha sido empleada como base del castigo y no necesariamente como herramienta para la mejora continua.

El control, en este marco, por supuesto que ha estado desvinculado de la evaluación y ésta, en términos generales, se ha basado también en aspectos presupuestales y, por ende, de corto plazo.

La calidad del servicio, centrado en la sociedad no ha operado como esencia del proceso administrativo público, y la opinión ciudadana no ha sido canalizada como evaluadora de función pública, entre otros aspectos.

Por su parte, los administradores públicos, cada día son más recompensados por su efectividad en "apagar fuegos" que por analizar o resolver problemas. Los trabajos a los mandos de decisión en la Administración Pública se pueden considerar prácticamente de corto plazo, porque no hay estabilidad en el empleo, a pesar de la nueva Ley del Servicio Profesional de Carrera, y por ende en algunos casos, ni espíritu de servicio, sino ambición por escalar otros puestos.

Cabe señalar que en la Administración Pública, el papel que desempeña el control es de gran importancia, ya que abarca el plan de organización y todos los métodos y procedimientos coordinados que una dependencia o entidad debe

poseer para ser eficiente en la administración del personal y de los recursos materiales, financieros y de organización, así como en el manejo de información oportuna y confiable, y en el cumplimiento de leyes, normas y políticas, para que puedan realizarse los objetivos, fines y metas, por los cuales existen dichas instituciones, de cuyo desarrollo depende, en gran medida, el de la propia Nación.

Analizando las ideas de diversos autores como Henry Fayol, José Galván Escobedo, Francisco Illescas Blanco y de Ignacio Pichardo Pagaza, en relación al concepto de control, se considera a éste como la función administrativa que verifica y registra, a través de la observación e inspección, las acciones que se están llevando a cabo o ya han sido ejecutadas, con el objeto de que todo concuerde con el plan adoptado, las órdenes dadas y los principios establecidos. Producto de la comparación y evaluación continua de los planes iniciales con respecto a los resultados parciales o totales obtenidos en una unidad de tiempo determinada, se da la detección de desviaciones, con el objeto de que se puedan aplicar las acciones correctivas que aseguren la consecución de los objetivos.

En este punto es menester señalar que a veces, el término control se ha interpretado en forma negativa, en el sentido de que significa mandato, represión, dominio, traba, inhibición, manejo, vigilancia, rigidez, coerción, intromisión, etc. Se requiere un cambio de mentalidad para entender al control y a la evaluación como elementos positivos y de motivación para el logro de los objetivos de cualquier organización y la superación personal de sus miembros.

"La teoría de la administración define al control como la base del proceso administrativo que efectúa la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes".⁷

Por otra parte se señalará que Ayala Espino concibe a la Reforma del Estado "como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social".⁸

"La reforma estatal, a pesar de las diferencias que se observan en los paradigmas sobre el Estado y aun cuando se aprecian distancias en las posiciones ideológicas de quienes los sustentan, se ha convertido en un problema esencial del futuro del Estado, en una variable cuya crisis vino a entorpecer la operación exitosa del sistema, y cuya solución necesariamente orilló a atender dos de sus aspectos existenciales: la reestructuración orgánica y las funciones del Estado reformado, y las estrategias para iniciar y administrar la reforma"⁹.

Según Ayala Espino, las posibilidades de éxito de los programas de reforma dependen de las condiciones para la construcción de un entorno institucional que esté proclive al cambio, y social, en el que concurren el mayor número de grupos posible.

"Tratar el tema de la modernización representa un desafío: esta categoría constituye uno de los conceptos de las ciencias sociales más utilizado desde dos décadas atrás, y ha implicado tal cantidad de interpretaciones, usos y abusos, que poco ofrece para referirse a la situación del presente"¹⁰.

⁷ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*, libros de texto del INAP, México, 1984, p. 110.

⁸ Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado*, INAP, México, 1982, p. 141.

⁹ Ordaz, Arturo. *Reseña del libro: Límites del mercado, límites del Estado de José Luis Ayala Espino*, documento inédito, México, 1984, pp. 5-6.

¹⁰ Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*, Plaza y Valdés Editores, 2ª edición, México, 1993, p. 11.

También en este punto cabe recordar lo que señala Luis F. Aguilar con respecto a que los procesos de modernización del Estado no deben ser procesos para dismantelar y extinguir al Estado, sino para devolverlo a su razón de ser, es decir al servicio de la satisfacción de las necesidades sociales, relativas a los servicios públicos.

Como se puede observar, los diversos autores señalan la existencia de crisis económica, social, política y de la Administración Pública, destacando el papel de esta última para superar la crisis global operante. En este marco, entre otros aspectos, la administración debe aprovechar productivamente sus recursos escasos, en beneficio de la sociedad.

Aquí cabe preguntarse ¿Por qué el control y la evaluación son importantes para la operación eficiente de la Administración Pública? ¿Qué pasa si hay carencia de control y evaluación gubernamental?. Pongamos sobre esto último algunos ejemplos: las fallas de control implican, por ejemplo, el desperdicio de recursos humanos, materiales, financieros y de organización.

Asimismo, el exceso de trámites internos en la Administración Pública, además de representar un desperdicio de esfuerzos y de recursos, provoca adicionalmente, efectos nocivos sobre los demás sectores sociales, al intervenir en el funcionamiento de su actividad y en la realización de nuevas ideas.

Cabe destacar que muchos autores hablan de la importancia de la planeación que deriva en programas de Gobierno a corto, mediano y largo plazo, y de que el Estado debe ejercer el control permanente, el cual supone el acceso a todos los datos en todos los servicios y organismos de la Administración Pública,

así como la disponibilidad de los medios para allegarse las cifras y divulgar las que aparezcan en el plan. Esto evidencia la necesaria relación entre las acciones de planeación y las de control, siendo importante hacer hincapié en que la carencia de control hace imposible la planeación eficaz. Esto es otro ejemplo de lo que la carencia de control puede acarrear.

¿Cómo puede satisfacer la Administración Pública a la sociedad, si la administración no conoce el grado de desempeño de su gestión para el logro de dicha satisfacción, con la utilización productiva de sus recursos escasos?. Aquí se hace evidente la importancia de la evaluación de la gestión gubernamental.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, según lo señala acertadamente Alejandra Cabello, el control interno de la Administración Pública "ha sido escasamente cubierto por investigadores del área"¹¹, por lo que ante este panorama surge la idea de que el estudio y la puesta en marcha de adecuados sistemas de control y evaluación gubernamental, con criterios de corto, mediano y largo plazos, y con base en criterios de calidad, son esenciales para la reforma y supervivencia del Estado.

En este contexto, la presente investigación, se justifica y se considera que reviste importancia dado lo siguiente:

Cada vez la burocracia hace más acciones y satisface menos a la sociedad. La Administración Pública prácticamente no analiza, no estudia, no detecta los

¹¹ Cabello, Alejandra. *Reseña del libro de José Trinidad Lanz Cárdenas: La Contraloría y el Control Interno en México*, Revista Empresa Pública. Problemas y Desarrollo, Vol. II, Núms. 6-7, CADEP-CIDE, México, 1988, p. 291.

problemas reales, punto inicial para resolver problemas para el cumplimiento de su misión.

En este marco, el análisis del control y evaluación gubernamental de manera teórica-conceptual y el relacionar dicho análisis con el enfoque de calidad que centra su atención, para el caso de la Administración Pública, en la satisfacción de la sociedad, abre perspectivas para el planteamiento de nuevas estructuras de operación que tomen en cuenta la retroalimentación social y que hagan posible la reforma gubernamental, esencial para la supervivencia del Estado mexicano contemporáneo.

Por ende, la hipótesis del presente trabajo reside en que el control y la evaluación gubernamental en México no han sido operados como elementos esenciales para la Reforma del Estado, en virtud de que no se ha centrado su operación en que el destinatario final, al que hay que satisfacer, es a la sociedad y, por consecuencia, su participación es esencial. El control ha avanzado en el control presupuestal y la evaluación se ha centrado en el cumplimiento de metas establecidas por la burocracia, en un escritorio, sin tomar en cuenta la participación social organizada.

Para apoyar esta hipótesis y previo a plantear el marco teórico-metodológico, así como las limitaciones del actual trabajo y el contenido básico de cada capítulo, se considera fundamental el que se viertan, a continuación, algunos aspectos introductorios a la tesis que se presenta.

La llamada globalización o mundialización¹² es el entorno en el que se está inmerso como país, y en el cual se participa. Este fenómeno ha propiciado la adopción de valores comunes, o aún universales, como la democracia liberal y el respeto por los derechos humanos.

La participación de México en entidades político-económicas como los tratados comerciales, configurando regiones económicas (que es parte del mismo fenómeno de mundialización y una forma de enfrentarlo), en organismos regionales, internacionales e intergubernamentales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); la participación en instituciones supranacionales ya existentes o nuevas (lo cual parece ser una tendencia) como la Organización Mundial del Comercio, encarnación de otro valor común: la economía de mercado, significa que, como miembro, se adopten políticas que son obligatorias o se evalúen recomendaciones; o, aún más, se creen instituciones (el Tribunal Superior de Cuentas en la Unión Europea, es una recreación de una institución generalizada en los países miembros; la Auditoría Superior de la Federación en nuestro país sería otro ejemplo).

Se perfila, en suma, una tendencia homogeneizadora en políticas y valores como los mencionados y otros como la transparencia, honestidad, combate a la corrupción, responsabilidad, rendición de cuentas.

¹² J. Galbraith, prestigioso economista, y según sus propias palabras, asesor del diccionario *American Heritage*, no está de acuerdo con el término "globalización"; espera que este fenómeno sea cada vez más una mayor cooperación internacional en campos económicos, culturales, las artes, etc., entre los países. Galbraith, John. "Desafíos que plantea un nuevo milenio", Fondo Monetario Internacional, *Finanzas y Desarrollo*, diciembre de 1999. Otros, que bien podrían representar corrientes sociales y una aspiración, a la cual nos sumamos, utilizan conceptos como integración o mundialización para referirse a la cooperación entre los países. Ibarra, David. *El Nuevo Orden Internacional*. Correa, Eugenia; Girón, Alicia y Martínez, Ifigenia. *Globalidad, Crisis y reforma monetaria*. p. 99. En revista *Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, diciembre 1999.

El nuevo orden internacional que emergió con la caída del Muro de Berlín y el desmembramiento de la Unión Soviética, fue interpretado como "desorden mundial": no se concebía otro tipo de equilibrio internacional distinto al mantenido por las dos potencias mundiales. La globalización, dice Bauman, se define como desorden mundial porque carece de centro, de un lugar de referencia¹³. La ruptura de paradigmas, desde entonces, ha abarcado diferentes órdenes de la vida social.

La propia difusión y aceptación de la teoría de los paradigmas de Tomas Khun, desde un punto de vista sociológico y de historia de la cultura, son significativas en un momento en que las claves de comprensión de la realidad no son suficientes para entender los cambios operados en nuestra sociedad.

Francis Fukuyama adelantó la tesis (1989) de la convergencia. De acuerdo a su postura, después de los acontecimientos señalados, particularmente el fin del mundo bipolar, se gesta una convergencia en torno a dos cuestiones básicas, la democracia liberal¹⁴ y la economía de mercado.

Fukuyama, en realidad, no hace sino expresar una situación mundial: la emergencia de una nueva hegemonía internacional de los países occidentales sobre la base de valores y principios democráticos. (*Véase Cuadro No. 1*)

¹³ Bauman, Zygmunt. *La globalización. Consecuencias humanas*, p. 14.

¹⁴ Fukuyama, Francis. *El fin de la historia y el último hombre*. México, Planeta, p. 92.

Cuadro No. 1. Cambios Operados en la Sociedad

SOCIEDAD MODERNA	SOCIEDAD POSTMATERIALIZTA O POSTMODERNA
Sociedad Industrial basada en la acumulación y el crecimiento de sectores pesados	Economía basada en la información y el conocimiento
Reorganización del empleo en el sector Industrial y profesional, en la especialización y los servicios	Crecimiento de sectores vinculados en el conocimiento y la sistematización de la información
Preocupación por el bienestar material y la seguridad	Preocupación por la calidad de la vida y mayor participación social
Grandes organizaciones verticales	Organizaciones pequeñas, flexibles y horizontales
Uniformidad y masificación de la vida en general	Diferenciación e individualización de los valores y comportamientos sociales
Grandes sistemas Ideológicos	Relativismo y/o eclecticismo en las ideas, la moral, la cultura y la estética
Disciplina en prácticas políticas de izquierda y de derecha	Malestar en prácticas disciplinarias y aparición de actitudes hedonísticas o narcisistas
Centralización	Descentralización y pluralismo
Rol protagónico del Estado en el desarrollo y las políticas	Transferencia de responsabilidades, anteriormente consideradas públicas, al mercado, la sociedad civil y otras organizaciones comunitarias o locales
Deterioro ecológico provocado por grandes proyectos industriales	Exigencia de proyectos económicos sustentables
Fronteras nacionales regulatorias	Globalización de la economía y de los intercambios comerciales
Prácticas nacionalistas	Transnacionalización de la cultura, las comunicaciones, las formas de vida

Fuente: Con base en Luciano Tomassini. Estado, Gobernabilidad y Desarrollo, BID 1993.

A los valores y principios de la libertad, la democracia, el desarrollo económico, el bienestar social, la calidad de la vida, el equilibrio ecológico y la conservación de los recursos naturales, debe agregarse, en el campo de lo político-administrativo, la transparencia, la rendición de cuentas (*accountability*) y el combate a la corrupción; los tres, íntimamente relacionados con la democracia. Debe decirse que estos valores son un programa de acción tanto de los Organismos de ayuda Internacional (Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas, etc.) como de la Unión Europea y de los Estados Unidos.

Es decir, los valores no son entelequias o conceptos abstractos, sino acciones que están tomando en su propio seno para construir instituciones de ese tipo¹⁵, ejerciendo presiones en otros países para que se adopten valores y medidas comunes.

Las conclusiones a las que han llegado los organismos internacionales, resultados pobres o nulos de la ayuda internacional; paradoja de producción en exceso y hambre en el mundo, tienen entre otras, las siguientes causas: mala administración, corrupción, falta de transparencia. Compartimos la conclusión, dicen los compiladores de *El Manual de Anti-Corrupción en la Función Pública*, a la que arribó Peter Elgen, fundador de Transparencia Internacional (TI), luego de haber trabajado durante más de 25 años para el Banco Mundial en África y

¹⁵ La Unión Europea, por ejemplo, ha hecho análisis y recomendaciones para construir sobre bases firmes la cultura y las instituciones democráticas. Ver Comité de Expertos Independientes. Segundo informe sobre la reforma de la Comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude, vol. I y II, 10 de septiembre de 1999 (www.europarl.eu.int/expert/ea). En la OCDE el 23 de abril de 1998 se adoptaron una serie de principios para favorecer la gestión de la ética en el servicio público. Véase la página www.oecd.org. Esta página también contiene informes sobre disposiciones éticas en diversos Estados miembros: Países Bajos, Finlandia, Portugal y Reino Unido, p. 10.

América Latina: "Si realmente se quiere reducir la pobreza en el mundo, se debe empezar por enfrentar el problema de la corrupción"¹⁶.

La creación de Transparencia Internacional ("*Transparency International*" 1993, con sede en Berlín, Alemania), es una expresión de las preocupaciones, y presiones, de los organismos internacionales y de los países de economía avanzada, con los cuales se tiene relaciones comerciales. Transparencia Internacional es un organismo no gubernamental que se autodefine como "una coalición que trabaja a través de una creciente red de Capítulos Nacionales para movilizar a la sociedad civil, el sector privado, la academia y el Gobierno para que el último incremente su transparencia y reduzca la corrupción."¹⁷

Transparencia Internacional tiene actualmente más de 60 Capítulos Nacionales en el mundo (en 1999 se creó en México un capítulo de TI). Transparencia Internacional elabora un Índice de Percepción de Corrupción en una escala del 1 al 10, siendo los países más corruptos los que se acercan al 1¹⁸. El índice es una calificación para los países que ejerce influencia sobre las políticas de las agencias líderes de ayuda internacional, así como en las decisiones de inversión en el extranjero de las corporaciones multinacionales. Organizaciones internacionales líderes como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Consejo de Europa, la Unión

¹⁶ Lozano, Juan y Dirani, Valeria. *La Hora de la Transparencia en América Latina. El Manual de Anti-Corrupción en la Función Pública*, p. 18.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ En 1999 México ocupó el lugar 58 de entre 99 países con 3.4 de índice (en 1998 fueron 85 países y el índice fue de 3.3). "México es uno de los países más corruptos del mundo, empatado con el país africano de Senegal, con China comunista y con el país autoritario pos-soviético de Belarús. Al analizar a los países calificados como más corruptos que México, se nota un hecho poco alentador: México es el país más corrupto del mundo respecto al nivel educativo de sus altos mandatarios." (Transparencia Internacional, citado por World Policy Institute Americas Project. Ver <http://worldpolicy.org/americas/mexico/mexico.html>).

Europea, la Organización del los Estados Americanos, la OCDE y la Coalición Global para África han articulado políticas anti-corrupción, muchas veces con el involucramiento de TI¹⁹.

Estos temas han cobrado mayor relevancia en el nuevo orden internacional y en el entorno de mundialización. La lucha contra la corrupción en sus aspectos de soborno a funcionarios públicos en transacciones comerciales y financieras, lavado de dinero, preferencia sobre determinadas empresas, etc., en un orden internacional en el que, a diferencia del mundo bipolar, coexisten varios centros dominantes, y donde el espacio se comprime -esto es, se suprimen las fronteras para el capital (lo que equivale también a decir que el predominio nacional sobre determinados sectores se anula)-, la lucha contra la corrupción persigue el objetivo de asegurar condiciones *equitativas de competencia*: la corrupción distorsiona la operación de los mercados.

Con la globalización de los negocios se hizo más irreal mirar el problema de los sobornos como un problema exclusivo de los países en desarrollo. En mayo de 1994, la OCDE aprobó una recomendación "no obligatoria", por la cual se pide a los estados miembros que adopten una serie de determinaciones específicas para "detener, prevenir y luchar contra los sobornos de funcionarios públicos extranjeros en conexión con transacciones de negocios internacionales".

Desde principios de la década del 80's, los organismos internacionales de cooperación y otros como la OCDE, han estado preocupados por el uso de los recursos aportados a los países en desarrollo. El acento se puso -y se sigue

¹⁹ *Op. cit.* Lozano, Juan, et. al. *La Hora de la Transparencia en América Latina*, p. 20.

poniendo, en las condiciones para "manejar bien la economía y utilizar adecuadamente los recursos provenientes de la cooperación internacional".²⁰ Tales condiciones son la eficiencia, la predicibilidad, la honestidad, la transparencia y la *accountability*.

Los organismos internacionales y los países de economía avanzada, respondiendo a sus propios intereses, promueven la adopción de valores y principios democráticos tanto en los países receptores de ayuda como en las propias organizaciones internacionales y en los estados miembros. Se persigue que los mercados internacionales y nacionales funcionen transparentemente y que las condiciones de competencia sean claras y equitativas. También, asegurar que sus esfuerzos para apoyar el proceso de desarrollo de los países receptores de la ayuda sean *efectivos*, para asegurar las condiciones de gobernabilidad, es decir, evitar procesos de desestabilización social y política: objetivo básico en el viejo y nuevo orden internacional.

Los temas de combate a la corrupción, transparencia y responsabilidad, asociados a la gobernabilidad, son relativamente recientes. En el mundo bipolar, el control político y la represión de gobiernos incondicionales eran clave para la seguridad nacional en este continente y en otras partes del mundo. La desestabilización en el mundo actual atenta contra la libre movilidad del capital y eleva los costos financieros del dinero (el riesgo-país obliga a los gobiernos a fijar elevados premios para el capital financiero). La corrupción, en este sentido, además de fijar una competencia injusta, incrementa los costos.

²⁰ Tomassini, Luciano, *op. cit.*, p. 26.

Interiorizar y profundizar en los objetivos, los valores y políticas señalados de los organismos internacionales y de los estados de economía avanzada, representa un avance significativo en este proceso de Reforma del Estado y de democratización de la sociedad mexicana. En esta perspectiva de interiorización se inscribe este trabajo.

La sociedad mexicana ha sufrido cambios importantes en su composición y en su cultura, lo mismo que la vida política del país. Sin embargo, se considera importante no presuponer, que la línea central de esta investigación se sustenta en la problemática de una inercia democrática y de cambio (algo que inexorablemente sucederá), sino que es necesario *empujar* y hacer mayores esfuerzos para radicalizar la Reforma del Estado; la cual se relaciona fundamentalmente con el tipo y carácter de las instituciones sociales, es decir, las ideas y concepciones sobre la sociedad, organizaciones y mecanismos sociales y políticos en cuanto relaciones y prácticas sociales, las cuales, también, *deben construirse*. El control y la evaluación pueden servir a ese fin, a condición de que su diseño responda a tal orientación.

En el trabajo, entre otros aspectos, se llegan a proponer ideas de políticas públicas, respondiendo a esa perspectiva metodológica de diseño institucional, tratando de responder a la unidad de la Administración Pública en tanto reflexión y ejercicio del Gobierno.

Mediante la Administración Pública se satisfacen demandas, se resuelven problemas, se alcanza o se reconquista la legitimidad de apoyo para el Estado.

Gobierno. Hoy, el Estado y su administración no sólo resuelven problemas sociales y políticos, sino que son el origen de los aspectos sociales y políticos.

De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva, existen tres enfoques relativos al objeto de conocimiento, propuestos para la Administración Pública, a saber: la Administración Pública como "institución estatal", como "proceso administrativo" y como "técnica de administración".

"El concepto de la Administración Pública como institución estatal destacaba su naturaleza funcional para fines políticos, de lo cual deducía su *naturaleza política* y fundaba su incorporación en la ciencia política. En cambio, el concepto de la Administración Pública como proceso administrativo destaca la *naturaleza administrativa* de sus acciones y funciones orientadas por fines políticos y por ende, propone una ciencia administrativa. El primer concepto se produce desde una perspectiva *teleológica*, que consiste en definir la Administración Pública desde los fines que atiende y realiza; el segundo concepto se produce desde una perspectiva *esencial* que consiste en definir la Administración Pública a partir de las acciones y modalidades con las que atiende y realiza los fines. El primer concepto hace casi exclusivo énfasis en mostrar que la Administración Pública es funcional y que existe en función de fines políticos (naturaleza política); el segundo concepto, por su lado, hace casi exclusivo énfasis en mostrar cómo esta realidad funcional está intrínsecamente constituida y organizada y cómo opera para poder realizar los fines políticos".²¹

"Existe en la comunidad un tercer grupo de intelectuales que, al hacer énfasis en la naturaleza exclusivamente administrativa de la Administración Pública, convierten la ciencia de la Administración Pública en una suerte de arte o tecnología, de razón técnica"²². Este es el tercer enfoque al que se refiere Aguilar Villanueva.

²¹ Aguilar Villanueva, Luis. *Los objetos de conocimiento de la Administración Pública*, Revista de Administración Pública (RAP), No. 54, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, pp. 368-369.

²² *Ibidem.*, p. 370.

El primer enfoque sustenta que por la Administración Pública, el Estado se realiza como orden de dominación.

"Desde este punto de vista resulta lógico que conocer y explicar científicamente la Administración Pública significa conocer el Estado y, más profundamente, conocer el capital que en el fondo da origen –se dice– al Estado de Derecho, a la división de poderes, a la separación entre Estado y sociedad civil, entre público y privado, así como da origen a la separación entre política y administración y al surgimiento de la administración como una actividad separada de la sociedad."²³

Este enfoque considera que la ciencia de la Administración Pública es una ciencia del Estado, es una ciencia política.

El segundo enfoque se refiere a otro grupo de intelectuales que levantan objeciones a que:

"El objeto de conocimiento de la ciencia de la Administración Pública sea lo estatal, lo gubernamental o lo político y que, por tanto, sea o deba ser una ciencia política o una disciplina determinada en su ejercicio, por el cuerpo teórico-metodológico de la ciencia política. No ponen en duda que la Administración Pública sea una institución estatal-gubernamental, sino se cuestiona y objeta que este concepto ("objeto de conocimiento") silencie y prescinda de tomar en consideración lo específicamente administrativo de la Administración Pública. En su opinión, el concepto institucional-estatal subraya y destaca sólo que la Administración Pública es una organización (legalmente estructurada) de acciones, para realizar los fines que les son ordenados por el Gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional".²⁴

Derecho, ejército, cámaras legislativas, estados federales, municipios, Poder Ejecutivo, Suprema Corte, procesos electorales, etc., son todas instituciones del Estado, que son distintos de la Administración Pública.

²³ *Ibidem.*, p. 365.

²⁴ *Ibidem.*, p. 367.

Por último, de acuerdo a Aguilar Villanueva, la tercera tendencia es la de "descientificar" la Administración Pública, la cual se encuentra comúnmente difundida entre los profesionales publiadministrativistas en ejercicio:

"Implicados en tareas, encargos y responsabilidades inaplazables. Para éstos, las técnicas de planeación, presupuestación, evaluación, distribución, seguimiento, etc., son más importantes que el debate epistemológico y metodológico sobre la posibilidad y ámbito de validez de una ciencia de la Administración Pública. Algunos profesionales, menos advertidos y ahogados en su pragmatismo, llegan a despreciar o menospreciar los esfuerzos por lograr una ciencia de la Administración Pública; otros, más agudos intelectualmente y acostumbrados a reflexionar críticamente sobre su práctica y los supuestos de su práctica, no desestiman la necesidad de una ciencia administrativa, pero dejan este encargo a los intelectuales.

Esta escisión entre prácticos y teóricos de la Administración Pública es precisamente la que ha impedido en nuestro país el consenso en torno al objeto de conocimiento de la Administración Pública. Se puede aventurar la suposición que los teóricos, al estar separados del ejercicio administrativo y al desconocer sus técnicas y problemas, son los que han empujado hacia una ciencia de la Administración Pública como "ciencia política", que poco contribuye e inciden en el ejercicio administrativo. De la misma manera, los profesionales, quizá por inclinación personal o a causa del agobio de sus responsabilidades, han reducido la Administración Pública al puro uso inteligente de procesos técnicos, convirtiéndola, a su pesar, en una tecnología sin autonomía intrínseca, sin autorreflexión racional y fundamentación científica".²⁵

En suma, de acuerdo al autor:

"Un concepto que, por subrayar el aspecto administrativo, no recoja su carácter 'público' y, por tanto, su inserción en el Estado y su referencia intrínseca al Gobierno del Estado, resulta ser un concepto limitado. De la misma manera, se muestran los límites de un concepto que, por recoger en su contenido lógico la acción administrativa, privilegia las técnicas de administración y deja de lado o borra el hecho de que las técnicas se incorporan dentro de un proceso que no es discrecional, sino que está legalmente institucionalizado en sus competencias y

²⁵ Ibidem., p. 370.

funciones y que además opera para la realización de fines gubernamentales que le son autoritariamente predados".²⁶

En este marco, es de señalar que Chevallier y Loschak, estudiosos de la Administración Pública de origen francés, sostienen que el análisis sistémico de las organizaciones, correspondientes a la escuela norteamericana, no es aplicable a la Administración Pública, que si bien es una organización, es un ente muy especial que por contener el ingrediente político, hace no adecuado el análisis sistémico antes señalado.

"La problemática sistémica, multiforme, es susceptible de intervenir para estudiar la inserción del sistema administrativo en el sistema social que lo engloba y condiciona; sin suprimir por completo su autonomía".²⁷

Asimismo, Chevallier y Loschak señalan que:

"El problema de localización del espacio administrativo no se plantea solamente en relación con la sociedad. Si, en su origen, se superponen y se confunden los espacios político y administrativo, no sucede lo mismo desde el instante en que lo político se enriquece, se diversifica, se dilata fuera del campo cerrado del aparato de cohesión y acaba por formar un verdadero sistema: el espacio administrativo se encuentra en adelante inserto en un espacio político más amplio que rebasa; y esta disociación parcial impone definir la relación que une la administración a los otros componentes políticos".²⁸

Por otra parte, algunos autores sostienen que no se puede tasar con la misma medida las organizaciones privadas y las públicas, ya que las primera sólo buscan el beneficio económico, y las segundas, fundamentalmente social.

²⁶ Idem.

²⁷ Chevallier, Jacques, Loschak, Daniels. *La Ciencia Administrativa*, INAP, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español, México, p. 70.

²⁸ *Ibidem.*, p. 71.

También es de señalarse, que los destacados estudiosos mexicanos de la administración pública, en términos generales, seguidores de la corriente europea occidental actual, como Omar Guerrero y Ricardo Uvalle, entre otros, afirman que si bien es aplicable este enfoque sistémico y la búsqueda de la eficiencia característica de la escuela norteamericana en la Administración Pública, lo es sólo en una esfera a la que denominan gestión pública. Así, de acuerdo a lo manifestado en este sentido por Omar Guerrero, en una de sus clases impartidas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, "se correlacionan las palabras administración y gestión, a las de habla inglesa 'administration' y 'management', respectivamente.

Sin embargo, Fremont E. Kast, autor norteamericano, afirma que el objetivo a largo plazo de las organizaciones, tanto públicas como privadas, es sobrevivir con todo lo que esto implica para cada ámbito particular, a saber: satisfacer su mercado o las demandas ciudadanas de servicios, obtener ganancias o beneficios sociales, etc. Asimismo manifiesta la necesidad de tener siempre en mente el enfoque de contingencia, es decir, todo depende de las características particulares y de las circunstancias.

"Cuatro elementos básicos pueden ser identificados en cualquier definición de organización: 1) hacia objetivos, 2) mediante gente, 3) vía técnicas, 4) en una estructura".²⁹

²⁹ Kast E., Fremont., Rosenzweig, James. *Organization and management. A systems and contingency approach*, McGraw Hill-Kogakusha, tercera edición, E.U.A., 1979 p. 7.

Toda organización, según las teorías de sistemas, es un sistema para el logro de objetivos, y por ello, debe estar dirigida. Esta parte directiva, o mente que maneja a la organización es el subsistema de información-decisión, el cual está en el centro del sistema, o sea, es el punto de interrelación, e implica el mando, la dirección, en tres niveles: operativo, de coordinación y estratégico, para mantener el sistema en equilibrio dinámico con el medio ambiente.

"Una perspectiva no reduccionista consiste en enfocar las relaciones entre las esferas desde una perspectiva sistémica, según la cual la política, la economía y la sociedad, aunque son esferas relativamente autónomas, se relacionan e influyen entre sí".³⁰

Con base en lo anterior, en la investigación que nos ocupa se aplicará para el análisis el enfoque sistémico. El problema de aplicabilidad no estriba en que el enfoque sistémico no es el adecuado para el análisis de la Administración Pública, el Gobierno o el Estado, en virtud de la presencia de la política que rebasa a la administración; el meollo está en cómo plantear los subsistemas y sus interrelaciones. Esta es una de las aportaciones que plantea este estudio.

Así, se propondrá en este estudio que el área de intersección común de todos los subsistemas, se llame "dirección", en la cual se opera el proceso administrativo de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación, en sus niveles operativo, medio y estratégico. Al nivel estratégico de la "dirección" corresponderá la política. La misión de la política no está en la organización misma, sino fuera de ella, en la sociedad, siendo esta representación

³⁰ Ayala Espino, José Luis. *Limites del mercado, límites del Estado*, INAP, México, 1992, p. 9.

la que en realidad diferencia a la Administración Pública o al Gobierno de cualquier otra organización y no, como manejan muchos autores, por el tipo de beneficio que se persigue, es decir la prestación básicamente de servicios públicos y no la producción de bienes para el mercado.

La Administración Pública para permanecer, para sobrevivir, y dada su interacción con un denominado suprasistema ambiental, pasa por constantes y permanentes estados de equilibrio dinámico, que no necesariamente implican eficiencia, más sí eficacia. Por otra parte, el enfoque sistémico en sí no engloba el concepto de eficiencia, sino el propio análisis sistémico auxilia a analizar de manera desglosada elementos que pueden arrojar luces sobre coherencias y problemas de utilización racional y productiva de recursos técnicos, de organización, presupuestales, materiales, humanos y de información. También este enfoque ayuda a comprender y analizar la complejidad de factores involucrados en cada individuo, grupo, actividad, función, nivel, jerarquía, tanto formal como informal. Es un marco que auxilia al estudio y comprensión de cualquier organización.

Ahora bien, el subsistema directivo es la Intersección de los cuatro subsistemas antes señalados, en cuyo seno se analizará el proceso administrativo y por ende, el control y la evaluación, así como su importancia en la supervivencia organizacional.

"El control de gestión puede renovar los insumos informativos que maneja el aparato público, acercándolo estrechamente a la realidad y mejorando fuertemente sus posibilidades de actuación flexible e inteligente. Asimismo, constituye un importante instrumento en la 'administración de la escasez' a desarrollar. Deben implantarse

sistemas de control de gestión que den cuenta actualizada de la marcha de las principales variables de los procesos organizacionales estratégicos”.³¹

“Controlar es tener la seguridad de que todas las operaciones en cualquier momento, se están llevando a cabo de acuerdo con el plan establecido, con las órdenes que se han dado y con los principios que se han sustentado. El control compara, discute y critica; tiende a estimular la planeación, a simplificar la organización, a incrementar la eficiencia de mando y a facilitar la coordinación”.³²

Esta definición señala en forma clara la gran importancia del control y su relación con otras fases de la administración, pudiendo decirse, por ejemplo: que el control será tanto, cuanto más efectivo, como efectivas sean las labores de planeación, organización, etc., y viceversa.

“En términos concretos, los objetivos del control son: vigilancia y cuidado de los bienes y supervisión para la estricta observancia de las políticas generales; proporcionar información correcta, veraz y oportuna sobre la marcha de las operaciones; y ayudar a desarrollar la eficiencia en todas las áreas de una organización, a fin de que éstas alcancen sus objetivos”.³³

“El control y la evaluación consisten en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba corregir, mejorar o formular nuevos planes. El control y la evaluación comprenden: el establecimiento de normas, operaciones de controles, interpretación de resultados. El control y la evaluación cierran el ciclo de la administración y se dan en todas las funciones de

³¹ Kilkberg, Bernardo. *¿Cómo Transformar el Estado?: Más Allá de Mitos y Dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 93.

³² Lindberg, Roy. *El Desconocido Arte de Controlar*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1971, p. 19

³³ Alcántara, César. *La Contraloría y sus Funciones*, ECASA, Décimotercera reimpresión, México, 1993, pp. 81-82.

la administración, son por ello, el medio para manejarlas o administrarlas".³⁴

Se estudiará el caso mexicano, aplicando la teoría de sistemas, con un enfoque de contingencia, haciendo hincapié en el contenido conceptual de la Reforma del Estado, de cuyo éxito depende la sobrevivencia del mismo.

El estudio se estructura en diferentes periodos de la historia mexicana, tomando en consideración años que para el objeto de estudio son fundamentales: 1917, año en que se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1983, año del comienzo de la operación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y de inicio de la puesta en marcha del neoliberalismo en México, independientemente que después haya tomado otros nombres, como por ejemplo, liberalismo social; y 2003, año de terminación de este estudio y de la creación de la Secretaría de la Función Pública.

Aquí cabe señalar que si el objetivo a largo plazo de cualquier organización es la supervivencia, la Administración Pública sólo podrá sobrevivir reformándose de acuerdo a las necesidades de la sociedad.

En este marco, se considera menester reiterar que la hipótesis fundamental y que da nombre a esta investigación es que el control y la evaluación gubernamental son esenciales para detectar las transformaciones requeridas para la Reforma del Estado, dado que la participación social organizada, la

³⁴ Ríos, María Virginia. *Auditoría Administrativa y Gubernamental como Herramientas de Control en la Administración Pública*, Tesis de licenciatura de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, México, 1992, p. 23.

responsabilidad y la rendición de cuentas, entre otros aspectos inherentes al control y evaluación social, son los mecanismos que hay que operar continuamente para la supervivencia de la organización llamada Estado.

Finalmente, en cuanto al contenido de cada capítulo de esta tesis y tomando en cuenta el enfoque sistémico sustentado por Kast y Rosensweig para el estudio de las organizaciones, en la organización llamada: Estado mexicano, se analizará el suprasistema ambiental y los subsistemas: directivo, psico-social, de metas y valores, técnico y estructural. Todos los subsistemas se interrelacionan y las fronteras son permeables. El análisis del Estado mexicano con esta metodología y enfoque, es una de las aportaciones del presente trabajo, con relación a estudios anteriores en la materia. En este contexto, se señalará que:

A pesar de las transformaciones operadas en el Estado Mexicano, considerando su papel protagónico en la economía y la sociedad, de lo cual se da cuenta en el primer capítulo (suprasistema ambiental), persisten rasgos autoritarios y comportamientos no acordes con el proceso democrático, definiéndolo *todavía* como un Estado *premoderno*. En el Estado *in practice*, como se ha subtitulado al capítulo dos, se describen los rasgos y actitudes, relacionados con decisiones sobre la vida económica y política reciente de nuestro país (subsistema directivo), que caracterizan al Estado Mexicano como un Estado con reforma inconclusa.

En el capítulo tres, se expone gráficamente lo que se considera refleja cambios sociodemográficos (subsistema psico-social), rasgos socioculturales y características sociopolíticas de nuestra sociedad actual. Adicionalmente, se

esbozan los "déficits" que es necesario cubrir para profundizar en la reforma del mismo, lo cual se hace en el capítulo cuatro, relativo a la dimensión ético-política (subsistema de metas y valores). En el Capítulo Cinco, se presenta el marco teórico-conceptual del control y evaluación gubernamental, desde el punto de vista sistémico (subsistema técnico). El Capítulo Sels, presenta los antecedentes y situación actual del control y evaluación gubernamental en México (subsistema estructural).

Por último, en el capítulo siete, se hacen una serie de propuestas de políticas públicas para la Reforma del Estado, y posteriores a las conclusiones, se integra un anexo denominado: "Organos de Fiscalización Superior en diversos países del mundo".

Se proponen ideas tanto de política económica para avanzar en otro concepto de desarrollo social, con la finalidad de generar condiciones materiales de participación social, sin lo cual no puede haber distribución efectiva del poder, como de política para una relación equilibrada y respetuosa entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como medidas para incrementar la participación social en la cadena de decisiones de las políticas públicas.

Adicionalmente hay que puntualizar el criterio gráfico utilizado para presentar la Información: todos los gráficos integran cifras al año 2002, a excepción de lo que tiene como fuente el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en cuyo caso las cifras están al año 2000. Otra excepción radica en contados gráficos que sirven para ilustrar una

situación que se dio en un momento determinado; en estos casos, las cifras o la información corresponden al periodo que se requiere ilustrar.

En suma, sobre los que se basa la idea general que permea todo este trabajo: se tiene una sociedad activa, participante, preparada para una mayor profundización del proceso democrático y de una reforma radical del Estado. Es importante construir los mecanismos y los procesos que permitan un papel más determinante de la sociedad. Se insiste: no hay una inercia, sino que es necesario construir las condiciones para que la sociedad y, en particular los sectores sociales que han estado marginados del desarrollo, tengan una mayor participación social y política.

La sociedad requiere fortalecerse para establecer una relación más equilibrada con el Estado. Sin modificarse esta relación que en nuestra historia reciente ha significado subordinación y un Estado autoritario (que no fuerte como generalmente se supuso) no puede considerarse, realísticamente, consolidada la Reforma del Estado.

Se considera que el Estado sigue jugando un papel de primer orden en la vida nacional (y en el mundo, contrariamente a lo planteado por algunos como la desaparición del Estado, sin acotar el tipo de Estado al que se refieren: el Estado autoritario sin duda debe desaparecer).

El retiro del Estado de la vida económica no significa su desaparición o la demostración de su inutilidad, como tampoco significa que la sociedad lo "reemplace" automáticamente. Lo que se ha llamado la dimensión ética del Estado, implícita en toda esta investigación, significa, llanamente, que el Estado

tiene una responsabilidad básica: fortalecer a la sociedad, haciéndola corresponsable en el proceso de decisiones y en las mismas, siendo esenciales los mecanismos de control y evaluación. Para lo cual se requiere un mayor equilibrio en las relaciones de poder al interior de la misma sociedad. El Estado *in practice*, es decir, éste en sus rasgos premodernos predominantes, impulsó la configuración de una sociedad desigual en lo económico y lo político. Se requiere una redistribución del poder al nivel de la sociedad, un cambio radical de la sociedad y de su participación en el desarrollo del Estado.

***Capítulo 1. Reforma del Estado
en México***

En la década de los 80s, ante un escenario de crisis económica profunda, se plantea la crisis del Estado, arrogándose poderes por encima de la sociedad civil, con características autoritarias; crisis del Estado como aparato burocrático, separado de la sociedad y por encima de ella¹; también se plantea la reforma del mismo (este término se utilizaría en los 80, pero principalmente a finales, con diferentes significados). El Presidente de México del 1° de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988, Miguel de la Madrid Hurtado describió en 1983 la situación del país de la siguiente forma:

“En 1982 por primera vez en la historia moderna del país, se redujo el Producto Interno Bruto y simultáneamente se observó una tasa de inflación del 100 por ciento; se duplicó la tasa de desempleo; la reserva Internacional estaba agotada y el país estaba en virtual suspensión de pagos; desigualdades sociales y desequilibrios económicos, la falta de integración en los procesos productivos, la insuficiencia de recursos para financiar el crecimiento, entre otros, son factores internos que en gran parte explican la difícil situación actual y cuya solución obliga al despliegue de toda capacidad creativa de la Nación”².

La crisis interna era evidencia de la vulnerabilidad del sistema económico, de las insuficiencias estructurales, que amplaban y reproducían los impactos de los desajustes externos.

La crisis se presentaba en la pérdida de dinamismo de las fuentes tradicionales de crecimiento (exportación de materias primas, expansión industrial, inversión pública); persistencia de desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, deuda externa); desacreditación del Gobierno en el ámbito internacional (incapacidad de hacer frente a sus compromisos financieros

¹ Ver Tomaseini, Luciano. *Estado Gobernabilidad y Desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, E.U.A. 1993, p. 50.
² De la Madrid Hurtado, Miguel. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), México, mayo 1983, p. 17.

internacionales); fuerte descenso de inversión extranjera que limitaba el desarrollo de las actividades económicas, pues éstas eran altamente dependiente de la inyección de capital extranjero; deterioro social y pérdida del poder adquisitivo de la población.

El sistema económico presentaba un resquebrajamiento político ideológico, causado:

- i) por las restricciones de las libertades políticas de los ciudadanos y la arbitrariedad estatal;
- ii) por la decadencia precipitada de las organizaciones políticas y el desplazamiento de sus funciones sociales y político organizativas hacia la Administración Pública³;
- iii) debilitamiento del sector público y su credibilidad, planteando la redefinición de la frontera entre lo público y lo privado;
- iv) reducción de los ingresos fiscales, crisis de las empresas estatales, disminución del gasto social; corrupción creciente, burocratismo excesivo, ineficiencia, derroche, y un gasto público que había crecido de manera excesiva, entre otras causas.

Ello llevaría a promover, por sugerencia y/o condición de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y países acreedores, medidas encaminadas a realizar reformas

³ Pulantzas, Nicos. *La crisis del Estado*. España, Ed. Barcelona, p. 75. En la Comisión Trilateral se plantea el problema de la crisis de autoridad de los gobernantes, líderes políticos y los partidos políticos, proponiendo reformas que permitieran controlar esta crisis. Comisión Trilateral; Editorial Barcelona, pp. 381-382.

macroeconómicas y estructurales basadas en doctrinas neoliberales bajo los paradigmas de Friedman y los "Chicago Boys". Aunque también, y no menos importante, es la crítica de sectores empresariales e intelectuales mexicanos al Estado "populista" (término utilizado para connotar un Estado con excesivo gasto y presencia en la economía, con tendencias autoritarias, supuesto protector de grupos sociales marginados).

Algunos intelectuales se opusieron al Estado por temor a que se reprodujera en el país el modelo de Estado de los países socialistas, es decir, por la amenaza a la libertad y la represión a la sociedad y a la disidencia. La estatización de la economía, característica principal de los países mencionados y asociada a la supresión de las libertades políticas, se había incrementado en esa década. La crítica al Estado populista, en consecuencia, provino tanto de organismos internacionales y multilaterales como sectores sociales internos⁴.

En el siguiente apartado abordaremos algunos rasgos paradigmáticos de la economía y la función del Estado y ésta como interactúa en México.

1.1 Paradigmas económicos y función del Estado.

El liberalismo económico clásico se erigió como escuela dominante del pensamiento económico occidental del siglo XIX en lucha contra la escuela (o la

⁴En el año de 1978 sale a la luz un ensayo de Octavio Paz, el "Ogro Filantrópico" (Vuelta, No. Agosto 1978) en el que hacía la crítica al Estado mexicano, llamándolo, lo cual daría nombre a su libro, El Ogro Filantrópico (Paz, Octavio, El Ogro Filantrópico, México, Editorial Joaquín Mortiz, segunda edición mayo de 1979, la primera edición fue en febrero de ese año, lo cual refleja la aceptación y la importancia del tema). La crítica al Estado autoritario, es cierto, databa de tiempo atrás por intelectuales agrupados en revistas (Plural) y periódicos (Excelsior). Este último sería objeto de represión por las constantes críticas al gobierno de Luis Echeverría; la dirección de Julio Sherer fue depuesta en 1976 por un supuesto conflicto ejidal encabezado por una organización corporativa del PRI.

tradición) económica mercantilista dominante durante los siglos anteriores a Adam Smith (del XVI al XVIII). El paradigma mercantilista no sólo postulaba la regulación del comercio como instrumento fundamental de la prosperidad de las naciones, sino que su doctrina de la balanza comercial trascendía la noción simple del superávit mercantil como fuente de acumulación, hacia una concepción amplia de las funciones del Estado en el desarrollo económico. Por una parte, una suerte de política industrial activa, que favorecería el desarrollo manufacturero mediante aranceles protectores de la industria nacional, la importación más libre de materias primas baratas y la promoción de las exportaciones de bienes terminados; lo cual –a juicio de los mercantilistas– fomentaría la ocupación interna, lográndose una favorable “balanza de mano de obra” o, en términos modernos, un mayor valor agregado en las exportaciones de bienes.

El elevado efecto que esta clase de exportaciones generaría sobre la ocupación y el ingreso nacional, se vería acrecentado por la mayor oferta de oro monetario, lograda mediante el superávit comercial, que permitiría mantener bajas las tasas internas de interés. Finalmente, la noción mercantilista del papel activo del Estado en el proceso económico comprendía también un claro concepto del papel de la inversión pública en obras de infraestructura, no sólo como tarea esencial de interés común, sino también para atemperar los efectos de las depresiones comerciales sobre el nivel general de ocupación.

El paradigma clásico, fundado por Adam Smith, se erigió contra la teoría y la política económica del mercantilismo. Para el nuevo paradigma, los agentes privados, actuando en mercados libres y persiguiendo sus fines individuales, son

guiados por una "mano invisible" (el sistema de precios), que establece la asignación eficiente de los recursos y el equilibrio natural del sistema económico. En general, éste postula que la oferta genera su propia demanda, de manera que una sobreproducción generalizada o una insuficiencia de la demanda agregada, están de antemano descartadas: ambas se corrigen con la libre movilidad del capital y los precios (si una actividad no es rentable se abandona y se disminuye automáticamente la sobreproducción). El ahorro se convierte íntegramente en inversión, de modo que la dinámica del ahorro asegura la dinámica de la inversión; y las variaciones en la oferta monetaria no inciden en el ritmo general de la actividad económica real, sino solamente en el índice general de precios.

Puesto que el mercado garantiza el equilibrio y la eficiencia del sistema económico, cualquier injerencia del Estado en el proceso económico es considerada perniciosa. El Estado mínimo, limitado a la función de guardián del orden es, por ello, el ideal del liberalismo económico.

En el ámbito internacional, el paradigma clásico postuló el libre comercio como el medio para lograr la asignación eficiente de los recursos nacionales y, en consecuencia, para alcanzar los mayores niveles de ingreso y bienestar. Al promover la especialización basada en las ventajas comparativas (concepto ricardiano que, como todo el paradigma clásico, supone el pleno empleo de los factores productivos), la acción benéfica de la mano invisible del mercado adquiere dimensión universal. En consecuencia, también en la esfera de las relaciones económicas internacionales, toda intervención del Estado en el proceso

económico es considerada nefasta porque atenta contra la eficiencia y el equilibrio general que brotan naturalmente del mercado.

Desde entonces, las dicotomías Estado-mercado, protección-librecambio, interés público-Interés privado, han constituido el eje triádico en torno al cual se han conformado las grandes corrientes del pensamiento económico. La posición respecto a los polos de estas dicotomías diferencia sustantivamente a las diversas corrientes o escuelas del pensamiento económico y político. Pero también, es importante apuntarlo, las corrientes de pensamiento reflejan diversas necesidades sociales en un momento determinado. La corriente del mercantilismo con un papel activo del Estado, sin duda, refleja la necesidad de un cierto nivel de proteccionismo, necesario para apuntalar a actividades económicas y sectores sociales emergentes que para crecer y fortalecerse requieren del apoyo del Estado. El paradigma de liberalismo económico expresa una situación en la que los sectores sociales dominantes han logrado tal fortaleza que la actividad económica del Estado se convierte en un límite negativo a la acumulación y expansión de capital. En el orden externo, el proteccionismo, que es una de las formas de intervención estatal, obstaculiza la expansión de los capitales.

Durante el siglo XIX, el liberalismo económico clásico es severamente cuestionado por la escuela histórica alemana, por el romanticismo económico francés y por el marxismo, que ponen el acento en la intervención estatal en la economía, cuestionando la premisa principal del liberalismo: la competencia perfecta y la libre movilidad de capitales, que son los mecanismos, junto con los precios, de la "mano invisible" que restituye el equilibrio económico.

Antes de los años treinta, en la mayor parte del mundo, se practicaba en diferentes grados el librecambio. Se suponía que las fuerzas libres del mercado serían las encargadas de regular, por medio de la "mano invisible", la vida económica de una Nación y del mundo entero. Paralelamente, con el liberalismo económico se aludía a la práctica de la no-intervención del Estado en la economía, ya que según Adam Smith – junto con David Ricardo- "poco más se requiere para llevar a un Estado hasta el más alto grado de opulencia, que paz, bajos impuestos y una administración tolerable de la justicia; el resto lo aportará el curso natural de las cosas"⁵; es decir, el Estado solamente tenía como función:

i) Defender a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades.

ii) Proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de la justicia; y

iii) la de erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya edificación y sostenimiento no pueden interesar a un individuo o a un pequeño número de ellos, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de éstas, aún cuando sean frecuentemente muy remuneradas para el gran cuerpo social"⁶.

Ya bajo la piel de la economía neoclásica, el liberalismo económico retornó al centro del pensamiento económico occidental a principios del siglo XX. La crisis del paradigma clásico y su reemplazo por un nuevo paradigma económico, sin embargo, tuvo lugar al estallar la Gran Depresión de 1929. El desplome abrupto,

⁵ Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica, quinta reimpresión, México, 1987, p. 808.

⁶ Smith, Adam: p. 813

profundo y prolongado del empleo, pusieron en evidencia las limitaciones del paradigma clásico para explicar las realidades económicas: la oferta no generaba su propia demanda, el ahorro no se convertía en inversión, el mecanismo autocorrector de los precios no restablecía de manera automática el equilibrio general; la presencia de monopolios y oligopolios obstaculizaba en la práctica la libre movilidad de capitales. La competencia "perfecta", en suma, era una competencia imperfecta.

La gran depresión originada por la ruptura de la Bolsa de Nueva York en 1929 marcó de manera muy drástica el orden económico internacional debido al colapso masivo de los sistemas financieros y a la insuficiencia de producción a nivel mundial heredado por el aún no concluido proceso de reconstrucción después de la Primera Guerra Mundial, forzando así a una nueva redefinición del paradigma del liberalismo económico y del papel del Estado.

El paradigma económico liberal y la conceptualización del Estado son puestos en tela de juicio, producto de los acontecimientos mundiales y la nueva revolución ideológica que iba desde las corrientes socialistas y socialdemócratas hasta los nacionalismos más diversos. Se inició entonces un proceso en donde el Estado jugó un papel más activo en la promoción del crecimiento y desarrollo económico, y donde el gasto público sería el eje central. Un Estado que sería más intervencionista en los ámbitos micro y macroeconómicos, políticos y sociales (una especie de capitalista colectivo).

En el contexto de severo desempleo abierto y reducción del consumo individual, afectando el ahorro interno y la inversión, se produce la revolución

keynesiana, triunfando y enraizando en el pensamiento económico, precisamente cuando la Gran Depresión puso ruidosamente en evidencia la contradicción entre los hechos observados en la economía real con los postulados y las predicciones de la economía clásica y neoclásica.

En el paradigma keynesiano, el mecanismo de precios puede no restaurar los desajustes del sistema económico: los precios (incluidos los salarios) responden con lentitud a los excedentes de oferta y, en menor medida, a los excedentes de demanda, de modo que no hay un ajuste automático e inmediato en los mercados; el ahorro no se convierte automáticamente en inversión; la equidad distributiva del ingreso no brota automáticamente del sistema de precios, al contrario: "La economía capitalista genera dos problemas fundamentales: desocupación y concentración de la riqueza y el ingreso" (Keynes).

En consecuencia, el paradigma keynesiano postuló la necesaria intervención del Estado en el proceso económico: políticas macroeconómicas activas (monetaria y fiscal) para regular el ciclo económico y conseguir un nivel elevado de ocupación; política de comercio exterior activa: dado que el sistema económico no tiende automáticamente hacia el pleno empleo, carece de eficacia práctica la teoría de las ventajas comparativas y la eliminación a ultranza de políticas proteccionistas ("lo que cada Nación hace en beneficio de sí misma, redundará en bien de la humanidad": Keynes); además, puesto que el sistema económico tiende a la concentración del ingreso y la riqueza, se requiere que el Estado asuma funciones de benefactor e instrumente políticas redistributivas del ingreso en favor de los débiles (lo que daría origen a una de las concepciones sobre democracia, la

democracia social, y una definición o tipo de Estado: Estado benefactor o Estado de bienestar).

Durante varias décadas el paradigma económico construido por Keynes dominó el pensamiento económico, originando un verdadero consenso keynesiano en prácticamente todo el mundo occidental.

Este es el fundamento del Estado benefactor que sin embargo entró en crisis ante la imposibilidad de transformarse ante los cambios exigidos por el modo de producción capitalista.

Particularmente en América Latina la dinámica de la transformación del Estado se explica teóricamente bajo un esquema estructuralista. Esta concepción se refiere básicamente a la explicación de las relaciones entre los distintos elementos que conforman la sociedad, los sectores que la componen (entre ellos el económico y el político) establecen entre sí determinadas relaciones. Las estructuras se relacionan en un sistema determinado de acuerdo a la situación histórica y bajo determinadas leyes universales. "Entonces, la metodología estructuralista apunta a conocer, a investigar y a entender no los elementos... sino los sistemas de relaciones que se dan entre ellos, es decir, las estructuras".⁷

Lo que se entiende por estructuralismo económico que entre los autores latinoamericanos se concibió como escuela de pensamiento en la primera mitad de los 70's proponen un análisis a partir de variables (expresadas cuantitativamente) las relaciones entre éstas asumen características precisas y se

⁷ Vasco Uribe, Luis Guillermo. *Notas sobre el Estructuralismo*. Conferencia en un curso para dirigentes sindicales. Proyecto ISCOS-ORCT, 1993, p. 4.

define una estructura. Estos autores explicaron el desarrollo por medio de modelos complejos cuyas variables (como el crecimiento) se interrelacionan de varias formas en una estructura.

"... Básicamente el pensamiento cepalino, iniciado por Raúl Prebisch se propuso la sustitución de importaciones, primordialmente la industrialización sustitutiva, como una estrategia para romper con los patrones injustos de la división internacional del trabajo, nacidos del colonialismo, y promover así un rápido desarrollo económico".⁸

Sin embargo, una vez agotado el modelo y aunado al proceso de globalización, el nuevo paradigma económico lo constituye el liberalismo.

1.2. Crisis del Estado populista

Con esta nueva conceptualización del Estado emergieron paralelamente modelos económicos orientados a un crecimiento hacia adentro, en donde las economías se enclimaron convirtiéndose en economías "cerradas"; tal es el caso específico de México en donde esta situación se presentaría como un parteaguas que vendría a marcar el desarrollo posterior. Al igual que en gran parte del mundo, la región latinoamericana en conjunto se cierra y empieza a experimentar un crecimiento hacia adentro, buscando sustituir los productos y bienes importados por productos y bienes que se podían producir al interior.

Europa y Estados Unidos, preocupados por la reconstrucción y en sus problemas financieros, no estaban en condiciones de exportar los productos

⁸ Ortiz, Edgar, mimeo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 1003, p. 16

manufacturados a los que América Latina se había ido acostumbrando en sus importaciones, abriéndose condiciones internacionales favorables para un desarrollo económico endógeno (En realidad, las oportunidades se abrieron durante las guerras. La economía de guerra sustituye a la economía de bienes individuales, haciéndose necesaria la importación y, por tanto, incentivando la economía de otros países, como México).

En el caso de México, como lo apunta Edgar Ortiz, "conllevó al surgimiento de un partido políticamente estable, pero autoritario y monopartidista, y en lo económico a un estado benefactor"⁹ lo que implicó que su participación económica fuera muy importante.

Emerge el modelo económico conocido como sustitución de importaciones, que habría de alcanzar su auge entre los 30's y 50's, configurándose un tipo de Estado para ese momento histórico, caracterizado por su activa y directa participación en la economía. Se crea el Estado que desde el siglo XIX, por parte del pensamiento liberal¹⁰, se había planeado para México: un Estado que sustituyera a la Iglesia en todas las funciones que ésta había desarrollado,

⁹ Ortiz, Edgar, op. cit. p. 17.

¹⁰ Ni el pensamiento liberal ni el conservador de la primera mitad del siglo XIX postulan, doctrinariamente, la intervención del Estado en la economía. La modernidad económica la basan en la acción de los privados para lo cual el Estado juega un papel secundario. Sin embargo, ante la carencia de un grupo social amplio que encabezara el proyecto político, la inestabilidad política por los continuos golpes de Estado, pronunciamientos militares, la ausencia de vías de comunicación que integraran físicamente al México independiente y el papel de la Iglesia católica en la economía vía impuestos, propiedades, usura que afectaban el desenvolvimiento económico, el Estado liberal o conservador, en la práctica, tuvo que sustituir y apoyar decisivamente a los privados. En el papel de la Iglesia como propietario y como hacienda -diezmos o impuestos- ubicaba el pensamiento liberal uno de los principales obstáculos. Casi desde el principio de la vida independiente se buscó suprimir el papel de la Iglesia, por ser el principal obstáculo. "Pero en cierto sentido -dice Krauze refiriéndose a la Reforma- fue una derrota en la victoria: el liberalismo, -cuya vocación esencial es limitar al poder- había nacido en México con un imperativo contrario: fortalecer el propio poder para enfrentar al de la Iglesia". Krauze, E.; Febrero; 16. Para el papel del Estado en la economía en el México independiente, *Cfr.* Alamán, Lucas. Documentos diversos (Inéditos y muy raros) Tomo I, comp., Ed. JUS, colección de grandes autores mexicanos, México, 1993, p. 80.

Incorporando, incluso, nuevas funciones como la rectoría de la economía y la participación directa en la misma.

Pero también un Estado que partía de consideraciones históricas: se estimó que las comunidades socialmente retrasadas, políticamente divididas y económicamente subdesarrolladas necesitaban un *Estado fuerte*, que encarnara y unificara la nacionalidad, dirimiera los conflictos de clase, promoviera los intereses de las más perjudicadas, y se hiciese portador de un proyecto de desarrollo en función del cual fuese capaz de movilizar los escasos recursos disponibles.¹¹

Un Estado que de ahí en adelante habría de ser el principal motor impulsor del crecimiento y desarrollo económico del país: por un lado se incrementaron las barreras arancelarias, se protegió más el mercado interno, y por otro, por medio del gasto público, se incentivó el ahorro y el gasto productivo, se impulsó el comercio, las actividades productivas y sociales vía inversión y subsidios a sectores productivos, apoyos directos a la población, particularmente la urbana, que era el eje del crecimiento industrial.

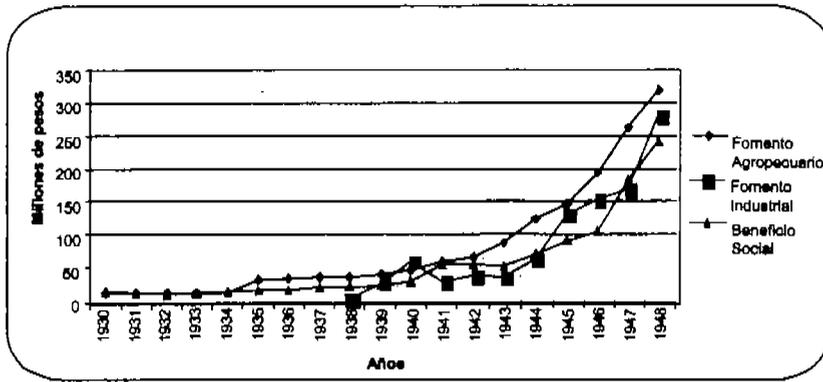
El Estado fue el principal inversor¹², dejando un papel supletorio al sector privado. Se impulsó un proceso autosostenido y autoacumulativo de las funciones y tareas, reflejándose en su participación en el Producto Interno Bruto (PIB), los totales nacionales de ahorro, el gasto y la inversión; la inversión pública directa y

¹¹ Córdova, Arnaldo, ¿Un nuevo Estado? En Nexos 145, México, enero, 1990, p. 18; Tomassini Luciano. Estado, gobernabilidad y Desarrollo, BID, E.U.A., 1993, p. 22.

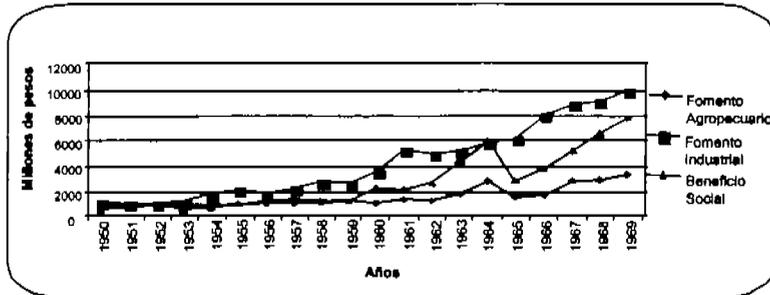
¹² "En este periodo el Estado jugó un papel muy importante como inversionista en obras de infraestructura y sectores estratégicos, así como en la promoción industrial del país. Para ese periodo la inversión pública participó aproximadamente con el 40% de la inversión total anual" Villareal, René. El reencuentro del mercado y el Estado con la Sociedad: hacia una economía participativa de mercado. Documento de internet página 77 dad.org.

los apoyos a la inversión privada, la producción y comercialización de bienes y servicios, las empresas estatales del sector público y los apoyos al empleo y al mercado interno. (Véase gráficas No. 1 y 2).

Gráfica No. 1. Destino de la Inversión Pública Federal, 1930-1948



Gráfica No. 2. Destino de la Inversión Pública Federal 1950-1969



Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México, 1999. Tomo II.

México, por supuesto, no fue ajeno a esta situación. Desde la década de los treinta, el sector agropecuario fue perdiendo presencia por el desplazamiento que sufrió ante el apoyo de la actividad industrial, generándose un sector agropecuario descapitalizado, pauperizado, no competitivo, originando la migración de la población del campo a la ciudad y posteriormente al vecino país del norte. El crecimiento del apoyo del sector social respondió precisamente a las políticas benefactoras del Estado, pero también como apoyo al proceso de acumulación industrial; perdiendo posteriormente peso en la estructura del gasto.

* La información de esta gráfica fue publicada por INEGI en 1999, habiendo dejado de integrarla de esta manera, desde 1970. Estas gráficas 1 y 2 ilustran la inversión pública durante el Estado populista en México. La gráfica 3, ilustra, en época de crisis, el comportamiento de la inversión pública y privada.

Este Estado tenía como función ayudar y coadyuvar, primero a construir una sociedad fuerte, y segundo, al surgimiento de una clase y de un capital expresamente nacional (el mismo problema que se plantea el pensamiento liberal y conservador del siglo XIX), que pudiera en un futuro retomar las actividades propias de una *burguesía nacional*. Una sociedad, por un lado, que tuviera la capacidad de conducir su propia organización y desarrollo, por medio de una mayor capacidad de adaptación a los acontecimientos que le rodean; por otro, una clase social y capital nacional que llevaran a generar las condiciones endógenas necesarias para incentivar las actividades productivas y sociales sin la necesidad de depender del exterior, por lo menos en bienes de consumo individual e intermedios.

El Estado emergente incrementó y diversificó sus funciones; pero también desarrolló medios de represión, de control social y político, en contra de quien debía ser su parámetro a seguir: la sociedad. A este modelo correspondió un Estado represivo bajo la idea dominante de que lo más importante era lograr el crecimiento económico —progreso— y la democracia vendría por añadidura (paz y progreso¹³); paradigma que se sostendría en casi todo el siglo XX mexicano.

El papel predominante en el desarrollo económico propició una confusión entre los medios y el fin: el fin era sin duda el fortalecimiento de la sociedad, la creación de una burguesía nacional y una clase media fuertes; el medio, la

¹³ "Ya en tiempos porfirianos —dice Krauze—, las diversas corrientes del positivismo que preconizaban el carácter orgánico y evolutivo de la sociedad, pusieron el énfasis en los elementos ejecutivos y los métodos "científicos" del gobierno a expensas de los órganos deliberativos y las libertades públicas. Fue así como el liberalismo clásico y constitucional, más que una práctica política efectiva, se volvió una reliquia del pasado, un mito oficial dotado de su panteón cívico y su calendario ritual. Al concluir el siglo XIX, el Estado y la Iglesia vivían en santa paz, pero la democracia liberal seguía siendo una alternativa inédita." Krauze, Enrique.; Letras Libres. Año II, No. 14, p. 17.

inversión pública y la intervención del Estado. El fin se subordinó al crecimiento del Estado. Al concebirse como —dominado por grupos políticos sin, prácticamente, competencia política— un fin en sí mismo, derivó en un Estado autoritario que asumía estar en todo momento ante una sociedad débil y carente de toda visión y responsabilidad propia, y por lo tanto, de tomar en sus manos el propio curso de sus intereses.

Después de 1950 el ritmo de crecimiento de la economía decreció. La población creció de manera incontrolada, los centros urbanos se expandían y con ellos las respectivas demandas de satisfacción de sus necesidades: educación, empleo, vivienda, transporte, alimentación, etc. La renta nacional descendió desde el 2.7% anual entre 1945 y 1950, al 1.7% anual entre 1950 y 1961. La mayor expansión de las importaciones, producto de la dependencia de bienes intermedios y de capital necesarios para la actividad industrial, contribuyó a que la balanza de pagos se volviera negativa. Se intentó cubrir el creciente déficit favoreciendo aún más las inversiones extranjeras y obteniendo nuevos préstamos (los préstamos de Estados Unidos a los gobiernos latinoamericanos se duplicaron entre 1957 y 1962)¹⁴. Así, para las décadas de los 60's y 70's el desequilibrio económico y político de toda América Latina empeoraba, mostrando el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro.

En este periodo se observa un híbrido a nivel internacional: la economía es dirigida y encabezada por Estados intervencionistas, protectores de intereses

¹⁴Maddison A. *Crises: Latin America and Asia, 1929-1938 and 1973-1983*. OCDE; Francia, 1985, p. 308.

nacionales, y a la vez promotores de una apertura financiera y de libre comercio para dar salida a los excedentes de capital y para incursionar en la economía de países receptores. Se contraponen paradigmas y órdenes internacionales: Estado intervencionista vs Estado liberal, economía cerrada vs economía abierta. Sin embargo, se mantiene la idea de que el crecimiento global de la economía correspondía a la expansión del Estado.

En la década de los 70's, el debate sobre el papel del Estado y del orden internacional cambió su trayectoria. En ese periodo la economía mundial mostró su deterioro debido al colapso del sistema de Bretton Woods¹⁵ en 1973, cuya expresión crítica fue la declaración de Inconvertibilidad del dólar en oro. Para 1971 el dólar había dejado de ser convertible para todos los efectos prácticos, ya que la cantidad de dólares en poder de no norteamericanos, había cuadruplicado la que amparaba la reserva de oro de Fort Knox. Se inauguraba así un nuevo patrón monetario basado en el dólar norteamericano, que a su vez reflejaba su predominio económico a nivel internacional, pero también su dependencia con los otros países desarrollados, y la pérdida de su papel como única potencia mundial¹⁵.

¹⁵ Este sistema se estableció en 1944 tras una reunión entre representantes de Estados Unidos y otros 43 países en Bretton Woods en el estado norteamericano de New Hampshire; de esta reunión surgieron el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), organismo que después se designaría Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que empezaron a funcionar en junio de 1946 y en marzo de 1947, respectivamente. Con el sistema de Bretton Woods se establece a nivel internacional un sistema de tipo de cambio fijo, en donde 43 países y Estados Unidos estaban obligados a mantener su moneda dentro de una banda del más menso uno por ciento de la cotización de su moneda frente al dólar (que a su vez estaba vinculado al oro).

¹⁶ El surgimiento de la Comisión Trilateral en 1973 es, para muchos, la expresión del cambio de fuerzas mundial, es decir, Estados Unidos ya no era la única potencia a nivel internacional. Europa, que había apoyado al dólar, y por tanto, a la economía norteamericana, formaba ahora el cuarto poder en el concierto internacional junto con los Estados Unidos, la Unión Soviética y China. Rico, Carlos. *Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia*. OCDE, Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3. tercera reimpresión, México, enero 1982, pp. 37-38.

Fuertes presiones inflacionarias se produjeron a nivel internacional por el comportamiento de los precios de productos estratégicos para el crecimiento económico como el petróleo, así como de artículos alimenticios básicos; motivos por los cuales aparecieron tensiones en la economía internacional. Tensiones que alcanzaron su punto máximo al producirse la primera crisis petrolera a finales de 1973, debido a los problemas en Medio Oriente y sus repercusiones en los socios de la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP). A partir de ese momento crucial se retomaron algunos planteamientos y se formaron otros nuevos en el orden mundial¹⁶.

El paradigma económico construido por Keynes, originando un verdadero consenso keynesiano en prácticamente todo el mundo occidental, entraba en crisis. La aparición en los años setenta de fenómenos de estancamiento con inflación, rebasaron el análisis keynesiano convencional del papel del Estado en la economía. El vacío teórico que producía esa realidad, propició el ascenso de las doctrinas monetarias de los Chicago boys. Milton Friedman tenía la respuesta: era el Estado el causante de todos los males, con su intervencionismo económico, marcando el retorno de Adam Smith y David Ricardo, bajo el término de neoliberalismo.

"Estas crisis comenzaron en los países desarrollados a fines de la década de los años sesenta, y en la década siguiente la situación mundial se debilitó

¹⁶ El crecimiento del comercio internacional y las finanzas, tan acelerado de las décadas pasadas, había conducido a un grado intenso de dependencia mutua, donde la gran cantidad de producción y la misma Administración Pública se encontraban enlazadas transnacionalmente. Cayeron en la cuenta que cada uno de los sucesos que afectarían a los países de manera individual, tendrían repercusiones generalizadas: nació la preocupación no sólo de problemas de carácter financiero, sino de índole ideológico, social y ambiental. Grupo Trilateral; Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3, tercera reimpresión, p. 97.

significativamente debido a la quiebra del sistema monetario internacional y la crisis del petróleo de 1973-1974".¹⁷

De esta forma se inició la crítica de los límites del Estado, bajo tres diversas formas:

- La crítica del Estado benefactor, principalmente en Europa y los Estados Unidos.
- La crítica del Estado burocrático del socialismo real en Europa Central y en la antigua Unión Soviética y,
- La crítica al Estado populista, particularmente en América Latina.

El tipo de Estado que se había configurado en México llegaba a su fin. Ya no funcionaba como hacía algunos decenios; el ascenso social se había parado y la base social reducido o, lo que es lo mismo, el consenso social sobre el cual se había consolidado estaba en crisis. El Estado cada vez se encontraba más deteriorado¹⁸: se volvió autoritario y centralista, perdiendo de este modo el contacto con los procesos sociales, en virtud de la expansión en la economía.

Se vislumbraba la decadencia de un Estado que se enfrentaba a una sociedad civil que demandaba democracia y que contenía en sí una explosiva capacidad de movilización; una sociedad que se encontraba en un proceso de restablecimiento de su iniciativa, de su responsabilidad para sí misma, de su

¹⁷ Ortiz, Edgar. Op. cit. p. 19.

¹⁸ Córdova, Arnaldo. *Reforma del Estado y Crisis en México*. La Jornada, México, 14 de octubre de 1984, p. 8.

capacidad de manejar aspectos que hasta el momento estaban en manos del Estado.

Se hacía cada vez más constante y fuerte el cuestionamiento de la figura y funciones del Estado: a fines de los 70 y principios de los 80's grupos empresariales reclamaban libertad económica y reducir la intervención estatal (Foros de Atalaya, organizados por Coparmex en 1979-1982, cuyo discurso principal era la lucha por la libertad de empresa); en Guerrero y Chihuahua se originaban movimientos guerrilleros encabezados por Genaro Vázquez Rojas y Lucio Cabañas y Arturo Gámiz (el 23 de septiembre de 1965 fracasó el asalto al cuartel Madera, derivándose una organización: Liga 23 de Septiembre, entre fines de 1969 y mediados de 1971, ya como resultado de la reflexión del movimiento del 68 y en particular sobre la lucha, en esos años, del movimiento estudiantil y universitario de Monterrey); y surgían grupos terroristas como Brigada Roja. La crisis del sistema, dominado por el papel central del Estado en toda la vida social, se mostró con la matanza de Tlatelolco en 1968 y la represión de 1971 (algunos ubican el inicio de la transición mexicana a la democracia en el 68).

El Estado envuelto ya en una crisis estructural, era puesto en duda por grupos sociales que antaño habían aplaudido su actitud protectora: durante la segunda mitad del sexenio echeverrista, Gobierno y empresarios se enfrentaban (también por el asesinato de su "patriarca": el regiomontano Eugenio Garza Sada). La desconfianza en la política estatista y populista se incrementa, lo que termina en la devaluación de 1976¹⁹ y los reclamos de grupos empresariales.

¹⁹Basáñez, Miguel. *El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México*. Siglo XXI Editores, México, 1991, pág. 11.

En la expansión económica de décadas pasadas se gestan los grandes problemas que habrían de ser los detonantes para la crisis que México habría de enfrentar en la década de los 80's.

- Se permaneció con la existencia de un continuo y permanente desequilibrio externo, debido al incremento y a la dependencia de las importaciones de bienes intermedios y de capital que la política de desarrollo no priorizó.

- Se agudizó la dependencia del capital extranjero (préstamos e inversiones que habían realizado, desembocaron en 1976 en una crisis en la balanza de pagos).

- Se manifestaban las limitaciones de la política económica de industrialización, pues implicaba un alto costo social (deterioro constante del salario mínimo real y una descapitalización del campo que era ya estructural), que se manifestó en inflación, pérdida creciente de la capacidad financiera del país para sostener su propio desarrollo y un acrecentamiento mayor de su dependencia respecto al programa de industrialización.

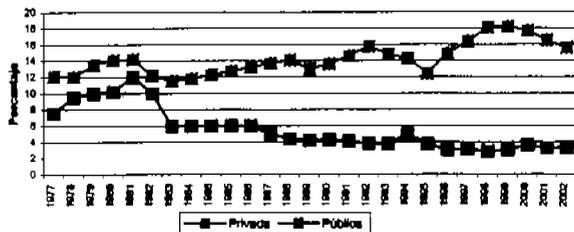
- Se manifestó la incapacidad del Estado para hacer frente a una economía que internacionalmente iniciaba su transformación. Un Estado rígido, autoritario, que día a día perdía credibilidad y capacidad de gobernar.

- Aunado a lo anterior, se presentaba una severa crisis en los precios de las materias primas. Contrariamente a la crisis del petróleo con el incremento exorbitante de los precios, ahora los precios de las materias primas, incluyendo

el petróleo, de los cuales las economías latinoamericanas dependían aún, empezaban un proceso de desvalorización, ya estructural, ante el surgimiento de sustitutos (fuentes alternativas de energía, edulcorantes, nuevos materiales), que expresaban, en realidad, un nuevo patrón tecnoproductivo.

En los años ochenta las consecuencias no se hicieron esperar. La economía experimentó el desplome en diversas facetas. Se presentó una caída drástica del PIB: de un crecimiento en 1981 de 8.8% pasó a -0.6% para 1983; el aparato productivo prácticamente estaba paralizado; altos índices de desempleo e inflación y una gran deuda externa²⁰ se manifestaron. Los problemas se agravan por la nacionalización de la banca (1982) y la pauperización de la sociedad. (Véase gráficas No. 3 y 4).

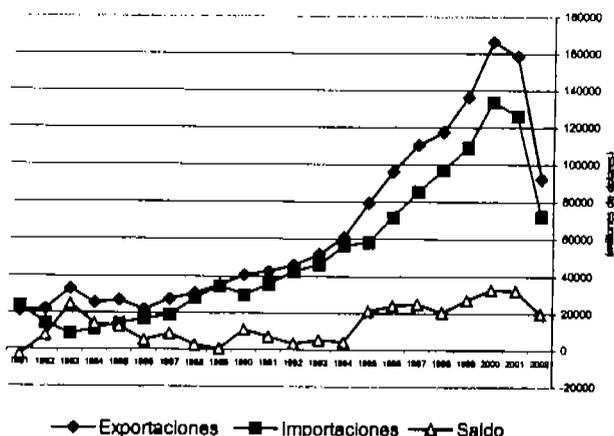
**Gráfica No. 3. Inversión Bruta Fija
(Variación Porcentual Respecto al PIB)**



Fuente: Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada.

²⁰ "En los años ochenta, factores externos (un colapso en los precios del petróleo y el incumplimiento en el pago de una elevada deuda externa) propiciaron un cambio en el rumbo del modelo económico. México fue uno de los primeros países latinoamericanos que adoptó principios de mercado como piedra angular del desarrollo económico. Las políticas de estabilización macroeconómica fueron apoyadas por una serie de reformas estructurales y regulatorias como la liberación del comercio y las privatizaciones. Estas reformas hicieron patentes otras rigideces y una segunda crisis económica convenció al gobierno de efectuar reformas más profundas." Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); Reforma Regulatoria en México, Vol. 1, Francia, 2000, p. 15

Gráfica No. 4. Valor Total del Comercio Exterior, 1981-2002



Fuente: Banco de México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

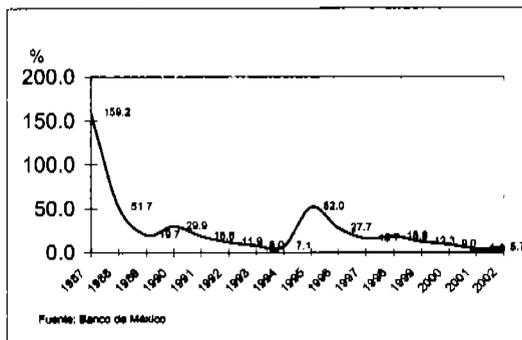
Organizaciones internacionales como el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)²¹, encabezaron la nueva visión y concepción del Estado y el orden mundial, bajo el planteamiento de la Reforma del Estado –o recomposición estructural del Estado– y las premisas de un liberalismo social y la globalización económica mundial, respectivamente. Con estos planteamientos se

²¹ Madison A. op. cit. OCDE; pp. 28-29. Años antes, sectores sociales de América del Norte (Estados Unidos y Canadá), Japón y Europa, constituyeron la llamada Comisión Trilateral, creada a mediados de 1973. Esta constituyó un intento de sectores transnacionales y gubernamentales del mundo capitalista desarrollado, para responder con una *política articulada* a los desafíos económicos y políticos que se planteaban para las regiones económicamente desarrolladas desde los últimos años de la década de los sesenta. Esta Comisión es antecedente, sin duda, del bloque formado por los organismos internacionales para imponer los nuevos paradigmas. Editorial; pp. 7-14. en *La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista*.

busca solucionar la crisis de la economía mundial en la década de los 80's, producto de los desequilibrios pasados pero acrecentada por la crisis de la deuda externa mundial y especialmente la de los países en desarrollo²².

El país se hace sujeto de crédito del FMI para enfrentar los embates de la crisis económica de 1982, no sin antes aceptar sujetarse e identificarse con los lineamientos políticos de ésta y otras organizaciones internacionales, impulsoras de las nuevas ideas liberales, reconocidas después como el *Washington Consensus*: liberalización financiera y comercial, estabilidad macroeconómica, control de la inflación, desregulación y la privatización de las empresas estatales²³.
(Véase gráfica No. 5).

**Gráfica No. 5. Inflación
Variación Anual en Porcentaje
(diciembre-diciembre)**



²² Lechner Norbert, Milán, René y Valdés Ugaldé, Francisco (coord.). *Reforma del Estado y coordinación social*. UNAM-Plaza Valdés Editores, Primera Edición, México, 1999, p. 77, y Consejo Científico del CLAD.

²³ Stiglitz Joseph. *Más Instrumentos y metas amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington*, en *Desarrollo Económico* No. 151, vol. 38, Argentina, octubre-diciembre de 1998, p. 692.

Elo significó que México entrara al debate del cambio estructural y de la Reforma del Estado. No sólo México entró en una etapa de reestructuración, sino que se trató de un movimiento a nivel mundial regido por acontecimientos generalizados de repercusión general en el mundo, como el fin de la larga fase expansiva posterior a la segunda guerra mundial y la revolución tecnológica.

Algunos autores identifican estos sucesos con un cambio de civilización. Una crisis de onda largá, no igual ni similar a las crisis económicas cíclicas que se habían conocido. Es una crisis de civilización, empujada por cambios en la cultura y en la tecnología; la reestructuración del capitalismo y del mercado mundial, la recomposición de las relaciones entre las sociedades y entre las naciones. El mundo entero se ve en la necesidad de plantear cambios en los ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales, resultado de un paradigma que entraba en crisis, gestándose uno nuevo; se empujaba al colapso de las normas, instituciones y conceptos establecidos en todo el orden internacional.

La crítica global del Estado giró alrededor de aspectos como:

El Estado frente al mercado (la participación del Estado en la economía) y el Estado frente a la sociedad civil (la participación de la sociedad civil en la vida pública).²⁴

²⁴ Rebolledo, Juan. *Reforma del Estado en México*. FCE, México, 1993, p. 95.

Se criticó al Estado intervencionista por su expansión en la economía y la regulación exhaustiva de algunos sectores y el descuido de otros.²⁵

Las incidencias negativas del gasto público y fiscal sobre los recursos, los estímulos económicos, las posibilidades de elección del consumidor y la libertad individual.

El desmesurado crecimiento del sector público, con la consecuente Administración Pública burocratizada, ineficiente, corrupta, inflexible, etc., de la que fue objeto y que finalmente causaría la debilidad del Estado²⁶:

1.3. La Reforma del Estado como adelgazamiento y privatización.

Con Miguel de la Madrid Hurtado se establecen los antecedentes de lo que habría de conocerse, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, como Reforma del Estado. Una reforma que se basaba en:

- Ruptura con el estatismo nacionalista heredado de la Revolución Mexicana.
- Replanteamiento político-ideológico del Estado, y en especial de su función en el desarrollo económico.
- Redimensionamiento del Estado.

²⁵ "Hacia quince años, la economía mexicana estaba prácticamente cerrada. La regulación en algunos sectores de la economía era muy extensa, agobiante y fuertemente controladora, mientras que en otros sectores carecían desesperadamente de la regulación necesaria. Muchas áreas de la industria y los servicios estaban protegidas de la competencia extranjera y nacional. El Gobierno operaba miles de empresas en sectores que variaban desde la hotelería hasta los servicios de energía. Las exportaciones jugaban un papel limitado, ya que la mayoría de la industria se concentraba en el mercado interno." OCDE, p. 15

²⁶ Méndez, José Luis. *Estudios Introdutorios en Guy Peters. La Política de la Burocracia*, FCE, México, 1999, p.18.

- Tránsito de un Estado interventor a uno regulador.
- Cambio en los instrumentos de intervención económica.

La Reforma del Estado se definió como parte de una estrategia general de desarrollo, entendida en su sentido amplio, caracterizada por su globalidad, en la cual se dotaría a los aparatos públicos de medios para propiciar la recuperación del desarrollo y el logro de un crecimiento sostenido. En realidad, se trataba de un modelo de desarrollo diferente al seguido en décadas anteriores (del cual se ha hecho un resumen apretado en el punto anterior), en el que el papel del Estado cambia radicalmente.

La reforma trastoca los paradigmas imperantes en México: se transforman las prácticas y políticas que antes de la década de los ochenta eran indispensables para garantizar el crecimiento y desarrollo económico en el país: la liberación comercial vs la protección del mercado interno por medio de aranceles y permisos de importación; la desregulación económica vs el gasto público vía empresas estatales, áreas y sectores reservados al Estado y desincorporación de las empresas públicas vs la idea de la conducción de la economía por medio de las empresas estatales.

Las primeras acciones del cambio estructural planteadas por el Presidente de la Madrid hacia fuera, fueron el ingreso de México al GATT, apertura al exterior más decidida y disminución de los obstáculos para la inversión extranjera. Hacia adentro, una política de conciliación, estímulo a la inversión privada, la

modificación del Artículo 25 de la Constitución²⁷, el establecimiento de las condiciones necesarias para la reprivatización bancaria y la venta de empresas del sector público no prioritarias para fortalecer la rectoría del Estado.

1.3.1. Liberación comercial.

El proteccionismo que prevaleció en México durante décadas, lejos de ser cada vez menor, fue endureciéndose. Para 1982 todas las importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas y el arancel promedio estaba por encima de 50 por ciento. En 1983 empiezan a aplicarse las primeras medidas de liberación comercial, mismas que son aceleradas desde 1986, con la incorporación de México al GATT. Para finales de 1988, el arancel promedio se había reducido a cerca de 10% y sólo 23% del valor total de las importaciones estaba sujeto a permisos. Para la mitad del sexenio de Salinas el nivel y la dispersión de los aranceles se redujeron aún más: el arancel promedio era de 10% y el máximo de 20%, mientras que los permisos de importación cubrían únicamente 3% de la tarifa respectiva. En consecuencia, la economía mexicana sería calificada por organismos como la OCDE como una de las economías más abiertas del mundo²⁸. (*Véase Cuadro No. 2*).

²⁷ "En los cambios al Artículo 25 Constitucional, se encuentra un proyecto de relaciones entre el Estado y la sociedad que está lejos de haberse definido". Calderon, J.M.; UNAM-Siglo XXI editores, p. 13. Al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional para que sea integral, fortalezca la soberanía y el régimen democrático; con el fomento económico, el empleo, una justa distribución de la riqueza y el ingreso, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Maddala; op. cit., p. 308.

Cuadro No. 2: Acuerdos y Tratados Comerciales de México	
Chile	1992
Estados Unidos y Canadá	1994
Bolivia, Colombia, Venezuela	1995
Costa Rica y Nicaragua	1998
La Unión Europea	2000

Fuente: OCDE. Reforma Regulatoria en México. Volumen I. 2000.

Dado que la apertura comercial fue muy rápida, se buscaron medidas que amortiguaran los efectos: la liberación comercial se combinó con una subvaluación del tipo de cambio y un nivel relativamente alto de las reservas del Banco de México. Además, la apertura incentivó los programas de impulso a las exportaciones y la negociación de acuerdos y tratados comerciales con el resto del mundo con el fin de abrir mercados y poder enfrentar prácticas comerciales desleales.

1.3.2. Desregulación Económica.

La desregulación económica se vinculó al objetivo de la política de desarrollo en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. El objetivo era alcanzar el crecimiento sin menoscabo de la justicia social; la miseria de amplios grupos reclaman una atención que "ya no puede ser postergada". De aquí la importancia de reactivar el crecimiento y "de que el Estado aplique prioritariamente su gasto de inversión en programas y proyectos que eleven el bienestar (lo cual sería una de las tesis

principales de la Reforma del Estado) así como la productividad de los grupos menos beneficiados, de una sociedad gravemente contrastada. En tal sentido, el gasto social "ha de entenderse como inversión en la formación de capital humano, de personas con posibilidades reales de acceder a mejores niveles de trabajo y de remuneración, y no como un simple e improductivo subsidio al consumo"²⁹. Como condición de la liberación comercial era necesario mejorar los reglamentos que debían regir la actividad económica, requisito indispensable para alentar la eficiencia productiva y consolidar la estabilización económica.

Los objetivos de la política de desregulación hacían hincapié en:

i) Promoción de los emprendedores y relaciones transparentes con la sociedad, eliminando los obstáculos a la actividad económica y agilizando los procesos administrativos.

ii) Promover en serio la competencia y eliminar los monopolios, particularmente los públicos, lo cual amarraba por otro lado la privatización de empresas estatales.

iii) Estimular a fondo la productividad y comprometerse con la eficiencia y la calidad como valores.

iv) Liberar diversas actividades anteriormente reservadas al Estado (una de las primeras acciones fue la reclasificación de la petroquímica básica y

²⁹ Martínez, Gabriel, y Fárber, Guillermo. **Desregulación económica 1989-1993**. FCE, México, 1994, p. 12.

secundaria; en 1989 se liberaron 36 productos en los que podía invertir la iniciativa privada con el 60% del capital nacional.³⁰⁾

v) Otorgar garantías para el desarrollo de proyectos de mediano y largo plazos, y

w) Contribuir a la estrategia antiInflacionaria, bajo el supuesto de que la competencia haría reducir los precios internos.

La desregulación fue aplicada prácticamente a todos los sectores de la actividad económica. Durante los primeros cinco años de la administración salinista fueron desreguladas medio centenar de áreas económicas, recuperando "para la población un espacio democrático en apariencia irrecuperable por lo arraigado de vicios y prácticas que entorpecían directamente el avance económico del país...", de acuerdo a Martínez y Fárber³¹.

De entre las áreas desreguladas de mayor importancia se mencionan las siguientes: transporte marítimo, terrestre, aéreo, aduanas, inversión extranjera, industria, agricultura, comercio interior y abasto, comercio exterior, normalización de productos, turismo, protección al consumidor, salud, telecomunicaciones, sanidad, minería, pesca y transferencia de tecnología.

³⁰ En Diario Oficial de la Federación del 16 agosto de 1989 se reclassifica la petroquímica primaria y secundaria con objeto de abrir a la inversión privada ese sector antes reservado exclusivamente al Estado.

³¹ Martínez, G. y Fárber, G; *op. cit.*; p. 13. Estos autores presentan un análisis sobre los impactos de la desregulación en los sectores mencionados.

1.3.3. Desincorporación de empresas públicas (privatizaciones) y cambio en la rectoría del Estado.

La creciente participación del Estado en la economía hasta 1982 tuvo diversos fines: impulsar la construcción de infraestructura (obra iniciada en los regímenes de Porfirio Díaz, poniendo el acento en las comunicaciones³², si bien el capital externo era predominante), proteger recursos estratégicos como el petróleo, la generación de energía eléctrica y minerales a través de empresas estatales o con participación Estatal, buscando con éstas regir la economía (pero sobre todo afirmar la soberanía de la Nación ante el exterior); proteger el empleo absorbiendo empresas en quiebra o con problemas sindicales (también como parte de la alianza "histórica" que degeneró en el corporativismo y el clientelismo); desarrollo de funciones asistenciales; asegurar el abasto de productos básicos a zonas rurales y urbanas populares (en el caso de las primeras para amortiguar la descapitalización del campo que los términos de intercambio desigual había provocado, y con los segundos, para apoyar el proceso de acumulación industrial, aminorar los términos de Intercambio desigual entre salario y capital, y refrendar el Estado asistencial, versión del Estado benefactor); o simplemente rescatar empresas privadas en problemas.

³² "Lo que es inadmisibile —dice Justo Sierra criticando a Lucas Alamán, y justificando la obra de Porfirio Díaz, en la que él jugó un papel importante— es que, por medios arancelarios, se creen industrias que no tengan en la comarca protegida su materia prima; querer hacer de la República Mexicana un país manufacturero, sin vías de comunicación <o sea, el ferrocarril>, sin combustible <minas de carbón> y sin fierro <industria pesada de extracción de minerales>, sin población consumidora <sin un mercado nacional propiciado por el ferrocarril, los caminos y la milicia>, era inútil ... sólo cuando el estado económico comenzó su transformación orgánica, el problema del trabajo nacional pudo plantearse sobre bases definitivas ..." Sierra, Justo. *Evolución política del pueblo mexicano*. Obras completas, tomo XII, Nueva Biblioteca Mexicana, México, 1977; p. 200.

Con esas funciones, como centro de prioridad, el número de empresas manejadas por el Estado o con participación, llegó a 1115³³; el problema comenzó cuando el déficit del sector público ascendió a 18% del PIB en 1982, bajo un entorno de recesión.

La crisis de 1982 obligó a revisar prioridades de financiamiento público, dado que muchas de las empresas paraestatales requerían altas inversiones para sobrevivir y mucho más para modernizarse y ampliar su cobertura, como eran los casos del servicio telefónico, las líneas aéreas, las acereras y las industrias de manufacturas.

Las desincorporaciones a partir de 1983 tenían los siguientes propósitos:

i) permitir al Estado fortalecer sus finanzas para contribuir a la estabilización macroeconómica (bajo el paradigma del equilibrio fiscal con la consecuente presión de los organismos internacionales)

ii) cumplir con sus obligaciones sociales (la justicia social, pero ahora con otro significado: el gasto social, que hasta antes se había presentado principalmente como bienes y servicios tangibles para la sociedad, se entiende ahora como inversión en la formación de capital humano, de personas con posibilidades reales de acceder a mejores niveles de trabajo y de remuneración, "y no como un simple e improductivo subsidio al

³³ El Estado moderno, dice Omar Guerrero, entre más diferenciado "más organizaciones políticas especializadas contiene, y más capacidad tiene para crecer y absorber cambios y nuevas organizaciones y demandas políticas ... «El Estado es políticamente más desarrollado» "cuando más personas participan en las relaciones de poder ... y más efectivamente sus demandas se incorporan a los programas de Gobierno. Por consiguiente «son» manifestaciones inherentes al nivel de modernidad alcanzado...". Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1999, p. 29.

consumo")³⁴ e incrementar la productividad en los sectores estratégicos a su cargo, y

III) de manera concomitante, abrir espacios de participación al resto de la sociedad en áreas no estratégicas ni prioritarias (para lo cual, sin embargo, se redefinió lo estratégico y prioritario, como el caso de la petroquímica).

Muchas de las empresas que habrían de privatizarse se supone eran una carga onerosa, cuya operación limitaba, de hecho, la función regulatoria sobre el mercado; por lo que, se decía: "más que ser instrumento de justicia eran causa de la permanencia de injusticias y privilegios" (servidores públicos, familiares y empleados de las líneas aéreas, se ponía como ejemplo, usufructuaban de estos servicios a través de las cortesías y las preferencias). Véase cuadro No. 3.

Cuadro No. 3. Proceso de desincorporación de entidades estatales			
Concepto	Del 1o. Diciembre de 1982 al 30 de Noviembre de 1988	Del 1o. Diciembre de 1988 al 1o. De Noviembre de 1991	Total
Concluido	595	310	905
Liquidación	294	137	431
Fusionado	72	10	82
Transferido	25	7	32
Vendido	204	156	360
En proceso			87
Sector paraestatal en 1982			1115
Sector paraestatal en 1991			239
Sector paraestatal en 1996			195
Sector paraestatal en 2002			180

Fuente: Anexo estadístico del Tercer Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo (1997), de Vicente Fox Quesada (2003) y Sánchez González, 1998, p.124.

³⁴ Martínez, G. y Fárber, G; op. cit. p. 12. Para otro tipo de obligaciones Cfr. Banco Mundial; p. 19.

La tesis general que ha sostenido y sostiene la desincorporación de empresas públicas, no obstante, no es solamente que representaban un mero problema financiero e ineficiencia o distorsión del mercado, sino son el principal obstáculo para que el Estado pudiera cumplir con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales, los relacionados con la justicia social:

"Mi generación, decía el Ex-Presidente Carlos Salinas de Gortari, el 5 de octubre de 1989 al recibir el doctorado *Honoris Causa* en la Universidad de Brown, de Providence, Rhode Island, fue educada en un ambiente en que siempre se asociaba más Estado con más justicia; pero la realidad nos ha demostrado en estos años de crisis que más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y más debilidad del propio Estado...

Un Estado más grande no es más capaz. Un Estado más propietario no es más justo. Un Estado de mayor tamaño no necesariamente satisface sus responsabilidades con quien reconoce como su autor y destinatario de su acción: el pueblo".³⁵

Sobre esta consideración se inició el proceso de desmantelamiento del aparato estatal.

En el periodo de Miguel de la Madrid, de las 1,216 entidades existentes, quedaron reducidas a 446 a finales de 1988, como resultado de la desincorporación de un total de 552 entidades y la venta de 218 más. Es importante apuntar que en diciembre de 1982, el sector paraestatal público que se componía por 1,155 entidades, 103 eran organismos descentralizados, 754

³⁵ La tesis original debe atribuirse a la Trilateral. En "La gobernabilidad de la democracia" se plantea el problema en los siguientes términos: "gobernabilidad y democracia son conceptos en conflicto. Un exceso de democracia <satisfacer las demandas sociales> significa un déficit en la gobernabilidad <declinación de las fuentes materiales y de la autoridad política, en virtud de que la respuesta positiva a las demandas es síntoma de debilidad, no de fortaleza>; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente." Crozier, Michael; Huntington, Samuel P. y Watanuki, Jopt; Informe del grupo trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias, Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3, CIDE, tercera reimpresión, México, enero 1982, p. 385.

empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.

El número aumenta a 1216 por la creación de 61 entidades en el Gobierno de Miguel de la Madrid, conformadas de la siguiente manera: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación estatal minoritaria y 7 fideicomisos públicos.

El "aumento" se inscribe no en una continuación del nacionalismo estatista ni en la economía mixta o la rectoría tradicional del Estado (ideas aún en boga desde la posición oficial), sino en el proceso de reestructuración del Estado: hacían falta mecanismos de liquidación y áreas que operaran la desincorporación de empresas estatales, como lo prueba la creación del fideicomiso de liquidación (Fidelic). Durante el periodo de Salinas la privatización continuó, dándose una reducción radical en el sector paraestatal que aún quedaba, del 66.5%.

Para algunos la privatización no fue adecuada³⁶ y se privatizó sin consulta³⁷.

La realidad, sin embargo, es que se trataba de un nuevo modelo de desarrollo en el que el Estado ya no jugaría el papel central en el proceso económico.

³⁶ Para Omar Guerrero el problema es también de metodología: no se utilizó la metodología de implementación, con la cual se hubiera llegado a mejores resultados: no hubo un balance o análisis entre el Estado benefactor y el neoliberal; no se usó "un procedimiento cuya aplicación hubiera ofrecido beneficios actuales y futuros: el análisis de implementación", que es propio de la ciencia de la administración. Ese análisis hubiera dicho qué privatizar <qué empresas públicas privatizar o desincorporar> y qué no: "hubiera abierto las puertas a una Reforma del Estado juiciosa y ponderada.". Guerrero, Omar, op. cit. p. 83.

³⁷ La privatización la hizo el Ejecutivo sin participación de la sociedad. "El proceso y decisión de las ventas han sido totalmente unilaterales por parte del gobierno, en ellas no han intervenido ni el Congreso de la Unión ni los partidos políticos, sindicatos u otro tipo de organizaciones ...". Los autores recomiendan que sea el Congreso de la Unión (tal vez no sea el único, sino también él), el que participe en la aprobación y análisis de la venta de recursos de la Nación, junto con la participación ciudadana mediante mecanismos como el plebiscito y el referéndum. Garza Toledo, Enrique (coord.). *La privatización en México: consecuencias sociales y laborales*. Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana, México, 1998, p. 13.

Los cambios en el papel del Estado en la economía fueron acompañados por modificaciones a varios artículos de la Constitución, que se consideraban fundamentales por su contenido histórico y potencial político, tales como el 25 ya mencionado, el 27 (papel del Estado y régimen de propiedad), 9 y 28 (organizaciones empresariales), 130 (Iglesias) y 4 (Indígenas), así como las reformas al reglamento de inversiones extranjeras y desconcentración de los servicios educativos, lo cual logró que sectores sociales contrarios al Estado populista vieran con buenos ojos las reformas.

1.4. La polémica sobre el Estado.

1.4.1. El Estado como encarnación de la historia.

Enrique Krauze reproduce la polémica sobre el Estado a través de las críticas y comentarios, y las respuestas, que dio a sectores sociales con motivo de su artículo "Por una democracia sin adjetivos", publicado en el No. 86 de la revista Vuelta. Estas críticas reflejan el entorno sociocultural y político que se vivía —y que sigue vigente— junto con el proceso de Reforma del Estado.

Una idea muy difundida es la del Estado mexicano como encarnación de la historia³⁸ e indiscutido promotor del bienestar social³⁹; se supone que sólo el Estado es el único y capaz de promover este bienestar. Esta tesis ha sido largamente sostenida, primero, durante el porfiriato, luego con el ex-Presidente

³⁸ La polémica sigue vigente como muestra la posición de Arroyo Picard, quien considera que las entidades estatales son relevantes instrumentos para "la gran tarea histórica del Estado en cuanto conductor de un proyecto nacional de desarrollo". Arroyo Picard, Alberto. Las privatizaciones y el sentido de la empresa pública, en Garza Toledo, Enrique coord.. op. cit. pp. 300-301.

³⁹ Krauze, Enrique. Por una democracia sin adjetivos. Ed. Joaquín Mortiz Planeta, México, 1986, p. 41. En realidad no es exclusiva esta imagen del Estado mexicano. Corresponde al modelo weberiano, que a su vez tiene su origen en Hegel.

Manuel Ávila Camacho y principalmente con el ex-Presidente Miguel Alemán. Interesa más el desarrollo material, el crecimiento económico, el "bienestar social", igualdad material, educación, etcétera, que el ejercicio de la democracia. El objetivo primordial y absoluto, ha producido las frases y actitudes políticas de "aún no es tiempo", "el pueblo es inmaduro", etc. La política y la democracia han desaparecido en aras de la economía. Krauze⁴⁰ planteaba una pregunta, no contestada: "¿En qué forma, en qué casos concretos, la instauración en México de una democracia plena podría anular, retardar, obstaculizar la consecución de otros fines, en particular el la apremiante recuperación económica?"

En otra respuesta dice que la falta de diques al Ejecutivo ha sido, en gran medida, la causa de la crisis, en polémica con los que dicen que el Ejecutivo está ayudando a salir de esa crisis, lo cual refleja la existencia de importantes sectores sociales acostumbrados a un Ejecutivo fuerte y un Estado central y autoritario, vinculado con la idea de promotor del bienestar social.

La democracia (sin adjetivo, significaba pura y llanamente el respeto al voto y condiciones mínimas de lucha electoral, retomando la experiencia del ex-Presidente Francisco I. Madero) tiene otro significado en la polémica sobre el Estado. El neoliberalismo es en esencia autoritario y se desvincula de la tradición liberal mexicana y su filón democrático, es decir, la justicia social. Supuestamente el neoliberalismo empuja un proyecto autoritario, contrario a la democracia. La democracia en este contexto se entienden como el Estado de bienestar o, en el lenguaje de la política mexicana, la justicia social. En la medida que el proyecto

⁴⁰ *Ibidem.*

neoliberal hace la crítica al Estado de bienestar se hace la crítica a la democracia, dice Santillán.⁴¹ El Estado mínimo en funciones de todo tipo, excepto en el ejercicio de la fuerza, es el debilitamiento de la línea de masas, es decir, es el debilitamiento del Estado de bienestar y de las nacionalizaciones. Al Estado de bienestar lo define como democrático por ser un pacto entre gobernantes, obreros y capitalistas, al menos en Europa, dice él mismo, acotando su comentario.

En el caso de México sin embargo y en muchos otros países, en realidad, no ha habido un Estado de bienestar sino un Estado asistencial de tipo paternalista, que ha desarrollado funciones similares a las que había desarrollado la Iglesia Católica en la historia de México. No es casual que Mora propusiera en el siglo XIX mexicano, como una de las funciones del Estado, la protección de los indígenas. No se equivocaba Santillán en el aspecto del autoritarismo, pero no en el sentido de la crítica al Estado benefactor, sino al ejercicio político del Estado que se vela en esos años y en los siguientes. La crítica al artículo de Krauze se centraba principalmente en definir la democracia con adjetivos, es decir, una democracia social o justicia social, que era la esencia del Estado mexicano, pero también la parte sustancial del autoritarismo.

1.4.2. El Estado toma las riendas de la modernidad y sustituye a la sociedad.

En el marco de la Reforma del Estado y particularmente de la desincorporación de entidades estatales, se genera una polémica sobre el Estado

⁴¹ Santillán, Fernando. *Estado y neoliberalismo en México* en Nexos No. 74, México, Febrero, 1984, p. 41.

que es importante apuntar por las implicaciones en la reforma del mismo, es decir, las relaciones entre la sociedad y el Estado en el plano político. Un primer momento de la polémica es la vinculación entre el estatismo y la negación de la democracia.

Sobre la tradición populista y la ideología de la revolución rusa -en el marco de la Tercera Internacional- se funda una corriente de la izquierda mexicana: la estatista. El padre de esta corriente en México es Vicente Lombardo Toledano. Sin duda esta corriente representa una tradición política y económica que ha determinado la historia de México en la segunda mitad del siglo XX, siendo la conciencia teórica del intervencionismo estatal que se desarrolla en el periodo mencionado, dejándose el Estado un papel realmente importante: el rol protagónico en el proyecto de modernización de la sociedad, llenando todos los poros de la misma y sustituyendo, en gran medida, la acción individual privada de la sociedad en las actividades económicas, políticas y culturales.

La experiencia liberal, contra los que deflenden en ese momento el modelo estatista o populista, corresponde a una historia donde la sociedad civil tomó las riendas de la modernidad y acabó modernizando al mismo Estado. La experiencia populista es exactamente lo opuesto: responde a la historia donde el Estado comenzó tomando las riendas de la modernidad y terminó apoderándose de las riendas de toda la sociedad. Estas experiencias pertenecen a la historia política del Estado moderno: no el drama si no la tragedia es el signo del liberalismo mexicano (se ha apuntado que el Estado sustituyó a la Iglesia en todas sus funciones y que privó la tesis del crecimiento económico y la democracia por

añadidura, negándose el avance democrático por mucho tiempo en aras de una primigenia justicia social).

De la tradición populista se desarrolló la estatización, la negación de la democracia y de la libertad. "El socialismo de origen populista anda en busca de su alma democrática". La derrota más grave de la democracia liberal fue sin duda, resultado propio de la revolución. El sufragio nunca ha sido efectivo y la elección se ha limitado a la reelección de un solo partido. El liberalismo democrático primero fue triturado por la vorágine del autoritarismo y después absorbido por el populismo -particularmente por el populismo corporativo".

1.4.3. La sociedad, igual de capaz que el Estado.

Los empresarios están en contra de la idea de que el Estado es el único capaz de sacar al país del esquema del desarrollo estabilizador a través de su intervención directa (a nivel más general, se había criticado la idea del Estado como la encarnación de la historia e indiscutido promotor del bienestar social). Nace una falta de confianza del Gobierno en la sociedad; el Gobierno considera a la sociedad incapaz de resolución; entonces, no sólo planea sino gestiona la inversión pública, que no respeta las reglas del mercado. Introduce monopolios, control de precios, políticas salariales con criterios políticos y no económicos, etcétera. Por esto los empresarios están en contra de la planeación central, porque el Estado no sólo planea sino que se convierte en gestor, es decir, en inversor directo que sustituye a la sociedad.

El argumento de que las empresas públicas y paraestatales son patrimonio irrenunciable de la Nación y generan empleo, nunca contesta las preguntas de siempre: "¿Cuánto cuesta, qué produce y quién paga la irrenunciable ineficiencia y la corrupción patrimonial de muchas de estas empresa?"⁴².

En la misma línea, Coparmex crítica la idea de que sólo el Gobierno era capaz de manejar a las llamadas empresas estratégicas. Esto era un insulto a los mexicanos, porque los estatistas dicen "que ellos son los patriotas y los únicos capaces de preservar la soberanía e independencia". Indicaba la Coparmex que no había razón para pensar que los particulares no puedan ocuparse de Petróleos Mexicanos (PEMEX) o la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Se ratificaban las tesis empresariales:

- 1) El fortalecimiento de la rectoría estatal está llevando a una dictadura económica;
- 2) la planificación central, lejos de dar paso a la libertad de la sociedad para producir bienes, cada día la sujeta a mayores restricciones; y
- 3) la reconversión o modernización de las empresas públicas no es garantía para arrastrar al resto del aparato productivo como decían círculos gubernamentales y sociales que defendían aún la idea de rectoría identificada con empresas estatales, en particular porque las empresas públicas no son eficientes, rompen el mercado al no respetar el ambiente de precios y el de demanda que debe hacerse;

⁴²Krauze, Enrique, op. cit., p. 88.

4) la mejor reconversión es la reprivatización de las paraestatales (el término reprivatización es importante en este momento porque significa que *antes* fueron privadas, lo cual era cierto en muchos casos, pero no en otros en los que la inversión original fue pública).

La Copamex criticaba los siguientes puntos: la reconversión se ha centrado en la economía estatal; se ha hecho independientemente de capitalistas y obreros; va en contra de la sociedad. Es decir, se criticaba el autoritarismo del Estado, lo mismo que habían hecho otros sectores sociales refiriéndose a otros aspectos, pero la esencia era la misma: la razón de Estado que se sabe a sí misma.

1.4.4. Sentido de la inversión pública.

La inversión pública tiene dos sentidos: 1) la que atrae capital privado y 2) la que sustituye al capital privado. La rectoría del Estado, la verdadera rectoría —la que orienta y genera riqueza—, es la inversión pública en infraestructura. La inversión pública productiva es una competencia por recursos que empobrece al país por la diferencia de productividades.

La posición empresarial representada por el Consejo Coordinador y por círculos gubernamentales, era cambiar el equilibrio del gasto, exigían ahora una reorientación: " que el Estado aplique prioritariamente su gasto de inversión en programas y proyectos que eleven el bienestar así como la productividad de los grupos menos beneficiados, de una sociedad gravemente contrastada"⁴³. El gasto productivo, como decían los empresarios, es una competencia con la sociedad y una sustitución de la misma. De aquí la necesidad de reorientar el gasto público hacia el gasto social, pero en el sentido de formación de capital humano, con lo cual se reformula el concepto de gasto y de justicia social: ya no dar bienes y

⁴³ Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo; *op. cit.*; p. 12.

servicios -que se había materializado en empresas estatales- sino crear condiciones de igualdad.

La miseria de amplios grupos, la justicia social aletargada en décadas anteriores, reclaman una atención que "ya no puede ser postergada", pero la vía ya no son los subsidios ni los bienes tangibles para la sociedad (o sea, la inversión directa del Estado), sino la inversión en capital humano. El gasto social, que antes se había presentado principalmente como bienes y servicios tangibles para la sociedad, se entiende ahora como inversión en la formación de capital humano, de personas, para que tengan posibilidades reales de acceder a mejores niveles de trabajo y de remuneración, "y no como un simple e improductivo subsidio al consumo"⁴⁴.

Las áreas reservadas al Estado y en las que la concesión de éste era necesaria, se interpretaron como vicios y prácticas que entorpecían directamente el avance económico del país. La desregulación, en consecuencia, era la recuperación para la sociedad de un espacio democrático que el Estado había sustraído; esto equivale a una verdadera apertura interna de la economía y la eliminación de los límites negativos al capital representado por el Estado.

1.4.5. Modificar el régimen de propiedad (el papel del Estado)

En 1985 se pone a discusión el carácter de la propiedad, si pública o privada, tomando como base el régimen ejidal y, sin duda, los otros tipos, el comunal y colectivo, que fueron fundados con la Constitución de 1917. La polémica es contra "La Jornada Nacional en Defensa del Ejido", es decir, contra sectores sociales que defienden la tesis de que la Nación (concretamente el Estado) es propietario del suelo, subsuelo y aire. Los argumentos contra este régimen de propiedad son de

⁴⁴ *Ibidem*

tipo económico, político e ideológico. En cuanto al aspecto político ideológico, se retoma a Zapata y no a Cárdenas: "la tierra es-de quien la trabaja", haciendo la referencia a que la tierra ejidal cambiara de régimen: de simple posesión a propiedad privada; en el fondo, por la indiscutible asociación entre lo colectivo-estatal y el sistema socialista o estatización de la economía.

Se dice que el ejido no ha sido eficaz para el desarrollo rural integral y la autosuficiencia alimentaria (La crisis agrícola como se ha visto, respondía a factores de mayor profundidad que el sólo régimen de propiedad o posesión de la tierra; éste es un factor de consideración en la productividad del campo, pero no es el único. Lo importante, sin embargo, es destacar dentro de la polémica el papel asignado al tipo de propiedad: es causa de ineficiencia. Años antes, en el sexenio de Luis Echeverría, se puso como modelo el ejido El Yaqui, para demostrar que este régimen sí tenía posibilidades económicas y sociales, enfrentando a las posiciones políticas, presentes ya, en contra de la posesión colectiva y la economía estatal*).

1.4.6. Adelgazamiento del Estado.

Ante las tesis de Carlos Salinas de Gortari de que un Estado más grande no es un Estado más capaz; que un Estado más propietario no es un Estado más justo; que un Estado de mayor tamaño no necesariamente satisface sus responsabilidades con quien reconoce como su autor y destinatario de su acción:

*Años después Salinas haría algo similar para demostrar las bondades de "su" programa Solidaridad en el Municipio de Chalco, el cual mostró carencias y problemas, demostrando, una vez más, que el simple voluntarismo, aunque sea del Presidente, sin participación social, carece de sentido histórico; es decir, la realidad no es justificable por Decreto.

el pueblo, Arnaldo Córdova hace el siguiente cuestionamiento: si la reforma estatal era necesaria porque un Estado grande no garantizaba las soluciones a las necesidades de justicia social que enfrentaba el país, ¿que garantizaba que un Estado pequeño o adelgazado si lo fuera?

"El Estado revolucionario, tal y como está diseñado en la Constitución y, en especial, en su Artículo 27, iba a ser una organización reformadora de la sociedad, por eso se le dotó de una Presidencia fuerte y de un programa de reformas sociales y económicas."⁴⁵

Sin embargo concluye su artículo diciendo:

"¿Tendremos de verdad un nuevo Estado (visto que se nos promete una reforma del mismo)? Mucho es de temerse que tendremos más bien el mismo Estado, con sus actuales virtudes y defectos, sólo que más chico. El sentido de la reforma, que fue desde el principio la esencia de la acción transformadora de la Revolución, se perdió desde hace mucho tiempo entre nosotros. La mejor prueba de ello es que ahora entendemos por reforma lo que no es más que simple eliminación de las instituciones públicas."⁴⁶

1.5. Cambio estructural, no Reforma del Estado.

El desmantelamiento del Estado no fue utilizado para crear un capitalismo más equilibrado, que incluyera otros grupos sociales; se siguió y se acrecentaron las tendencias que venían mostrándose de las décadas pasadas en cuanto a la concentración y centralización de capital y el ingreso nacional. El desmantelamiento de las empresas estatales, que sin duda eran nacionales en el sentido de propiedad de la Nación, no fue aprovechado para revertir las

⁴⁵ Arroyo Picard, Alberto, op. cit. p. 299.

⁴⁶ *Ibidem.*

tendencias negativas que de alguna manera habían sido también causas de la crisis; no fue aprovechado el adelgazamiento del Estado para crear un nuevo equilibrio en la sociedad.

El modelo económico con participación central del Estado cambió simplemente la posición del Estado en la economía: en lugar de un papel central tiene ahora un papel subordinado. Pero el modelo económico, caracterizado por la concentración de capital, concentración del ingreso, concentración espacial del desarrollo, etc., no fue modificado. Se perdió una oportunidad para cambiar radicalmente el modelo de desarrollo; si se hiciera un símil con el Plan Marshall, con la reconstrucción de los países europeos después de la Segunda Guerra, se diría que éstos aprovecharon la destrucción para volver a construir su sociedad sobre bases nuevas, retomando las experiencias pasadas para no volver a caer en los mismos errores.

Por ejemplo: la desconcentración económica creando o desarrollando ciudades pequeñas y medianas como polos de desarrollo, con el objetivo de no depender de las ciudades grandes como centros o corazones de la vida económica, lo cual significó, durante la guerra, que al caer una ciudad de estas características, el país mismo se ponía en riesgo; por el contrario, desconcentrar espacialmente el desarrollo en diferentes ciudades pequeñas y medianas significa, que si cae una ciudad no se pone en riesgo la totalidad del país. La destrucción fue aprovechada para recrear sobre nuevas bases las sociedades europeas.

En el caso de México la destrucción del orden estatal que, sin duda era nacional, pertenecía a la Nación, no se aprovechó para refundar el modelo de

desarrollo ni mucho menos nuestra sociedad⁴⁷. Las tendencias negativas que los modelos de desarrollo habían generado en décadas pasadas, incrementadas con la puesta en marcha de nuevos modelos de desarrollo y que son también causas estructurales de la crisis de principios de la década de los 80's, no fueron modificadas, desaprovechando la oportunidad de utilizar, como mecanismo de primer orden, la desincorporación de empresas propiedad de la Nación, pero manejadas por el Estado o por el aparato burocrático.

Aquí cobra sentido la tesis de que las empresas estatales no son propiedad del Estado, es decir, del aparato burocrático o del grupo gobernante, sino de la Nación. En tal sentido, las opciones de política sobre las mismas, debió haberse planteado colectivamente para decidir la sociedad sobre el sentido y los objetivos de la desincorporación; sin embargo, no fue así.

No fue planteada la Reforma del Estado sino el cambio estructural de la economía bajo el paradigma del equilibrio fiscal y el déficit público, y por tanto, el objetivo era sanear las finanzas públicas vendiendo las empresas estatales; si la sociedad tendría ahora el papel protagónico, las empresas estatales, la venta de éstas, se hubiera utilizado para tal fin. El cambio estructural de la economía quería decir cambio estructural de la economía estatal, en virtud de que en la primera mitad de los años 80 se hablaba del cambio estructural, de la reconversión tecnológica y de la rectoría del Estado, es decir, de la función básica del Estado que había desempeñado en años anteriores, la cual se seguía viendo como natural (ver supra el Inicio 1.4.3 de esta investigación).

⁴⁷ Huerta, Arturo. *Hacia una estrategia económica alternativa*, en López Díaz, Pedro (coord.), México: Reforma y Estado, UNAM, IIE, UAM-X, México, 1990; pp. 249-279.

Hay críticas de sectores sociales al modelo de desarrollo de tipo piramidal (gran capital, gran empresa y concentración de capital vs. la pequeña y mediana empresa), tanto de parte de intelectuales como de empresarios, cuyo objetivo es un capitalismo con una sociedad más equilibrada fundada en pequeñas empresas de tipo familiar o empresas pequeñas y medianas, pero no un capitalismo basado predominantemente en las grandes empresas por la concentración de capital.

Para retomar el ejemplo de las ciudades grandes y la desconcentración del desarrollo, podría decirse que las grandes empresas se equiparan a los polos de desarrollo y que las pequeñas empresas de tipo familiar o en general pequeñas y medianas equivalen a las ciudades medias, es decir, un capitalismo más equilibrado debería basarse no sólo en las grandes concentraciones de capital, sino también en las empresas pequeñas y medianas. Utilizando conceptos de la ciencia política, se diría que el federalismo tiene mayor fortaleza en condiciones democráticas, que la centralización del poder; la centralización del poder siempre ha estado asociada a la fuerza.

La desincorporación de empresas fue un acto de autoridad o de corte autoritario, en el que no hubo consulta ni participación de la sociedad ni de sus órganos representativos como el Congreso. Y, clertamente, esto no se debe únicamente a las Imposiciones de organismos internacionales como comúnmente se maneja, sino también a la característica autoritaria del Estado mexicano.

El Estado en su papel todavía de encarnación de la historia y cabeza del desarrollo nacional, volvió a tomar "su función histórica" de llevar a cabo el cambio estructural de la economía. Como encarnación de la historia, evidentemente, no

tenía por qué consultar a la sociedad ni a sus órganos representativos (la polémica contra los empresarios por el concepto de rectoría y de encabezar la soberanía es sintomático del funcionamiento autoritario del Estado).

El desmantelamiento de las empresas estatales no sólo no se utilizó para refundar la economía de la sociedad o, por lo menos, para imprimir una dirección diferente a las tendencias negativas de los modelos de desarrollo anteriores, sino que se utilizó en algunas ocasiones, para beneficiar a personajes y familiares de los círculos de poder. La característica autoritaria del poder central y fuerte que fue creado para propiciar el desarrollo de México no se ha perdido.

1.6. Reforma del Estado. Una nueva relación con la sociedad

El proceso de modernización del Estado que a partir de 1988 se conoció formalmente bajo el nombre de Reforma del Estado, se redujo principalmente al ámbito económico-financiero, modificando las relaciones económicas con la sociedad. Esta reforma se implantó inicialmente como el resultado de la urgencia, por una parte, de recobrar la confianza de los acreedores internacionales y, por otra, de integrar a México de forma exitosa en la globalización, por lo cual el principal problema planteado sería la estructura y funciones del Estado en sus relaciones económicas con la sociedad, siendo las que mayor desarrollo han experimentado desde el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, hasta la actualidad.

En cierto sentido, la tesis del crecimiento económico o la justicia social y luego la democracia, sigue presentándose con la tesis del cambio de las funciones

del Estado para arribar a la Reforma del Estado. Es decir, no se ha planteado una Reforma del Estado íntegra, que considere en primer término el tipo de relaciones con la sociedad en el plano político.

La polémica sobre la Reforma del Estado en términos de aspecto (obeso o delgado), privatización, tamaño (gigante o mínimo), funciones, tipo –benefactor, asistencial o neoliberal o populista- ha dejado en segundo plano otra cuestión no menos importante sobre la Reforma del Estado: el tipo de relación con la sociedad. Las relaciones entre Estado y sociedad se han modificado, sin duda, a partir de las reformas económicas y políticas realizadas en las tres últimas décadas.

“En el contexto del neoliberalismo rampante de nuestros días, se entiende por privatización la acción de atribuir o de asignar a los particulares la facultad de realizar cotidianamente determinadas actividades, ya sean éstas inéditas –por derivar de nuevas tecnologías- o bien actividades que antes estaban atribuidas o asignadas al Estado o a la Administración Pública; en resumen, privatizar es transferir atribuciones, actividades, bienes o derechos del sector público al privado o asignar a este último las atribuciones y actividades emergentes”.⁴⁸

Las reformas del Estado que se han implantado, no obstante, no han tocado aspectos de primer orden en el funcionamiento del Estado. Se ha modificado su función, pero no su funcionamiento. Se ha modificado la idea, su concepción, pero no creencias sobre el Estado. Ha habido una modernización del Estado en el discurso, pero no en la práctica y el funcionamiento real del Estado.

⁴⁸ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo*. Mc Graw Hill, UNAM, 1997, p. 9.

El Estado mexicano sigue presentado rasgos premodernos a pesar del discurso de modernidad y de todas las transformaciones que se han realizado. Las relaciones del Estado con la sociedad no han variado sustancialmente; y mientras esto no ocurra, mientras el equilibrio entre Estado y sociedad siga siendo favorable al Estado (la historia ha sido de preeminencia del Estado por sobre la sociedad, presentándose actos autoritarios, arbitrarios y paternalistas) no puede hablarse legítimamente de Reforma del Estado.

Sánchez González sostiene la tesis de que no es posible una Reforma del Estado sin una profunda reforma administrativa. "Es decir, si no es reformada la manera de administrar los bienes de la Nación y el Gobierno; la Reforma del Estado se encuentra inconclusa."⁴⁹ En este sentido, el autor propone que el asunto esencial de la agenda de la "Reforma del Estado es establecer y proponer el tipo de Administración Pública que se requiere para afrontar los nuevos retos que imponen la globalización, la Interdependencia global, la liberalización y apertura comercial, la revolución tecnológica y la transición democrática dentro del contexto de la Reforma del Estado."⁵⁰

La Administración Pública que se requiere es una que sea eficiente, eficaz, oportuna, remunerada adecuadamente, democrática y justa, que dé un servicio público pleno, libre de la corrupción y el clientelismo. El perfil de la Administración Pública mexicana debe ser: "moderna, democrática, descentralizada, honesta, eficiente, desregulada y simplificada, abierta, necesaria y con un Servicio Civil de

⁴⁹ Sánchez González, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado*. México, INAP, 1998; p. 23.

⁵⁰ *Ibidem*.

Carrera."⁵¹ Antes de plantear el tipo de Administración Pública y sus características, sin embargo, es importante plantear el tipo de relaciones entre la sociedad y el Estado.

Estamos de acuerdo con la perspectiva metodológica de Omar Guerrero: la Reforma del Estado comprende fundamentalmente las relaciones con la sociedad, porque es su base. La Reforma del Estado en consecuencia, no se limita a los aspectos de estas relaciones, "los comprende en su cabalidad porque en un mundo social diferenciado como el moderno, la separación de estas esferas de vida entraña una mayor interdependencia. No hay pues una reforma económica del Estado o una reforma meramente administrativa del Estado, sino una Integra reforma estatal cuyo signo es esencialmente político".

En suma, en este Apartado se presentan las transformaciones operadas en el Estado Mexicano, haciendo referencia, incluso, del México Independiente del Siglo XIX, pasando por los inicios del siglo XX en los que se reemplazó el paradigma clásico por el paradigma económico, y éste a su vez por el paradigma Keynesiano, que derivó en un Estado populista, que entró en una crisis estructural que puso de manifiesto la necesidad de un cambio en el Estado, que presentó dos dicotomías fundamentales: El Estado frente al Mercado, o el Estado frente a la Sociedad Civil.

Se planteó sólo la necesidad de un cambio estructural, no de una Reforma del Estado, que implica una nueva relación con la sociedad.

⁵¹ Sánchez González, José Juan, op. cit.; p. 24

La Reforma del Estado no es modificar el régimen de propiedad, ni es la liberación comercial, ni la desregulación económica, ni el adelgazamiento o la privatización.

De acuerdo a la hipótesis fundamental de este trabajo, la Reforma del Estado es sincronizar los sistemas operantes en la realidad, con la Administración Pública, con el Gobierno. Sólo así habrá gobernabilidad y por ende, sobrevivencia, en equilibrio estable, del Estado.

Estas aseveraciones entrañan la esencia de la teoría de sistemas, base metodológica para el desarrollo del presente trabajo. Este Capítulo representa el análisis del llamado, en teoría de sistemas, el Suprasistema Ambiental. El Capítulo 2 implica el subsistema de metas y valores; el Capítulo 3, el subsistema psicosocial; y el Capítulo 4, el subsistema directivo.

En este contexto, en el siguiente capítulo, se describirán los rasgos y actitudes, relacionados con la vida económica y política reciente de nuestro país, que caracterizan al Estado Mexicano como un Estado con Reforma inconclusa, es decir con un Estado en que ni el Gobierno, ni la Administración Pública han encontrado el camino para satisfacer a los sistemas de mexicanos que operan en la práctica.

***Capítulo 2. Reforma Inconclusa del
Estado
(el Estado in practice)***

2.1. Rasgos premodernos del Estado. Substrato cultural.

Cualquiera que haya realizado un trámite en la Administración Pública se habrá encontrado, por lo menos, con alguno de estos problemas: solicitar un servicio sin que se digan los requisitos que deben cumplirse y no obtener el mismo, induciendo al ciudadano a ofrecer dádivas o volver a gastar tiempo o, peor aún, no obtener el servicio; someterse a la discrecionalidad del funcionario público porque no existen criterios técnicos establecidos, ni son conocidos por los ciudadanos; indefinición del tiempo para saber si se obtiene o no el servicio y, en muchos casos, indefensión cuando la resolución es negativa; información difusa; hacer fila, por lo general implicando mucho tiempo, para que al final se diga que hace falta algún requisito; o, lo que es la práctica común más irritante para el ciudadano, se otorgue mala atención con actitudes de prepotencia. *Véase cuadro No. 4.*

Estas situaciones expresan prácticas específicas de la forma como se ha ejercido la Administración Pública, basadas en *creencias* profundamente arraigadas sobre el Estado, las cuales se ven también reflejadas en las instancias administrativas, destacando las siguientes:

- Ser servidor público otorga estatus de superioridad, y
- Los ciudadanos son concebidos por los funcionarios públicos como peticionarios.

Cuadro 4. Tipología de Corrupción

Los tipos de corrupción:	
Eventual, menos organizada:	Ocurre con mayor frecuencia en los mandos medios, ya que los servidores públicos cuentan con cierto nivel de discreción y autoridad, pero también existe en los niveles altos y bajos de la administración. Ejemplos de esa naturaleza se pueden encontrar en actos administrativos, operaciones financieras o compras gubernamentales ocasionales, por montos relativamente menores, en las que un servidor público busca obtener una ganancia inusual y extraordinaria.
Sistemática, menos organizada:	Este tipo de corrupción se puede presentar en ventanillas de atención al público de instituciones gubernamentales. Implica transacciones más o menos sencillas, de cumplimiento casi simultáneo por lo general, en las que algunos empleados públicos buscan obtener ingresos extraordinarios. Sin embargo, este tipo de corrupción, más desarrollada, puede generar formas más organizadas en las que se incluye la participación de una o más personas, prácticas de peculado, robo o desvío de fondos públicos, y de manera más parcial, las de extorsión y soborno.
Eventual, más organizada (v.g. en contratación gubernamental)	Las prácticas de este tipo de corrupción que se han detectado en materia de adquisiciones y obra pública suelen tener modalidades muy diversas y complejas. Aquí pueden observarse transacciones que incluyen una relación contractual entre el Estado (el comprador) y una persona física o moral (proveedor o contratista), que ante condiciones propicias para la corrupción, pueden traer aparejado el pago de montos indebidos.
Sistemática, más organizada:	Este tipo de práctica sistemática permite la aparición de formas coordinadas y permanentes de corrupción que llegan a generar organizaciones paralelas a las formales, para articular y supervisar las actividades ilícitas que se realizan bajo su sombra; es decir, permite la aparición de mafias.

Fuente: Con base en: López Pesa, José Octavio. Corrupción y Cambio, p. 12.

El sistema de botín en México se ha sintetizado en la frase “la Revolución me hizo justicia”, es decir, encargarse de alguna función pública para hacer negocios personales desde la misma.

Este sistema de botín, se ha expresado también en otras frases célebres como “vivir fuera del presupuesto es vivir en el error”; o bien, “el salario no importa, siempre y cuando se esté donde hay presupuesto”.

La educación, como parte de los mecanismos de la reproducción social, estuvo orientada a desarrollar profesionistas para el Estado. En una época donde el Estado abarcó todos los campos de la vida social y donde el campo natural de desarrollo profesional era el mismo Estado, la aspiración social no podía ser otra.

Por otra parte, se han dado casos de venta de puestos y plazas públicas¹, particularmente donde existen sindicatos poderosos o en lugares donde media el pago de derechos (licencias, pasaportes, inspecciones, verificaciones ecológicas, etc.).

Estas creencias, que sustentan prácticas sociales en sentido estricto, son fenómenos tanto de la alta como de la baja burocracia. Es importante enfatizar el sentido común que se ha desarrollado en nuestra sociedad porque personal que se desempeña en las instancias administrativas, en especial donde se realizan pagos o se otorgan permisos, imprime un sentido específico de funcionamiento a la Administración Pública, como consecuencia de la creencia de que la Administración Pública es una fuente de enriquecimiento personal; o, a un

¹ López Perea, José Octavio, op. cit.; FCE, p. 93.

nivel superior, el Estado es fuente de enriquecimiento personal y del grupo que lo controla. Lo cual ha fomentado en la sociedad, una imagen negativa de la función pública.

Otro sentido común muy arraigado es la supuesta superioridad del servidor público, no importa de qué nivel. Los efectos sobre la sociedad se presentan básicamente en el trato hacia la misma (es sintomática la demanda de una mejor actitud de los funcionarios públicos, como se destaca en el Programa de Modernización de la Administración Pública –PROMAP-²), al grado de tipificarse como conducta sancionable³.

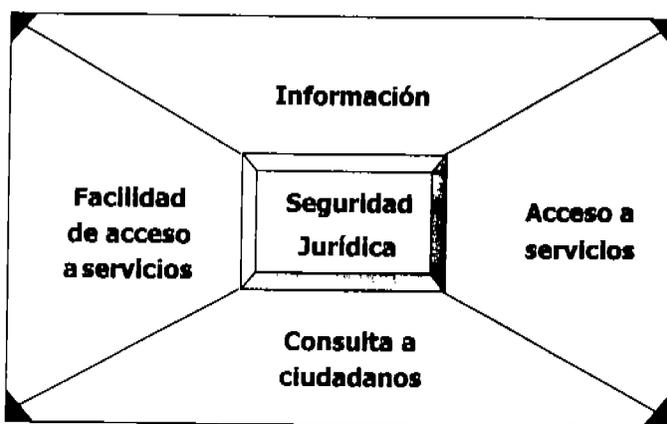
La noción de servidor público en nuestra sociedad como personalidad influyente, importante, intocable, impune, ha sido parte de nuestro imaginario colectivo. El cambio de funcionario a *servidor público*, recogido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1982, toma la demanda social de modificar la noción de funcionario como la persona que se sirve del poder, por la de servidor público como la persona que presta un servicio a la sociedad y que es responsable ante los órganos administrativos y penales, constituyéndose en un sujeto jurídico. La demanda social de servidores públicos (la rendición de cuentas es la otra parte de la definición), en consecuencia, es actual. Es cierto que la impunidad, y por tanto la noción de funcionario en el sentido apuntado, particularmente en la élite gobernante como se verá con posterioridad, sigue vigente.

² SECODAM, Programa de Modernización de la Administración Pública; capítulo IV.4; pp. 44-48

³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; art. 47, fracciones V y VI.

La supuesta superioridad del servidor público es correlativa a otro sentido común: la sociedad es peticionaria y el Estado tiene en sus manos el dar o no, es decir, la capacidad de decisión. Las funciones asistenciales en una época en que la sociedad mexicana transitaba de una sociedad rural a otra urbana, configurando lo que se ha denominado "Estado paternalista", han contribuido a generar las prácticas sociales de esperar el "favor" del Estado y el poder de decisión al estilo paternal. El trato al ciudadano, que debe ser profesional por parte de los funcionarios públicos (entendido en su significado original de desarrollar una función), se desvirtúa: el servicio, que están obligados a prestar por ser parte de la *res pública*, se interpreta voluntariosamente, configurando la prepotencia⁴. Véase cuadro No. 5.

**Cuadro No. 5. Características de la Administración Pública
(Derechos Ciudadanos)**



⁴ López Perea, José Octavio, op. cit., pp. 217-280.

Otra creencia, más profunda, que sirve de substrato de las mencionadas, es la del Estado como patrimonio de un grupo, se entiende que del grupo dominante*. En la medida que el Estado es patrimonio de un grupo político, se tiene el "derecho" de hacer y deshacer, sin mayor responsabilidad ante la sociedad. No sólo se dan y se quitan los cargos públicos a discreción⁵, sino que se arrojan el monopolio de hacer negocios. Los sindicatos de la Administración Pública han llegado a reflejar este tipo de funcionamiento, al defender a sus agremiados de conductas indebidas u obstaculizando el procedimiento de aplicación de sanciones administrativas, en un ámbito en que la relación es servidor público-autoridad, y no trabajador-patrón como erróneamente se interpreta, pero que refleja, en realidad, el corporativismo-complicidad.

El manejo de la administración, el "know how" de la organización y el procedimiento en trámites, derechos y obligaciones legales del ciudadano – generalmente asociados a una excesiva reglamentación que deriva en una organización compleja-, crea una diferencia sustancial entre el que "sabe" –el servidor público- y el que no sabe –el ciudadano o usuario de los servicios públicos-. El saber y no saber genera una situación de desigualdad entre sujetos, fundando por otra vía, las prácticas de prepotencia, mal trato y actitudes paternalistas. La procuración de justicia en los ministerios públicos es uno de los casos más extremos de la desigualdad mencionada, y se han dado casos que

*Fidel Velázquez, ex líder vitalicio de la Confederación de Trabajadores de México –CTM-, una organización corporativa del Estado, reclamaba no sólo la propiedad sino también el monopolio del Estado por parte de su grupo político, diciendo que ellos habían obtenido el poder con las armas y que solamente así se lo iban a quitar, en un contexto donde la lucha por el poder por medios legales empezaba a cobrar fuerza en nuestro país.

⁵Cierto que el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar y quitar a sus colaboradores (Constitución Política, art. 89, II). Carbonell, Miguel. *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Documento de trabajo, UNAM, mayo 2000.

la demanda de castigo se nulifique, que el resarcimiento del daño no sea el esperado, o que la víctima o el denunciante—se conviertan en los *culpables*, particularmente en un sistema jurídico donde los victimarios son presuntos culpables hasta que no se les demuestre lo contrario, teniendo a veces, más derechos que las víctimas.

El gestor, popularmente conocido como “coyote”, es otra expresión de la desigualdad entre sujetos que debieran ser iguales, es decir, tener el mismo conocimiento sobre derechos y obligaciones, el procedimiento, los requisitos, los tiempos de espera y de obtención del servicio, etcétera. El gestor sabe moverse como “pez en el agua” para realizar y agilizar los trámites.

El desconocimiento del procedimiento, la complejidad administrativa, la decisión arbitraria del funcionario ante la inexistencia de parámetros técnicos en muchos de los trámites relacionados con negocios; la duplicación de requerimientos como consecuencia de la intervención de diferentes instancias, no sólo han propiciado la necesidad de gestores sino también la provocación de conductas ilícitas como el cohecho, ya sea en la primera hipótesis —cuando el servidor público solicita dádivas— o en la segunda —cuando el ciudadano ofrece dádivas al servidor público. En este trabajo se está lejos de presuponer un maniqueísmo en el sentido de que el ciudadano es el bueno y el servidor público el malo, el corrupto.

Son las condiciones de complejidad, reglamentación, desconocimiento, etc., las que facilitan conductas indebidas, siendo más propenso el servidor público a

las mismas por su poder de decisión y por las creencias tan arraigadas que se han mencionado. En la medida que al ciudadano se le dificulta satisfacer los requisitos o que se le ponen obstáculos, en esa misma medida provoca o es inducido a cometer conductas sancionables. El grado de dificultad es igual a la capacidad de manejo de la situación por parte del servidor público; dándole la capacidad de provocar la conducta en el otro, sin implicarse directamente él. El cohecho es de los delitos más difíciles de probar, no sólo porque generalmente no hay testigos, sino también por la dificultad de configurar la hipótesis: ¿se solicita o se ofrece?.

El humor, como otra forma de percepción de la realidad social, expresa también las creencias y el sentido común a los que se ha hecho referencia. En la década de los 80's con el Programa de la Renovación Moral de la Sociedad impulsado por el ex-Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, dando origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1982), se popularizó el programa mencionado con la siguiente disyuntiva: "¿Renovación Moral o Simplificación Administrativa?. Significándose con ésta: sigues el trámite normal que implica la renovación o le "entras" con tu cuota para hacer efectiva la simplificación. La percepción social pudiera, en algunas ocasiones, no estar alejada de la realidad.

Desde el punto de vista arquitectónico, el edificio y el *lay out* interno de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) buscaban reflejar el objetivo de transparencia: un edificio de cristales, con divisiones transparentes y oficinas de puertas abiertas. La persecución de Jorge Díaz

Serrano, ex-Director General de PEMEX, desafortunándolo primero (julio de 1983)⁶, y después fincándole responsabilidad penal (agosto, 1983), expresó la finalidad específica de esa institución: la persecución y la venganza políticas. Un sexenio después, de acuerdo al nombramiento de Manuel Pasalagua Branch, ex cuñado de Raúl Salinas de Gortari, como Director General de Control y Evaluación Gubernamental de la SECOGEF, en un momento en que la corrupción y los fraudes al sistema CONASUPO se ventilaba en la opinión pública, se le dio a entender otra finalidad de la institución, muy alejada de los motivos de su creación: el encubrimiento de los negocios personales desde el poder público.

La transparencia y los otros objetivos; la demanda social de combate a la corrupción, al nepotismo, se vieron opacados por fines políticos. Estos hechos fueron actos que marcaron socialmente a ese organismo público; condensaron un sentido y una función diferente a su concepción original: al servicio del Presidente. La imagen de la SECOGEF quedó en el imaginario colectivo como un "elefante blanco".

Transformada en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre de 1994, se le popularizó como una especie de "tapadera" (en particular de los casos relacionados con la familia Salinas de Gortari). Sin duda SECODAM tiene grandes facultades: recibe quejas y denuncias,

⁶ Díaz Serrano narra su proceso, desde que Miguel de la Madrid, ya candidato, le habló a la Unión Soviética, donde era embajador, para decirle que "el Partido desearía que yo lo representara como candidato a Senador" por Sonora, hasta el desafuero y su consignación en el Reclusorio Sur. Díaz Serrano, Jorge. Yo, Jorge Díaz Serrano. La encubierta lucha de ambiciones por el poder, escrita en la soledad de una celda. Editorial Planeta, México, 1998, p. 165.

inicia procesos administrativos, investiga, finca responsabilidades administrativas, presenta denuncias penales, pero no es efectiva. ¿Por qué? Por que su diseño no permite una independencia efectiva ni es parte del control social, ni se coordina con la representación social.

2.2. El Estado *in practice*.

¿Qué hay detrás de la corrupción y del uso patrimonial de los recursos públicos? Negación del Estado de Derecho; el abuso de poder; manifestaciones de la arbitrariedad del Estado; anulación del ejercicio de la libertad y de los derechos; carencia de frenos y contrapesos; ausencia de acotamientos al poder. Estos vicios, aún imperantes, son rasgos inequívocos de la premodernidad del Estado. Aunque en México desde principios de los 80's se han implantado una serie de reformas en lo político, lo económico, administrativo y en otros campos, no han podido desterrarse los vicios, casi endémicos, de la corrupción, el patrimonialismo, los abusos del poder, las arbitrariedades; que definen al Estado mexicano, de premoderno.

La pervivencia de estos rasgos niega la llamada modernidad del Estado, la Reforma del Estado; o, dirlase, que la modernidad y la reforma son incompletas con la persistencia de esos rasgos; claramente identificables en la práctica política real (el Estado *in practice*, como se ha subtitulado este apartado) como:

- El manejo del adelgazamiento del Estado o las privatizaciones de empresas públicas, llegando a beneficiar a familiares y amigos;
- La reprivatización del sistema bancario (nacionalizado en 1982 con un acto de autoridad, sin el contrapeso necesario, y reprivatizado en los 90s, con un acto similar), llegando a beneficiar a amigos o extraños, pero claramente estableciendo compromisos e intercambio de privilegios;
- El rescate financiero de la banca, encubriendo las complicidades y poniendo en entredicho la legalidad.

El desarrollo de las privatizaciones durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari; la forma de privatizar (no redundando abiertamente en una mayor competitividad de la economía ni en beneficios para el consumidor, como se argumentaba, creando lo que se denomina renta-privilegio⁷, es decir, una concesión del poder señorial que tuvo costos elevados para la sociedad mexicana como es el caso de los bancos y otras empresas, no modificándose la estructura económica para beneficio de la sociedad); el Fobaproa (ahora Instituto de Protección al Ahorro Bancario, IPAB), los presuntos negocios de Raúl Salinas de Gortari —el llamado "hermano incomodo"—, entre otros casos, son ejemplo de actos de corrupción, uso indebido de los recursos públicos, de nepotismo, complicidades

⁷ Ver Gollás, Manuel: *El gobierno en el desarrollo económico de México: 1980-1996*. Revista Foro Internacional, México, El Colegio de México, Trimestral, Vol. XXXIX, No. 243, abril-septiembre 1999. Colegio de México, Vol. XL, p. 52 y Kessler, Timothy; p. 99.

y componendas entre funcionarios del más alto nivel y un grupo de hombres de negocios vinculados con el poder. Son características típicas de un Estado que no ha alcanzado su pleno desarrollo político para hablar efectivamente de Reforma del Estado.

2.2.1. Los privilegios del poder.

El tema del financiamiento empresarial a los partidos, sobre todo al PRI, cobra especial interés por las revelaciones del exbanquero Carlos Cabal Peniche, quien argumentó que: *"Para triunfar en México, se tiene que coexistir sobre la base de una cooperación mutua y pragmática. El sector privado entero depende de los favores y concesiones del Gobierno"*⁸. Él mismo admite —desde su arraigamiento en Australia— que a principios de junio de 1994 otorgó 5 millones de dólares por medio de Banco Unión y Banca Cremi, propiedad de Cabal (mismos que fueron intervenidos por el Gobierno, no facilitando éste documentos para la realización de la auditoría llevada a cabo por el grupo canadiense comandado por Michael Mackey en 1999), para la campaña electoral de Ernesto Zedillo Ponce de León, adicionales a los 20 millones que facilitó para las campañas de Luis Donaldo Colosio Murrieta y Roberto Madrazo Pintado. Madrazo reconoció el 11 de mayo de

⁸ Acosta Córdoba, Carlos, Ortega Pizarro, Fernando. Los apoyos colectivos del empresariado dejan una sensación de corporativismo fascista: Sánchez Navarro. México, Revista Proceso No. 1179, 6 de junio de 1999, p. 32.

1999, que efectivamente Cabal Peniche financió su campaña para el Estado de Tabasco, y acepta que Colosio y Zedillo también recibieron ayuda.⁹

El régimen de concesiones se ha utilizado para conseguir adhesiones, imponer condiciones, construir complicidades e intercambiar favores, borrando la frontera entre lo público y lo privado, acentuado el patrimonialismo del Estado, la corrupción y el clientelismo. Bajo este régimen y estas prácticas, (no obstante la desregulación) la propia sociedad civil busca los favores del poder: un poder con capacidad de dar o de quitar; con capacidad de beneficiar a amigos y parientes y hasta construir empresarios; es decir, la ausencia de un Estado de Derecho. Estas prácticas explican los abusos y el sigilo evidenciados en el manejo de algunos casos de interés nacional como el del Fobaproa, del cual se desprenden algunas presuntas irregularidades y de prácticas de dudosa transparencia, que no provienen del Fondo en sí mismo, sino de situaciones que le antecedieron y le precedieron.

El quebranto financiero del país se produjo no sólo por el agravamiento de la crisis económica de 1995 - el "error de diciembre" de 1994-¹⁰, sino también, y fundamentalmente, por el uso patrimonial del poder público que durante el

⁹Proceso No. 1188. La presidencia, evidentemente, lo negó. Sin embargo, Cabal Peniche, detalla: "La intervención administrativa de los bancos sucedió el 26 de julio de 1994. Entre mayo y agosto, de 14 millones 619 mil 965 pesos fueron pagados al PRI y a proveedores del PRI luego de recibir presión por parte de funcionarios del PRI —específicamente Oscar Espinosa Villarreal. Aproximadamente la mitad de esa cantidad fue pagada antes de la intervención y la otra mitad después de esa fecha. Los 14.6 millones de pesos incluyen el millón de pesos —que es lo único que Zedillo acepta recibió de Cabal— que doné en lo personal a la cuenta del fideicomiso del PRI número 1718-0 de Banca Cremi. Durante junio, julio y agosto, el Banco Unión pagó 5 millones 172 mil 49 pesos y Banca Cremi 7 millones 41 mil 178 pesos al PRI, a grupos del PRI y a proveedores del PRI. Otro millón 406 mil 708 pesos fue pagado en junio y julio luego de solicitudes hechas por Carlos Salomón, quién era entonces asesor de prensa de Zedillo. Esto fue para pagar relojes, llaveros, agendas, portaplumas, reglas y destapadores del PRI". Acosta Córdoba, Carlos y Monge, Raúl. 12 de enero de 1994: Zedillo llamó a Cabal y lo envió con Esponosa Villarreal para financiar al PRI, México, Revista Proceso No. 1184, p. 18.

¹⁰ El déficit en la balanza de cuenta corriente llegó a fines de 1994 a casi 30 000 millones de dólares. Angulano Roch, Eugenio. México y la globalización financiera. México, Revista Foro Internacional, El Colegio de México, trimestral, Vol. XL, No. 2, abril-junio 2000, pp. 240-241.

proceso de privatización derivó en la realización de operaciones presuntamente fraudulentas cometidas por funcionarios públicos y un grupo muy selecto de hombres de negocios. "Salinas y sus allegados decidieron a discreción y en sigilo a quién entregar una empresa o un banco propiedad de la Nación, y a ello quedó subordinado todo lo demás —el apego a la Ley, la base fundamental de un país, y la sociedad; y por supuesto el buen uso de los recursos públicos".¹¹

Un ejemplo de las empresas públicas que han sido privatizadas, beneficiando a parientes —patrimonialismo— y amigos, es el caso de la venta del Canal 40.

En la venta de Miconsa (Maíz Industrializado CONASUPO), desincorporada en 1990 (*Véase cuadro No. 6*).

En cuanto a la venta de los bancos, se llevó a cabo mediante un proceso supuestamente, dirigido de licitaciones públicas, para crear una nueva clase empresarial mexicana. Entre junio de 1991 y julio de 1992 se reprivatizaron las 18 sociedades nacionales de crédito, con lo cual el Gobierno en ese momento captó alrededor de 12 mil millones de dólares.

¹¹ López Obrador, Andrés Manuel. *Fobaproa: expediente abierto*. México, Grijalbo, 1999, p. 47.

Cuadro 6. Caso Miconsa

Miconsa y el hermano incómodo	
<p>Siendo director de la CONASUPO, poco tiempo después de que Carlos Salinas ocupara la presidencia, se empezaron a gestar una serie de irregularidades en las que se cuentan la desaparición, sin rastro alguno, de 118,582 toneladas de maíz de la planta Miconsa-Tlalnepantla; desviaciones de maíz que fueron a parar a diferentes plantas de la empresa Masaca propiedad de Roberto González Barrera, consuegro de Carlos Hank González y amigo íntimo de Raúl Salinas de Gortari; y la venta de la planta Miconsa-Atzacomulco, en donde se presentaron irregularidades en cadena.</p>	
Licitación	<ul style="list-style-type: none"> • Se viola la norma reconocida para las privatizaciones que exige la licitación pública. Sólo tres empresas fueron "invitadas" al negocio: Promotora Empresarial Toluca, S.A. de C.V., Tablex S.A. de C.V. y Abastos Especializados, S.A. de C.V. • Abastos Especializados fue finalmente quién "ganó" la licitación. Coincidentemente se sabe que los representantes de las plantas de Miconsa (Tlalnepantla-Eduardo Gamboa, Los Mochis-Héctor Kuchle Martínez, Jáltipan-Freddy José Azcorra Rejón, Guadalajara-Jorge Zerecero Gallardo, Arriaga-Fernando Medina Gamboa, Atzacomulco-Jesús Leyva Gómez y Monterrey-Roberto Palau Bremer Bustamante) tenían intereses en la empresa ganadora de la licitación, Abastos Especializados. <p>Freddy José Azcorra Rejón (Miconsa-Jáltipan) era apoderado de la empresa Abastos Especializados.</p>
Precio-Venta	<p>El contrato de compraventa especifica que la empresa fue vendida con un valor de 6,600 millones de pesos; mientras que el avalúo de las propiedades y equipos sumaban 10,830 millones de pesos.</p>
Acciones	<p>Las acciones fueron vendidas en un precio unitario de 835 pesos, mientras que su valor nominal ascendía a 1,000 pesos.</p>
Contrato	<p>En el contrato de Maquila celebrado entre CONASUPO y los compradores de la planta (Minsa-Atzacomulco, antes Miconsa-Atzacomulco) quedaron establecidas sorprendentes condiciones en beneficio de estos últimos. Por ejemplo la cláusula decima segunda que se refiere a los ajustes al precio dice:</p> <p style="padding-left: 20px;">Ambas partes acuerdan que el precio de la maquila se ajustará automáticamente en los siguientes casos:</p> <p style="padding-left: 20px;">A) En la misma proporción en que aumente el precio de garantía del maíz en las calidades y colores utilizados.</p> <p style="padding-left: 20px;">B) En la misma proporción en que se incrementen los salarios mínimos a partir de la fecha en que éstos entren en vigor.</p> <p style="padding-left: 20px;">Si se incrementa el precio de la harina de maíz nixtamalizado por parte de SECOFI se ajustará en la misma proporción el precio de la maquila.</p> <p style="padding-left: 20px;">Fuente: Con base en Scherer García, Julio. Salinas y su Imperio. Editorial Océano, México 1997.</p>

En las subastas que se hicieron se pidieron a los participantes los siguientes requisitos:

1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.

ii. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.

iii. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización. Asegurar que la banca mexicana sea controlada por los mexicanos.

iv. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.

v. Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos.

vi. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.

vii. Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.¹²

En realidad estos requisitos se aplicaron deficientemente. La oligarquía que controla los nudos estratégicos del país utilizó a su favor la privatización bancaria, para proceder a una gigantesca expropiación de los recursos. Ese hecho dejó a los ahorradores y los dependientes de hipotecas en prácticamente la ruina. Para que fuese posible la apropiación de los recursos del país, fue necesaria la existencia, *ex ante*, de un modelo de privatización bancaria exenta de toda prudencia. No se privatizó teniendo en cuenta la selección de los candidatos. Se prefirió un método primario: optar por quien o quienes ofrecían más dinero, sin problematizar siquiera

¹² Requilts dados a conocer por Pedro Aspe Armella en la Convención Bancaria de agosto de 1990, realizada en Ixtapa.

la procedencia de los recursos. Se tomaron además, una serie de medidas que dejaban a los nuevos banqueros en posición privilegiada, como fue la eliminación de los "cajones" del crédito y eliminadas otras regulaciones, se hizo posible que algunos nuevos banqueros tuvieran un poder, de facto, muy grande.

De todos los compradores, sólo tres tenían experiencia bancaria. La mayoría eran propietarios de casas de bolsa, negocio distinto al bancario, aseguradoras, afianzadoras, casas de cambio, empresas de factoraje, inmobiliarias, comercio, producción de bebidas, transportación, alimentos, hotelería y empresas deportivas.

El perfil de los compradores de la banca y la escasa o nula supervisión y control a sus actividades¹³ el *laissez faire* llevado al extremo, igual que antes la intervención del Estado. Este aspecto de los extremos parece una constante de nuestra cultura y formó el binomio perfecto que dio lugar y facilitó el otorgamiento de créditos cruzados y autopréstamos, créditos quirografarios o sin garantías, aspectos importantes, detrás de los cuales se entretejió, como hipótesis, la presunta ilegalidad del rescate bancario: el intercambio de favores, propio del régimen señorial.

Familiares de primera o segunda línea de la "familia revolucionaria", y miembros activos de la misma, fueron beneficiados, primero, con las privatizaciones o con las concesiones para crear nuevos bancos, sin saberse, hasta ahora, el origen de los fondos para adquirir o crear un banco (pequeño o

¹³ Esta descoordinación institucional tiene costos elevados, no sólo económicos, sino también en vidas humanas como el caso de Tasa. Para esta idea de descoordinación institucional, ver Hourie, Adela, *et. al*; La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento, Revista CEPAL No. 68, ONU, agosto de 1999, p. 59.

regional, se requiere sin duda de un capital importante): algunas informaciones apuntan al lavado de dinero proveniente del narcotráfico. Segundo, con información confidencial con lo que se violó un principio básico, fundador del Estado moderno, como es la igualdad ante la Ley; Independientemente de las desigualdades reales, todos los sujetos deben ser tratados jurídicamente por el mismo rasero. La información confidencial, privilegiando a uno, significa que el rasero jurídico no se aplicó de la misma forma para todos, con lo cual, se violó también el principio de justicia: al tratar en forma desigual a los sujetos de la licitación, favoreciendo a uno, se les otorgó un trato injusto¹⁴.

2.2.2. La decisión autoritaria.

A continuación, se abordará el tema del rescate bancario, que a la fecha, en la Administración del Presidente Vicente Fox Quesada, y con la Auditoría Superior de la Federación, todavía se trata como una decisión autoritaria, que evidencia la desvinculación del control y evaluación social del control y evaluación gubernamental y por ende un aspecto que ha dificultado y sigue dificultando la credibilidad en la Reforma del Estado Mexicano.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) se funda el 18 de julio de 1990, tras la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito propuesta por el entonces Presidente Carlos Salinas de Gortari, con el fin de privatizar la banca. El

¹⁴ No hay una relación unilateral entre igualdad y justicia y entre desigualdad e injusticia; ciertas igualdades o desigualdades, por su naturaleza misma, reclaman como justo un trato igual o desigual. Sánchez Vázquez, Adolfo. *Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo*, UNAM-FCE, México, 1989, pp.101-102. Los subsidios generalizados a la tortilla, sin duda, son injustos, por beneficiar -tratar como iguales- a gentes que no requieren del subsidio. Esto no sólo afecta los objetivos de la política social sino que afecta también un derecho social: el derecho a la igualdad de oportunidades, en este caso la alimentación, para hacer efectiva la igualdad jurídica. En la medida que el subsidio se dispersa -trato igual- se reparte menos -trato injusto- a los que lo requieren.

fideicomiso era de carácter público, El Fobaproa, fue creado como un seguro de depósitos con cobertura limitada, con la finalidad de prevenir y evitar problemas financieros de un banco en particular, así como para diseñar esquemas y resolver situaciones coyunturales que llegaran a presentarse de forma aislada¹⁵; pero, sobretodo se creó para ser un instrumento con el que el Gobierno habría de delegar responsabilidad de sus operaciones a los propios bancos; lo cual dejó aclarado Guillermo Ortiz —entonces Subsecretario de Hacienda— en la VIII Reunión Nacional de Banqueros, realizada en agosto de 1992:

“Con el advenimiento de la banca múltiple de 1978, se cuestionó la conveniencia de que la política de proteger los recursos de los inversionistas incidiera en las finanzas del Gobierno Federal, si bien dicha política estaba inspirada en el propósito de proteger los intereses del público inversionista. El cuestionamiento se hizo más relevante al fusionarse instituciones medianas y pequeñas, ya que la magnitud de las nuevas instituciones redundaría en solicitudes de apoyos por montos cada vez mayores. Una consideración adicional más relevante al fusionarse, bajo un nuevo esquema, instituciones medianas, fue que el sistema bancario había alcanzado una situación de madurez que le permitiría hacer frente a sus problemas sin necesidad de auxilios económicos gubernamentales.”¹⁶

En otras palabras, con la creación del Fobaproa, se buscaban dos cosas: primero, proteger a los ahorradores a partir de las aportaciones de las propias instituciones bancarias, y segundo, a través de la publicación anual del monto máximo de depósitos a cubrir por el fideicomiso, los inversionistas principales podrían saber cual sería su margen de riesgo para llevar a cabo créditos, préstamos y en general de sus movimientos; con ello, los banqueros tendrían un

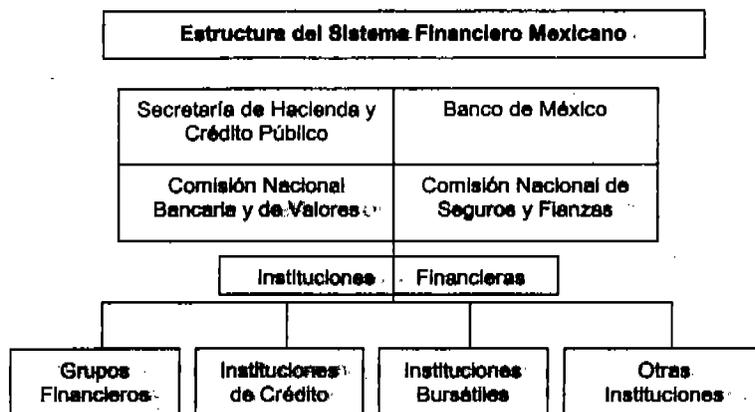
¹⁵SHCP; p. 32.

¹⁶Székely, Gabriel. **Fobaproa e IPAB: el acuerdo que no debió ser**. Editorial Océano, México, 1999, pp. 36-37.

incentivo para mejorar su autosupervisión en la evolución de sus operaciones.

Véase cuadro No. 7.

Cuadro No. 7. Sistema Financiero Mexicano



Fuente: Banco de México.

Pero por otra parte, se dejó abierta la posibilidad de que en condiciones de emergencia —cuando el quebranto fuera mayor al conjunto de las aportaciones de las instituciones— el nuevo Fondo podría acceder a una línea de crédito de Banco de México (Banxico), lo que se traduciría a su vez en créditos a los bancos con garantía de sus bienes y acciones.

Dado que con ello se plateaba una combinación razonable de protección al ahorro y al erario público e incentivos a los inversionistas, la Ley de Instituciones

de Crédito recogió esos criterios sin que existiera ninguna objeción por parte del Congreso.¹⁷

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari en toda la economía se generó un aparente estado de tranquilidad en donde se vieron mejoradas sistemáticamente las expectativas económicas de la sociedad: ésta estaba dispuesta a asumir compromisos financieros de largo plazo lo mismo que los bancos. Éstos por su parte tenían más dinero, por lo que el exceso de fondos prestables que tenían los bancos en su poder debían ser colocados de alguna manera. Así, aunado a una supervisión insuficiente por parte de las instituciones gubernamentales correspondientes, se realizaron algunos préstamos y créditos en los que no fueron observadas las formalidades de su otorgamiento. Además de haberse tolerado la falta de balances bancarios compatibles con los vigentes a nivel Internacional¹⁸.

Por su parte, el Congreso de la Unión se mantuvo ajeno al proceso, merced al ilimitado poder del Ejecutivo en la materia y a la mayoría del PRI. En Abril de 1994, se produjo un cambio en la dirección de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), que ocupó Eduardo Fernández. Al poco tiempo llegó la primera intervención: Banco Obrero; y después, Creml-Unión. Algo andaba mal.¹⁹

"Al desatarse la crisis de diciembre de 1994 con el cambio de Gobierno la nueva Administración elevó la tasa de Interés de 14.9 a 48.7 %, para alcanzar, poco después, récords históricos con porcentajes superiores a 100%. Los planes para 1995 eran alcanzar una inflación de 8% y un

¹⁷ Cruz Serrano, N; Epoca, p. 48.

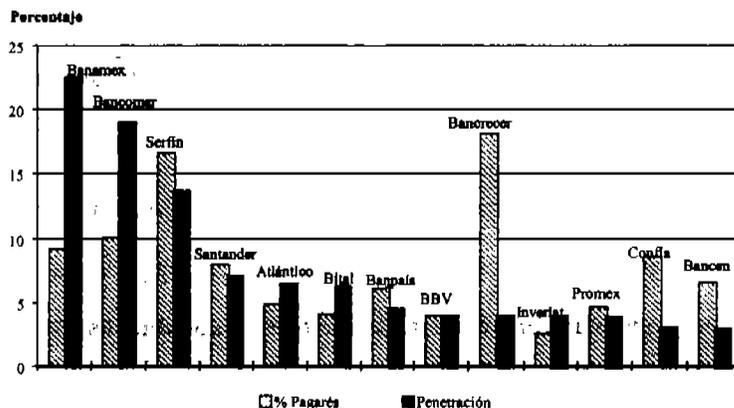
¹⁸ Kessler plantea la tesis de que se manipularon las variables económicas con el fin de mantener el apoyo al régimen ante el escenario competitivo de las elecciones; respondiendo así a los intereses de los grupos internos de los que depende la supervivencia política del Estado. Kessler Timothy P. *Capital Político: política financiera mexicana durante el gobierno de Salinas*. Revista Foro Internacional, El Colegio de México, Trimestral, Vol. XXXIX, No. 2 y 3, México, abril-septiembre de 1999, p. 39.

¹⁹ SHCP; 1998; pp. 9-12.

crecimiento de la economía del 4.5%, pero la situación fue totalmente diferente. La inflación alcanzó 52% y la caída del PIB, 62%, fue la peor desde 1932, año considerado crítico.

La combinación de una banca desequilibrada por un perfil de riesgo elevado, con altas tasas de interés y contracción económica, colapsó a 13 de 18 Instituciones financieras. El Gobierno subestimó la crisis de cartera vencida que estaban generando sus propias medidas. En 1995, se lanzó el acuerdo de apoyo a deudores (Ade) y varias instituciones fueron intervenidas (véase gráfica No. 6).

Gráfica No. 6. Distribución Porcentual de los pagarés del Fobaproa y de la penetración en el mercado por Institución, 1994.

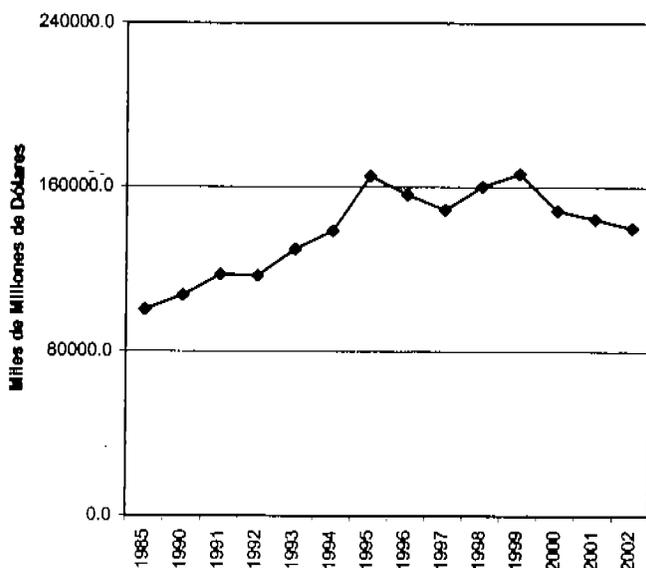


Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Para los primeros meses de 1996, se tomó la decisión de inyectar recursos masivamente a las instituciones: De 112 mil millones de dólares como valor total de la banca mexicana, se destinarían más de 60 mil millones a su rescate, 55% de su valor. Al final de la operación, el Gobierno Federal se quedó como el gran deudor y los bancos

permanecieron en manos de los particulares, y con los pagarés Fobaproa como activos²⁰ (véase gráfica No. 7).

Gráfica No. 7. Deuda Externa de México



Fuente: Tercer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada.

¿Por qué tomar esta decisión?. ¿Acaso no habla otro tipo de solución?²¹. Las decisiones políticas esenciales que no son consultadas o que no se ponen a discusión, atentan contra la libertad, en la medida que no dejan abierta otra opción. La libertad de elección, y por tanto de decisión, se anula cuando se impone la jerarquía, la razón de Estado y el abuso de poder (Véase cuadro No. 8).

²⁰ Ebrard Casaubon, Marcelo. Fobaproa: la oportunidad perdida. En Székely, Gabriel, op. cit. p. 39.

²¹ La OCDE menciona en sus estudios económicos de 1996-1997, que para enfrentar las dificultades de una crisis bancaria, existen varias opciones: i) inyección de capital (incluyendo fusiones o ventas a nuevos accionistas); ii) intervención y administración por parte de una entidad reguladora y iii) rescate financiero. Estudios Económicos de la OCDE. México, 1996-1997. OCDE; 1998, p. 63.

**Cuadro No. 8. Operaciones de Apoyo a las Instituciones Bancarias,
1995-1996**

Operaciones de apoyo a las instituciones bancarias, 1995-1996. (con intervención del Fobaproa)			
	Capitalización	Préstamos comprados	
		Netos	Brutos
<i>Bancos Capitalizados (miles de millones de pesos de agosto de 1996)</i>			
Probusa	3.4	6.8	8.4
Serfin	12.8	24.9	28.7
Atlántico	2.1	3.7	4.1
Promax	1.7	3.0	3.4
Bital	3.7	7.4	8.7
Bancreser/Banoro	5.4	10.0	11.4
Banorte	2.1	3.6	4.1
Banamex	8.5	15.0	16.2
Mexicano	3.9	6.9	8.4
Bancomer	8.7	15.8	17.8
Confla	1.0	2.2	2.8
Total	53.3	99.1	114
Bancos intervenidos			
Capital de clientes 1995		Administración de clientes 1994	
<i>Obrero</i>	<i>Agosto</i>	<i>Unión</i>	<i>Septiembre</i>
<i>Inter estatal</i>	<i>Septiembre</i>	<i>Creml</i>	<i>Septiembre</i>
<i>Oriente</i>	<i>Octubre</i>		
<i>Centro (Bancón)</i>	<i>Noviembre</i>		
<i>Inverlat</i>	<i>Noviembre</i>		
1996		1995	
<i>Capital</i>	<i>Mayo</i>	<i>Banpais</i>	<i>Febrero</i>
<i>Sureste</i>	<i>Mayo</i>		
<i>Banorte</i>	<i>Mayo</i>		

Fuente: OCDE. Estudios económicos de la OCDE. México, 1996-1997.

La libertad social, dice Melquior, se puede definir como la ausencia de limitaciones o imposiciones. La presencia de una alternativa (por lo menos una), dejando espacio para la elección, es un elemento definitorio de una acción libre²².

²² Melquior, José Gilheme. *Liberalismo viejo y nuevo*. FCE, México, 1999, p. 20

La decisión del Estado, en este sentido, se puede considerar una decisión autoritaria: una opción, una selección, una decisión, y sin consulta a otros miembros de la comunidad política. El autoritarismo, por sí mismo, cuestiona la legitimidad del poder. Pero ésta también se cuestiona cuando no se consideran otras alternativas. La capacidad de mando implica la capacidad de decisión; pero, y ésta es una condición esencial, siempre que haya que optar entre varias alternativas. Sin esta condición, la capacidad de decisión, pero sobre todo, la capacidad de mando, pierde legitimidad.²³

¿Por qué "si la intención del Gobierno era beneficiar a los deudores, como política social"²⁴ —es decir, para evitar que por el alto costo del préstamo el banco tuviera que despojar tanto a personas físicas como morales de sus pertenencias, propiedades y hasta de fincar responsabilidades penales—, no lo hizo a través de "beneficios directos en efectivo"²⁵, para que de esta forma pudieran hacer frente a sus obligaciones con sus acreedores, haciendo posible a su vez que los bancos pudieran recuperar cartera vencida y liquidez?

Sin embargo, se optó por utilizar al Fobaproa, y muy a pesar del Gobierno:

"Al 30 de junio de 1999, el sistema bancario seguía estando significativamente subcapitalizado y parte de ese capital tiene una calidad cuestionable. Las razones de esto incluyen la renuencia de los inversionistas para inyectar más capital al sistema bancario, con un marco legal que protegen los derechos de los acreditados, sobre todo un entorno donde el no pago es aceptable"²⁶.

²³ Friedrich, Karl. *La separación de Poderes*. Revista del Senado de la República, No. 13, Vol. 4, México, octubre-diciembre 1998, p. 316.

²⁴ Este es un fragmento de las sugerencias que contiene el informe del auditor canadiense Michael Mackey sobre el Fobaproa. Acosta Córdoba, Carlos y Vargas Medina, Agustín. *La banca rescatada no rescolona y requerirá de un nuevo salvamento*. Revista Proceso; No. 1188; México, 25 de julio de 1999, p. 68.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

¿Pero, por qué si se recurrió a la “capitalización de los bancos” no se diluyeron los accionistas existentes, para dar paso a nuevos accionistas que trajeran dinero fresco para coadyuvar a la capitalización de la banca? ¿Por qué se decide conservar a las mismas personas que generaron en gran parte el problema del sistema bancario?. No puede haber duda que el efecto colateral de ese salvamento se traduce en un beneficio directo a los accionistas, lo cual evidentemente se traduce en más errores²⁷, decía el auditor contratado por la Cámara de Diputados, Michael Mackey.

2.2.3. Anulación del “otro”: otro rasgo del autoritarismo.

Junto con la decisión de anular la libertad de elección, imponiendo la resolución mencionada –salvar el sistema bancario por medio del Fobaproa²⁸– se tomó otra: evitar el debate público de la opción escogida minimizando al otro, a la sociedad y a sus instituciones. La cerrazón, la ausencia de apertura y de transparencia, es otro rasgo del poder absoluto. Las decisiones de política, en cualquier ámbito, pero principalmente las relacionadas con la condición social y económica, es decir, con la existencia misma de los hombres, es una cuestión de primer orden que no puede ser tomada en la soledad del poder. Es decir, son decisiones que exigen el concurso de, por lo menos, una institución como es el

²⁷ Rubio, Luis. *Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud*. Revista Nexos. No. 247, julio de 1998, p. 20.

²⁸ En 1998 la SHCP publicó un libro para demostrar que todo lo que se había hecho había sido para proteger a los pequeños ahorradores y no, como el grueso de la opinión pública decía, para beneficiar a los banqueros, aunque en algunas páginas el subconsciente deja en claro el objetivo del Fobaproa: salvar y beneficiar a los banqueros (SHCP; *op. cit.*; pp. 17-21, 31-33). Si en realidad se quería beneficiar a los pequeños ahorradores, según otros autores, se podía haber cancelado su deuda y eliminado la cartera vencida.

Poder Legislativo o, si la sociedad lo permite, el concurso de otras instituciones como el plebiscito o el referéndum.

Si las decisiones de política afectan la vida misma de las personas, afectan dos de los valores principales de las sociedades modernas, como son la libertad y el derecho de la vida; valores que son determinantes, incluso, como fundadores de otros valores y principios como la justicia²⁹.

Actuar en la oscuridad para evitar el debate público, anulando el diálogo -la discusión, es una actitud intolerante y antidemocrática. En el primer caso, no sólo no se considera como igual al otro poder, sino que ni siquiera se le reconoce capacidad. En el segundo, se suprime uno de los valores de la democracia, como es la apertura y transparencia en los actos de Gobierno, en los que nada debe relegarse al ámbito de misterio. Es decir, es el poder público en público³⁰: que exigen la democracia actual y los Estados que realmente se llaman modernos.

Todas las decisiones, particularmente las relacionadas con la existencia misma, y con la existencia presente y futura, comprometiendo a generaciones, deben ser conocidas por la soberanía del pueblo³¹.

2.2.4. Del abuso del poder a la ilegalidad.

El mecanismo que se escogió fue la emisión de pagarés para cubrir los faltantes en los activos de los bancos. Institución por institución se fijó el monto de

²⁹ Heller, Agnes y Feren, Fehér. *Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural*. Ediciones Península, España, 1994, p. 94.

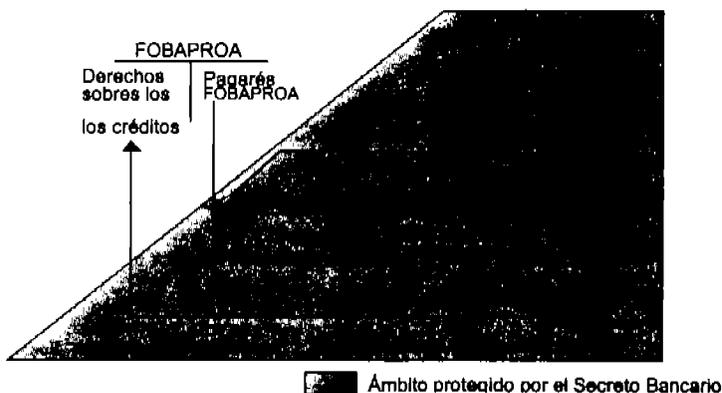
³⁰ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. FCE, Tercera reimpresión, México, 1999, p. 75. También Meyenberg, Yolanda. *La ciencia política y el debate contemporáneo en Merino, Mauricio*, op. Cit.

³¹ Melquior, José Gilherme, op. Cit. p. 20.

la cartera con problemas de repago y se cubrió en los balances mediante pagarés que ofrecían rendimientos superiores a la tasa CETES; sin embargo, cabe señalar que en la lista de los pagarés entregada a la H. Cámara de Diputados unas horas antes del IV Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, el 31 de agosto de 1998, destaca la ausencia de los pagarés destinados a Bancrecer, una de las operaciones más cuantiosas realizadas por el fondo y reportadas anteriormente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A cambio, el Fobaproa adquiría los derechos sobre los flujos de los créditos, es decir, las cantidades recuperadas mediante la administración y cobranza de los créditos, pero los bancos mantenían la administración de la cartera, a través de un fideicomiso manejado por ellos mismos; legalmente, los créditos designados seguirían perteneciendo a su patrimonio. Merced a esta compleja operación, se mantendría la cartera y su administración dentro del ámbito protegido del secreto bancario (*véase cuadro No. 9*).

Cuadro No. 9. Ambito Protegido por el secreto bancario



Fuente: Székely, Gabriel. Fobaproa e Ipab: el acuerdo que no debió ser. México, Editorial Océano, 1999.

A posteriori, de acuerdo al uso que se dio al secreto bancario como argumento de primer orden para salvaguardar el Estado de Derecho, no dando a conocer las operaciones, ni los nombres de los involucrados por no violar el secreto bancario, como reflexión se puede afirmar que toda esta situación de mantener la cartera bajo la protección del secreto, tenía la finalidad de salvaguardar el uso patrimonial del Estado.

De siete millones de créditos, Fobaproa adquiriría 440 mil, los más cuantiosos y difíciles de recuperar. La decisión del Gobierno incluyó también realizar 13 inversiones y no declarar una sola quiebra. El Fobaproa tuvo que aceptar las pérdidas de nueve instituciones intervenidas, que ascendieron a 69,833.6 millones de pesos y adicionalmente, aportó 11,348.1 millones de pesos, capital necesario para que pudieran seguir operando y venderse como "negocio en marcha".

Para llevar a cabo este tipo de rescate, se tuvieron que implantar una serie de decisiones de carácter jurídico. La primera y más importante fue trastocar el sentido originario del seguro del depósito*, para que, en vez de otorgar una línea de crédito a cada institución en problemas, se le dieran garantías u obligaciones avaladas y constitutivas de deuda pública a todo el sistema bancario, cubriendo los faltantes de activos en todos los casos.

*El seguro del depósito era originalmente de cobertura limitada, es decir, que era un seguro que tendría la finalidad de prevenir y evitar problemas financieros de un banco en particular. En otras palabras, el Fondo fue creado sólo para cubrir problemas individuales de cada uno de los bancos, en forma aislada; además de que el seguro solamente cubriría lo que los depósitos en existencia en el Fondo permitieran solventar.

Tomada esa decisión, vino la siguiente: clasificar las garantías del Gobierno Federal como "pasivos contingentes", que eran en realidad deuda pública contratada por el Gobierno, sin la investidura de su figura jurídica³², para eludir la previa autorización del Congreso de la Unión, utilizando el Artículo 9 de la Ley General de Deuda Pública, que obliga a que el Congreso autorice el endeudamiento directo, excluyendo al indirecto como los pasivos contingentes mencionados³³. Cabe señalar que los mencionados pasivos no son contingentes, puestos que los pasivos que tienen esa connotación, según el propio glosario de la SHCP, deben estar relacionados a un suceso futuro y revestir incertidumbre. En este caso, no había ninguna incertidumbre, ni suceso futuro que esperar, puesto que a cambio de los pagarés se adquirieron derechos de créditos, sin condicionamiento alguno.

De igual forma, se considera pertinente apuntar la disposición Constitucional que a la letra dice:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos, y reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento a los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regularización monetaria, las

³² Hamdan, Amad Fauzi. Aspectos jurídicos de la deuda pública. Revista Quórum. 2da. Época, Año VI, No. 57, México, septiembre-octubre de 1997, p. 97.

³³ Aguilar Zinser, Adolfo. La negociación del Fobaproa en Székely, Gabriel, op. cit. pp. 96-97.

operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República, en los términos del Artículo 29.

Esta disposición está en el eje de la división de poderes para evitar que el Ejecutivo, en un acto de abuso de poder, comprometa el crédito de la Nación, sin el consentimiento de los gobernados o de la representación social de éstos como es el Congreso. La clasificación de las garantías a pasivos contingentes, equivalió a un golpe de mano, a una anulación temporal del Congreso, concentrando el Ejecutivo todo el poder.

Técnicamente no puede decirse que hubo una violación del principio constitucional de la división de poderes, ni una violación de la Constitución en lo referente a la deuda pública, puesto que los pasivos reconocidos por el Ejecutivo no son deuda.

La ventilación de este problema en la sociedad —hacer público lo público—, de ser cierto el celo de salvaguardar el Estado de Derecho, hubiera evitado, mínimamente, el golpe de mano; hubiera propiciado la discusión, rispida sin duda, pero tal vez se hubiera llegado a consensos menos honerosos que los actuales.

Con este tipo de “Ingeniería Constitucional”, se ha construido un sentido negativo del Estado de Derecho en México. Estado de Derecho no significa respetar las reglas de convivencia, someterse a un ordenamiento que es igual para todos, y ante el cual todos somos iguales como titulares de derechos; someterse y respetar reglas bajo las cuales todos los sujetos se rigen, porque se tiene la certeza de que las reglas son iguales para todos.

El Estado de Derecho se ha manejado como una verdadera ingeniería ("manipulación"), en la que los resquicios, las lagunas, las contradicciones, la abrumadora existencia de leyes, leyes reglamentarias, reglamentos, disposiciones, etc., son aprovechados al máximo, hasta para violar el Estado de Derecho.

2.2.5. Obstáculos a la Rendición de Cuentas.

La administración del Fobaproa recayó, de conformidad con la propia Ley, en un Comité Técnico. Por decisión del Comité Técnico, el 3 de mayo de 1996, se reformó el contrato constitutivo del Fobaproa, al eliminar el párrafo final de la cláusula tercera que determinaba que "en ningún caso el patrimonio del fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones que realice el Gobierno Federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación".

El uso de recursos públicos dejó sin sentido la no aplicación al fideicomiso de las normas que rigen a las entidades paraestatales. De manera similar a la operación jurídica, se hizo la presupuestal para evitar los controles de la representación política y, en consecuencia, eludir el cuestionamiento de las decisiones adoptadas. Se manobró para impedir que la oposición tuviera acceso a los datos y lo obligara a rendir cuentas o a cambiar el rumbo del saneamiento.

Para ello, se utilizó el andamiaje normativo en el que se fundamenta y opera el autoritarismo económico mexicano³⁴:

³⁴Szekely, Gabriel. op. cit. pp. 48-49.

♦ La presentación tardía del presupuesto y la Ley de Ingresos que se hace el 15 de noviembre, de conformidad con el artículo 74, fracción IV de la Constitución.

♦ La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1976, que en su Artículo 25 establece la potestad del Ejecutivo de reasignar partidas cuando existan recursos no devengados extraordinarios.

♦ La Ley General de Deuda Pública, que regula la deuda avalable.

♦ La abrogada Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, que limitaba la rendición de cuentas y colocaba a la Cámara en una desventaja temporal decisiva. La Cuenta Pública era revisada año y medio después del ejercicio de que se trataba.

♦ La Ley de Ingresos, que deja abierta la puerta a la conversión de los montos no utilizados de deuda externa en deuda interna. Con ello se autoriza cada año un déficit potencial mayor al explícito.

Las diferentes puertas para eludir al Congreso se abrieron. "Sin informarse a los diputados del monto de los pasivos del Fobaproa –en marzo de 1998, el saldo del fideicomiso superaba los 520 mil millones de pesos. Dieciséis meses después (julio de 1999), el IPAB, administraba alrededor de 840 mil millones".³⁵

³⁵Idem.

En la Cuenta Pública se siguió la misma metodología. Se evitó informar de la aplicación de los recursos y su vinculación con las garantías públicas otorgadas. Incluso en la Cuenta Pública de 1997, no se reporta el detalle del uso de los recursos destinados discrecionalmente al Fobaproa. Los registros de las obligaciones y garantías otorgadas por el Gobierno Federal se hicieron hasta marzo de 1998.

El asunto del Fobaproa es, por encima de todo, muestra palmaria del autoritarismo y, a la vez, radiografía de las alianzas del Gobierno y los grandes intereses privados.

2.2.6. Financiamiento político.

En este rubro es donde probablemente se encuentran los motivos por los cuales se gestaron las medidas tomadas por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, de preservar el secreto bancario y convertir los pasivos en deuda pública. Estos motivos al parecer, pudieran estar relacionados directamente con el financiamiento de la elección presidencial de 1994.

También, el financiamiento político a las campañas Presidenciales del PRI y del PAN en el año 2000, pudieran estarse erigiéndose como obstáculos a la Reforma del Estado mexicano.

En el Archivo General de la Nación se localizan los expedientes que corresponden al financiamiento de la campaña electoral del PRI a la presidencia de la República en los comicios federales del 94. Estos expedientes fueron

integrados por la Junta General Ejecutiva del IFE, en respuesta a la queja e imputaciones levantadas por el Partido de la Revolución Democrática, por considerar que en el financiamiento del PRI en 1994 existieron irregularidades y faltas administrativas. A lo cual el PRI insistió en que se había apegado a la normatividad, por lo que el Trife decidió cerrar el caso y declararlo cosa juzgada.

Sin embargo, existe un expediente, SC—SAN—002/95, de suma importancia ya que incluye como anexo 5 una carpeta negra con la lista de quienes dieron aportaciones económicas para la campaña del Partido Revolucionario Institucional, documento de 418 fojas, que contiene casi 25 mil nombres, varios de los cuales se repiten decenas de veces, presumiblemente, por igual número de aportaciones.

En la queja del PRD —reforzada con numerosos anexos— se mencionan algunas pistas sueltas sobre el financiamiento de la campaña pñlista de 1994:

- ◆ El 23 de febrero de 1993, en la residencia de Antonio Ortiz Mena, en la colonia Rincón del Bosque, se reunieron con el Presidente Carlos Salinas de Gortari, 30 empresarios de los más acaudalados del país, entre ellos Carlos Abedrop Dávila, Gilberto Borja Navarrete, Diego Gutiérrez Cortina y Carlos Slim Helú. Ante Salinas, cada magnate se comprometió a darle al PRI un donativo superior a los 75 millones de pesos.

- ◆ En Niza, Francia, Gerardo de Prevoisin, ex director de Aeroméxico, ratificó su declaración de 1995 en una corte de Texas, en

la que reveló que 8 millones de dólares de la línea aérea fueron canalizados a la campaña del PRI en 1994.

♦ · En averiguaciones de la Procuraduría General de la República, en contra de Carlos Cabal Peniche, se detectó un flujo de fondos entre Banco Unión, de la cual era accionista mayoritario, hacia diferentes fideicomisos del PRI.

La lista acumula 24,866 nombres que se suceden sin orden alguno —ni siquiera alfabéticamente—; se revuelven los de militantes, simpatizantes, organizaciones, comités de financiamiento e incluso sociedades anónimas. A lo largo de más de 100 fojas, abundan nombres de personas desconocidas al lado de las que son fácilmente identificables. El primer millonario que aparece en la lista es Eloy Vallina Lagüera, uno de los 30 empresarios que se comprometió a financiar el PRI en la cena de la charola. Su nombre figura apenas unas líneas antes que otro personaje de Chihuahua, Artemio Iglesias, afamado ingeniero electoral en otra época. Además de Vallina, están otros 10 de los invitados de Ortiz Mena, e incluso familiares de algunos de ellos. Pero sobresalen personajes que posteriormente aparecieron en las listas del Fobaproa, el programa de rescate de la élite empresarial aplicado por el Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.

No ajeno ha estado el financiamiento a las campañas políticas presidenciales del 2000. La opinión pública ha conocido el caso "Pemexgate", relativo al financiamiento de Pemex, a través de su sindicato, a la campaña presidencial del candidato del PRI, Francisco Labastida Ochoa, o el caso de los Amigo de Fox, con

Lino Korrodi a la cabeza. Muchos de los que aportaron están o han estado en las listas de los privilegios.

Finalmente, en este capítulo se afirmará que la Reforma del Estado, en la práctica, es inconclusa. De acuerdo a la hipótesis fundamental de este trabajo, ¿cómo retomar el camino y lograr el equilibrio dinámico que debe tener todo sistema que quiera sobrevivir?. La respuesta está en el control y la evaluación social.

Se tiene una sociedad cada vez más activa, participante y preparada para una reforma democrática del Estado.

Así, en el capítulo siguiente, visto como el subsistema psico-social, se expondrán los aspectos sociales, demográficos, culturales y políticos que caracterizan nuestra sociedad actual, y que es importante puntualizarlos, dado que son la base en el diseño del control y la evaluación social, como elementos esenciales para la Reforma del Estado mexicano.

Capítulo 3. Sociedad y Estado

4.1. Rasgos premodernos del Estado mexicano.

A pesar de las reformas realizadas al Estado mexicano en el aspecto concerniente a sus funciones, atribuciones y hasta en su "aspecto" (estético en su sentido coloquial de obeso/delgado, etc.), el Estado mexicano conserva rasgos premodernos. Las reformas realizadas, de las que se ha dado cuenta en el primer capítulo, conceptualizadas todas como rasgos inequívocos de la modernización del Estado en este contexto de globalización, no han sido efectivas; sin embargo, algunos comportamientos y actitudes ante la sociedad, que se han calificado, no sin algo de certeza histórica, como rasgos *premodernos* en el capítulo dos del Estado *in practice*, tales como los actos de autoridad/autoritarismo; el Estado patrimonialista y el uso de los recursos del Estado bajo esa concepción; la toma de decisiones sin contrapesos y sin consulta y la violación del Estado de Derecho, han cambiado.

La democracia liberal, asociada al Estado moderno, tiene entre los principios más importantes que la definen, la división de poderes y la consecuente participación de la sociedad (democracia participativa) o de su representación (democracia indirecta) en los actos de Gobierno; o, si se prefiere, límites y acotamientos al poder absoluto¹, cuya principal expresión son la arbitrariedad y los actos autoritarios del poder.

¹ La Revolución Inglesa de 1688 es el antecedente primigenio. El Parlamento y la división de poderes se instituyen para poner cotos al poder absoluto del monarca, en una sociedad donde la sociedad civil, a través del Parlamento, cobra relevancia merced a las nuevas actividades económicas. Un rey había caído eligiéndose a otro, pero ya con restricciones a su soberanía por parte del Parlamento. "Y esta revolución no había producido ninguna de las calamidades que Hobbes predijera. Cuando la máquina del Estado cayó por tierra, el hombre no había regresado al estado de guerra -como temía aquél-: por el contrario, todo el país se había levantado unido en un propósito común defendiendo sus derechos constitucionales contra los abusos del rey". Crossman, R.H.S. *Biografía del Estado Moderno*. FCE, México, 1994, pp. 83-84.

El Estado patrimonialista, o la *res pública* tratada como privada y familiar (el arraigamiento de este sentido común se socializó en diferentes estructuras y niveles, como el corporativismo), residuo del poder señorial y de la sociedad cortesana; contra lo que reaccionan sectores emergentes de la sociedad moderna², quienes demandan mayor participación en los asuntos de lo colectivo como un bien común, no puede ser sino consecuencia de los horizontes abiertos por la democracia liberal (aun cuando en el caso de Inglaterra en los albores del siglo XIX sea una democracia censataria: los que tenían propiedad y capital, es decir, los que con sus impuestos contribuían al sostenimiento del Estado, tenían derecho a participar en política o eran ciudadanos con plenos derechos, y el contrapeso real, derivado del sostenimiento material del Estado, del poder del rey).

El liberalismo, íntimamente relacionado con la propiedad individual, fue el principal instrumento en el siglo XIX para limpiar mucha de la corrupción existente y acabar con la mayor parte de los privilegios, representados éstos principalmente por la Iglesia católica y lo que ésta significaba dentro de la sociedad política de ese tiempo. Las reglas³ que se impusieron con la democracia liberal en gran

² A medida que los burgueses contribuían más al sostenimiento de la fuerza pública y la administración, primero de los feudos y después de la Nación, se fueron quitando prerrogativas al señor feudal y al monarca; este último pasó a representar una clase política -familias "especializadas" en gobernar-, pero ya no el papel de Señor sobre el territorio y la administración del mismo. El Estado moderno creó a su propio cuerpo de administradores, una burocracia *ad-hoc* progresivamente profesionalizada sobre la administración de los diversos asuntos públicos, dejando de lado a los cortesanos: familiares, amigos y favoritos del rey, entre quienes se repartían los puestos y las funciones públicas y los negocios del Estado, marcando la frontera entre la cosa pública y la cosa privada, que en el patrimonialismo no existía. La evolución de la burocracia "fue la misma de la burguesía, que pasó del derecho a la economía y de la lógica jurídica a la lógica de la empresa privada. Así, impuso «la burocracia» la racionalidad económica, esencialmente cuantitativa, en el despacho de los negocios del Estado". Paz, Octavio. *El ogro filantrópico. Historia y política: 1971-1978*. Editorial Joaquín Mortiz, segunda edición, México, 1979, pp. 92-93.

³ El Gobierno debe actuar dentro de los límites fijados por la Ley; el centro de la autoridad política corresponde a la representación social; todas las ramas del Gobierno son responsables ante el electorado; un electorado que se beneficiaba crecientemente del sufragio universal. Sabine, George H. *Historia de la teoría política*. FCE, sexta reimpresión, México, 1975, pp. 489-491.

medida delimitaron la frontera entre lo público y lo privado, atacando frontalmente los usos patrimonialistas y arbitrarios del Estado-

El imperio de la Ley sobre el rey, antecedente de la corriente constitucionalista y del Estado de Derecho, históricamente significó el sometimiento del monarca al ordenamiento legal y el principal coto al poder arbitrario⁴. La Constitución, fuente de consenso, escrita o no (como el caso de Inglaterra que sigue siendo consuetudinaria), consiste en las reglas que gobiernan el Gobierno. Equivale al imperio de la Ley, que representa la exclusión tanto del ejercicio del poder arbitrario como del ejercicio arbitrario del poder legal⁵, es decir, la exclusión del uso de facultades extralegales y el abuso en el uso del ordenamiento legal o, como en los casos del apartado anterior, el uso de resquicios legales para dar una apariencia de legalidad a actos que no lo son, y que traicionan el espíritu de las leyes.

Estos rasgos premodernos del Estado que la modernidad occidental sometió a crítica, dando paso al Estado moderno*, contradicen la supuesta modernización del Estado Mexicano; ponen en entredicho la Reforma misma del Estado, puesto que el Estado, *in practice*, como se ha nombrado a la práctica real del ejercicio del poder político, sigue presentando rasgos predominante y esencialmente

⁴ Desde el siglo IX hasta el siglo XIII dominó el principio de la supremacía de la Ley sobre el rey; principio del que deriva el deber del detentador del Poder supremo de gobernar de acuerdo con las leyes, deber que se resume en el juramento de rito en el momento de subir al trono "servare leges". Este principio se tomará en los umbrales de la era moderna. El rey debe estar sometido a la Ley en virtud del principio de legalidad por que es la Ley que hace del rey el detentador del Poder legítimo. Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. *Origen y fundamentos del poder político*: Editorial Grijalbo, México, 1985, p. 31.

⁵ Gilherme Merquior, José. *Liberalismo viejo y nuevo*. FCE, México, 1993, pp. 190-191.

*La crítica y la creación del Estado moderno no significó, históricamente, la eliminación de los rasgos mencionados, que han pervivido en diferentes momentos históricos y regímenes políticos como el nacional socialismo, el socialismo real y aun en los albores del liberalismo en el siglo XIX, en el que fue necesario un poder central, fuerte y en ocasiones despótico, para instaurar los valores y principios de la democracia liberal. La significación importante de la crítica es la lucha constante, a lo largo de la historia moderna, por la supremacía de valores democráticos y del Estado de Derecho, que ha cobrado mayor actualidad en este contexto de mundialización.

premodernos. Rasgos que se contraponen a una sociedad que está transformándose y que reclama otra forma de ejercicio del poder político, es decir, del poder legítimo, y la construcción de otro tipo de Estado, *conditio sine qua non* para consolidar los cambios en la misma sociedad.

Los actos de autoridad para mantener la estabilidad política, conservar el orden, salvaguardar la seguridad nacional, mantener el funcionamiento de la sociedad, lograr el crecimiento económico, etc., sin participación y corresponsabilidad de la sociedad, se convierte en actos autoritarios, es decir, en imposiciones a la sociedad; no importa el tipo de razón o la justificación: es una razón de Estado, esto es, es un acto en la soledad del poder. Actos de este tipo se explicaron —no se justificaron— bajo premisas de que la sociedad era inmadura. La sociedad reclama una nueva relación con el Estado, basada en principios y valores democráticos; una reforma que toque aspectos realmente esenciales, los ético políticos. Este aspecto es fundamental para la hipótesis planteada en el presente trabajo. Así, en la hipótesis se comprenden los aspectos que a continuación se analizarán, a saber: la apertura, la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas, entre otros aspectos.

4.2. Apertura.

La transparencia es un principio básico y un punto no cubierto plenamente en la agenda política de México, a pesar de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, de su organismo operador y de las unidades de enlace en las dependencias y entidades. Fenómenos como el

llamado "error de diciembre" *, la transferencia de la cartera mala de los bancos a la sociedad; la privatización de empresas públicas en condiciones no claras para la sociedad, no pueden volver a repetirse.

La ausencia de apertura y de transparencia, es sin duda un rasgo del poder absoluto. Las decisiones de política, en cualquier ámbito, pero principalmente las relacionadas con la existencia material de los hombres, es una cuestión primigenia que no puede ser tomada en la soledad del poder; salvo que el poder sea absoluto y arbitrario. Las decisiones que afectan la libertad y el derecho a la vida reclaman la participación y el consenso de las instituciones de la sociedad, es decir, de los contrapesos necesarios. Sin esta participación, las decisiones no son sino expresiones arbitrarias del poder.

No puede hablarse de Reforma del Estado sin la existencia de contrapesos democráticos y sin participación de la sociedad en la toma de decisiones, o sea, corresponsabilidad de la misma en los actos de Gobierno que afectan a la entera sociedad. Son dos cuestiones básicas que implican transparencia en el manejo de la cosa pública y apertura del Estado hacia la sociedad para plantear los problemas graves que afectan a la Nación para tomar decisiones consensadas.

La apertura es conciencia del otro. Pero además, y de mayor importancia: es conciencia del otro como igual, lo que excluye se le considere como objeto de dominio, simple medio o instrumento. La igualdad no significa eliminar las diferencias; significa reconocer las diferencias y el derecho a lo diverso, a lo que

* Término popularizado por el ex-Presidente Carlos Salinas de Gortari, responsabilizando al Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León de la crisis de 1994-95; la "primera crisis del mundo globalizado", según se dijo, siendo necesario el rescate por parte del Gobierno de los Estados Unidos, otorgando un préstamo de 20 mil millones de dólares contra la garantía de los ingresos petroleros.

no es igual a nosotros, es decir, la posibilidad de que lo diverso se mantenga como tal; no anularlo, no eliminarlo, no dominarlo.

El aspecto fundamental es el reconocimiento del derecho del otro a ser diferente y, por tanto, la admisión de lo diferente, y por tanto, la admisión del disenso. El disenso reclama lo diferente, ¿pero cómo puede manifestarse lo diferente sin una apertura, sin una consideración del otro?. La cerrazón simplemente niega la existencia de otros, porque se cree que lo diferente es inferior; y lo inferior simplemente no tiene nada que aportar: es, simplemente, sujeto de dominio, mero instrumento. La consideración del otro que significa la apertura, por el contrario, implica el reconocimiento de otras posibilidades; de otras manifestaciones, de otras vías, necesariamente representadas por otros sujetos.

El mero reconocimiento de la diferencia, sin embargo, es una tolerancia pasiva; y no es, en realidad, un reconocimiento del otro. De lo que se trata es de un mutuo reconocimiento: saber que una decisión es acertada o incorrecta; explorar otras perspectivas, complementar la posición inicial, modificarla radicalmente o afirmarla, etc. Esto no es posible sin el reconocimiento mutuo como sujetos iguales, ciertamente diferentes, pero iguales en su personalidad política y en su libre autodeterminación. El mutuo reconocimiento es la conciencia de lo diferente, la aceptación del disenso como una expresión legítima de sujetos iguales. Esta condición de legitimidad es la posibilidad de superar el disenso (no eliminarlo, no suprimirlo, no dominarlo): lograr que se traduzca en un acuerdo o consenso sobre decisiones que afectan por igual a ambos. La apertura, en

consecuencia, iguala a los sujetos como tal, pero hace falta el mutuo reconocimiento como potestades y como expresión legítima de lo diferente, del disenso; expresión de otras posibilidades igualmente válidas.

El disenso no es solamente reconocimiento del otro como diferente; no es sólo el reconocimiento del derecho del otro a ser diferente, lo cual sería un reconocimiento pasivo: la negación de una relación real, necesaria, como partes integrantes de un cuerpo político, cuyo destino es común, y por lo tanto, se es corresponsable en la propia construcción del destino común. El disenso, sin negar su existencia como otra opción posible, como otra posible forma de autodeterminación humana, se resuelve en el consenso⁶.

No considerar otras expresiones significa, por lo menos, la violación flagrante de las libertades sociales de la comunidad política. Las decisiones políticas esenciales que no son consultadas y que no se ponen a discusión, atentan contra la libertad, en la medida que no dejan abierta otra opción. Y la otra opción simplemente no existe cuando se anula al otro sujeto, es decir, al portador de otra perspectiva, de otra posible alternativa, de otra determinación. La libertad de elección, y por tanto de decisión, se violenta cuando se impone una vía única. Siempre que existen limitaciones, o que no se abren otras posibilidades, otras opciones; que se impone una solución sin siquiera consultar, se está ante la anulación de la libertad social. La presencia de una alternativa, por lo *menos una*,

⁶ Heller plantea dos conceptos aplicados a la justicia que pueden retomarse para el consenso y el disenso. La idea de justicia estática y dinámica, dice Heller, se relaciona con el ideal del Estado de Derecho (normas establecidas). Lo estático implica el consenso y la aceptación; lo dinámico la problematización de la norma como justa o injusta y si debería cambiar para convertirse en estática. Heller, Agnes y Feren, Fehér. *Políticas de la posmodernidad. Ensayos de crítica cultural*. Ediciones Península, segunda edición, España, 1994, pp. 203-204.

que sea necesariamente diferente (no forzosamente contrapuesta o contradictoria), dejando espacio para la elección, es decir, abriendo espacio al consenso entre sujetos iguales, es un elemento definitorio de una acción libre⁷

Esa condición de libertad entre sujetos iguales genera, antes que todo, respeto y diálogo como instrumentos básicos para la expresión y reconocimiento de disensos y consensos. El diálogo como vehículo del reconocimiento de los disensos para arribar a consensos es un valor cardinal asociado a la apertura. Significa que la imposición y las razones de Estado, los actos de fuerza y los golpes de mano, se eliminan de la escena política. Se privilegia, en consecuencia, la vía del diálogo, la argumentación racional o la persuasión, y se rechaza la imposición y la coerción con la fuerza, propias de la intolerancia. Los actos de fuerza son decisiones en la soledad del poder. Un poder autorreferente, sin más medida que él mismo. Lo cual supone la exclusión (Inherente a la intolerancia)*. Y supone, también, la erosión de la legitimidad del poder. La existencia de alternativas es una condición para que la capacidad de decisión del Estado sea legítima. Sin esta condición, el mando de la sociedad, la autoridad, pierde legitimidad.

El reconocimiento del otro como igual que supone la apertura, implica otros dos valores consustanciales a la democracia, la inclusión y la corresponsabilidad

⁷ La división de poderes como salvaguarda de la libertad, parte del mismo principio que la acción libre: la existencia de lo diferente, lo que implica la existencia, por lo menos, de dos. La principal idea de Locke sobre la división de poderes es la salvaguarda de la libertad, dice Friederich, que posteriormente fue canonizada por Blackstone en sus *Commentaries on the Laws of England*, 1785: "En todos los gobiernos tiránicos, la suprema magistratura, o sea el derecho de hacer y aplicar las leyes está atribuido al mismo y único hombre, o al mismo y único grupo de hombres; y dondequiera que esos dos poderes están unidos, no puede haber libertad pública." Citado por Friederich, Karl. *La separación de poderes*. Revista del Senado de la República; No. 13, México, octubre-diciembre de 1998, p. 3.

* La exclusión y la intolerancia de los otros es marginación. Pero también puede convertirse en persecución, violencia y terrorismo. Las acciones de los regímenes militares, y de los civiles que han tenido este comportamiento, se justificaron siempre como medidas "sanitarias", de "limpieza", de "extirpación", etc., precisamente, de lo diferente.

en las acciones y actos de Gobierno. La intolerancia es sometimiento del otro, y es, en consecuencia, la anulación de la libertad del otro. La Inclusión tiene por espacio común el reconocimiento de dos libertades que, lejos de excluirse, se dan la mano⁸. Se trata del espacio que se abre con el mutuo reconocimiento como sujetos libres y autónomos, relación por tanto que los iguala, justamente por el reconocimiento de su libertad y autonomía. Libertad y autonomía que se afirman en la corresponsabilidad de las decisiones, una vez que los disensos han sido superados con el diálogo y el razonamiento, construyendo consensos. El consenso en este sentido, es corresponsabilidad de las decisiones; es legitimidad de la autoridad.

La corresponsabilidad no se refiere a la superposición paralizante en las funciones ni en los ámbitos de acción (el poder legítimo se define como el monopolio de la fuerza⁹, pero también como la capacidad de mando, y por tanto, de decisión¹⁰). Se trata de una corresponsabilidad en cuanto consenso en las acciones y decisiones que afectan a la entera sociedad, sobre todo, las que afectan a generaciones futuras y las que influyen en la vida misma, las que afectan la libertad y las condiciones materiales de existencia. Esto es imposible cuando no se ve ni se escucha al otro, es decir, cuando no se le reconoce como igual; más aún, se le reconoce como *no igual*, carente de capacidad; con lo cual se anula su personalidad política, su libertad y sus derechos políticos.

⁸ Sánchez Vázquez, Adolfo. *Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo*. UNAM-FCE, México, 1999, p. 117.

⁹ Bobbio, Norberto; *op. cit.*; p. 21

¹⁰ Friederich, Karl; *op. cit.*; p. 13.

La apertura supone, en suma, una socialización de los asuntos públicos de interés general que afectan a todos; supone el reconocimiento de sujetos iguales con capacidad de deliberación; supone condiciones positivas para fomentar y propiciar la discusión de ideas, de posiciones. Condiciones para formular y reformular soluciones; condiciones para explorar nuevas situaciones. Pero presupone, sobre todo, la posibilidad, de hecho, de construir consensos.

La inclusión del otro en una relación de corresponsabilidad, no de subordinación, significa ganar terreno a la pasividad, al conformismo y la indiferencia sociales, que erosionan, por otra vía, la legitimidad del Estado. El disenso, lo diferente, la contradicción, el reconocimiento de lo otro y la participación en consecuencia, es expresión de vitalidad. El consenso pasivo, presente en el abstencionismo, es hartazgo, inercia. Podría definirse la apertura como un proceso en el que se extienden las libertades y responsabilidades civiles junto con la disposición de canales de participación política como efecto de la corresponsabilidad en las decisiones.

4.3. Transparencia.

Un valor de la democracia, además de la apertura, es la transparencia en los actos de Gobierno. Nada debe relegarse al ámbito del misterio, de lo "oscuro", de

las negociaciones a espaldas de la sociedad*, a riesgo de violentar derechos básicos como es la participación política, el derecho a la información y la exigencia de responsabilidad de los gobernantes. El principio básico es el poder público en público¹¹: Todas las decisiones vitales para el cuerpo social deben ser conocidas por la sociedad.

El Estado es una representación de la sociedad. No es un cuerpo político aparte o autónomo de la misma. Bajo esta premisa, que ha sido un comportamiento real, histórico, se ha fundamentado el comportamiento señorial y el manejo no transparente de la cosa pública. Es importante recuperar con toda su fuerza, la concepción del Estado como representación y como parte de la sociedad política, porque, como tal, es una entidad con responsabilidad ante la misma, es una entidad con obligación de manejar transparentemente los asuntos públicos ante el resto de la sociedad. La autonomía, relativa o absoluta, en la práctica, es decir, históricamente, ha significado un comportamiento ajeno a la sociedad, erigiéndose el grupo gobernante como un grupo más del cuerpo social, y por tanto, en conflicto con el resto de los grupos dentro de la sociedad, cuando debiera, en realidad, mediar el conflicto (sentido original de la autonomía).

* Es importante apuntar que hay corrientes sociales en México que no estarían muy convencidas con una política de transparencia. La situación suscitada en la víspera del segundo debate presidencial de las elecciones del 2000 (el día 23 de mayo), cuando ante las cámaras televisivas, que transmitían en vivo, los candidatos se ponían de acuerdo para fijar el día del debate (los representantes de los tres habían cancelado el debate fijado en la fecha mencionada), mostrando rasgos esenciales de la personalidad de cada uno, hubo sectores que calificaron de bochomosa y chusca la situación; hablaban de la necesidad de fijar reglas y establecer "negociaciones serias", para que no se volvieran a repetir esas reuniones "cegehacheras" (las discusiones entre el Consejo General de Huehga y las autoridades universitarias, transmitidas en vivo por radio UNAM semanas antes). Otros sectores, por el contrario, aplaudieron esa manifestación de transparencia: se tuvo oportunidad de presenciar una negociación, en la que intervenían otros factores de poder como los medios de comunicación y el manejo personal de los candidatos.

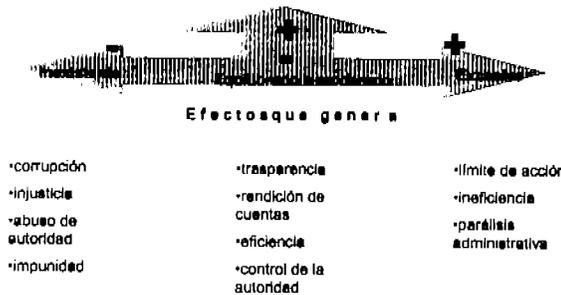
¹¹ Bobbio, N.; op. cit. p. 19.

La autonomía, como independencia y separación de la sociedad, es representación del interés particular del grupo en el poder, que se ha traducido en manejo no transparente de los asuntos públicos: ha habido ocultamiento de información, de motivaciones, de datos, de hechos para la toma de decisiones públicas. Ocultamiento que puede presuponer corrupción, componendas, malversación de fondos públicos y utilización personal de los mismos.

Una de las consecuencias del manejo no transparente es el manejo de la realidad de una manera falsa ("todo está bien", "el país avanza", "ingresamos al primer mundo"), creando realidades virtuales, que no hacen sino reforzar la "autonomía" y los actos arbitrarios del poder.

La transparencia en los actos de Gobierno es información a la sociedad. Acciones "clandestinas", en la soledad del poder, violan un derecho básico, instituido o no, como es el derecho a la información. Y con éste, se viola el derecho a la igualdad, es decir, el derecho a la igualdad de condiciones, cuyo objetivo es, precisamente, acortar la desigualdad real. En este caso, entre los que tienen el monopolio de la información por su propia actividad y los que dependen del suministro de la misma. A la sociedad se le deja en situación de desigualdad en la medida que carece de los medios para juzgar positiva o negativamente; que se le niegan las herramientas para calificar si algo está bien o mal, o considerar si hay avance o retroceso. Se carece de información para formarse un juicio sobre las acciones de Gobierno y sobre las decisiones que ha tomado el mismo (*véase Ilustración No. 3*).

Ilustración No. 3. Tipo de Información Pública



Quando no hay transparencia en las decisiones; cuando no media explicación, en realidad, se anula a la sociedad como sujeto. No se le reconoce como igual y por tanto como parte de la sociedad política. Por eso el mero reconocimiento del otro como diferente es un reconocimiento pasivo. Y de lo que se trata es del mutuo reconocimiento, de establecer una relación de corresponsabilidad en las decisiones vitales para ambos como partes de la sociedad política. La apertura sin transparencia no supera la unidimensionalidad del poder.

La desigualdad de condiciones deja, literalmente, a la sociedad, en estado de indefensión; aquí no se hace referencia al recurso que tiene la sociedad para defenderse de los actos del Estado contra los particulares, como es el Juicio de Amparo*, sino a la indefensión que significa el carecer de los medios para establecer el diálogo y la contraposición de Ideas; no disponer de las herramientas

* Que por lo demás debería revisarse, ya que se ha convertido en un arma eficaz de la impunidad, ante el desequilibrio entre la exactitud, casi matemática dicen los abogados, representada en el código, y la configuración de las conductas punibles señaladas en los expedientes. La impunidad se aloja entre el perfeccionamiento del delito, o sea, la demostración exacta de la conducta vis a vis la tipificación del delito en el código. Si la primera no encuadra en la segunda, no hay delito (el principio jurídico es: no hay delito ni castigo sin Ley).

para juzgar las decisiones que van a tomarse o las que se tomaron. O sea: carecer de los medios que igualarían a dos sujetos que por su propia naturaleza son desiguales. De aquí la indefensión. Las decisiones que son tomadas sin el concurso del otro, dejándolo en estado de indefensión, es equiparable a un golpe de mano.

Una política de transparencia, de información a la sociedad sobre los problemas y las decisiones, las opciones y sus costos, las alternativas y sus ventajas, propiciando los medios para la participación política, es decir, un ejercicio del poder público en público, afirma el derecho a la igualdad, el derecho a tener iguales oportunidades para tomar una libre elección o incluir positivamente en la selección de opciones, que una política de transparencia garantiza. Y se garantiza, al mismo tiempo, otro derecho: el derecho a la participación política.

La participación política no es solamente libertad de asociación en los partidos, organizaciones, sindicatos, etc., votar en las elecciones, tener derechos electorales, libertad de conciencia, etc., vinculados a la formación del Estado democrático-representativo, sino también implica una libertad positiva: participar en la determinación de la dirección política del Estado¹². La libertad política es el derecho a participar en todos los asuntos de la comunidad, de la polis o el Estado, a cualquier nivel. Si esto rige para cualquier nivel, es decir, para la cotidianidad de la vida, cuanto más en las decisiones vitales, que necesariamente tienen determinaciones sobre el futuro: éstas no pueden *no ser* colectivas.

¹² Bobbio, Norberto y Matterucci, Incola. Diccionario de política. Tomo I, Editorial Siglo XXI, México, 1981, pp. 515-516.

Siempre que haya necesidad de una decisión vital, la sociedad debe participar en ella. La transparencia determina si la decisión en cuestión tiene o no el estatus de decisión colectiva. La transparencia es el sustento de la libertad política en su sentido de decisión colectiva sobre los asuntos de la polis, esto es, los asuntos generales que afectan a todos por igual y, particularmente, de la dirección política de la Nación. Y es por tanto, la garantía de la libertad¹³. Sin transparencia, por el contrario, se excluye a la sociedad de participar en decisiones que afectan a las personas en lo individual, a sus familias y al cuerpo social entero.

4.4. Responsabilidad.

Sin transparencia y sin apertura no puede haber crítica. Y sin crítica, no hay referente: sólo poder absoluto. Sin crítica no puede haber disenso. Y sin éstos, que son una fuente de información para el que hace, es imposible saber cuáles son los resultados reales y efectivos, aún de los que son negativos, de las políticas. En la medida que la transparencia implica la crítica, y una crítica informada, responsable, sentida, en esa misma magnitud se pone bajo lupa los actos del Gobierno y se le exige más; haciéndose más responsable el Estado ante la sociedad, pero también, fortaleciéndose la sociedad frente al Estado.

Siempre que la sociedad es informada (la oportunidad y veracidad son dos aspectos esenciales de la transparencia) de los asuntos públicos de interés

¹³ La libertad positiva es una libertad para, relacionada con el anhelo de autonomía, con el deseo de autogobernarse. Esta libertad es aspiración al autodomínio y se interesa por la apropiación del control. Gilheme, Merquior: *Liberalismo viejo y nuevo*. FCE, México, 1993. p. 23

general; que es informada de los actos de Gobierno y de las decisiones de política, garantizando su participación y libertad políticas, se produce confianza y legitimidad; pero también se incrementan las exigencias de responsabilidad: una sociedad poseedora de información completa y confiable, que sabe qué ocurre, cuáles son los planes y los programas, los fines, los logros y los obstáculos, los pendientes y los déficits, demanda resultados concretos y la identificación de los encargados de conseguirlos. La exigencia social hace que el mismo Estado se haga "transparente"; provoca que se personalice, contrariamente a las organizaciones burocráticas -públicas o privadas- impersonales.

La responsabilidad de los actos de Gobierno en cualquier ámbito de la vida, afectando en consecuencia la vida social y cultural, la económica y política; afectando grupos sociales en particular o individuos, o la sociedad en conjunto; para bien o para mal, positiva o negativamente, no siempre en la inmediatez, sino también comprometiendo a próximas generaciones que serán beneficiadas o afectadas en el futuro mediano, por las decisiones políticas que se tomen en el presente, requiere, necesariamente, de la identificación de los responsables de tales decisiones. Esta es condición de la rendición de cuentas.

La apertura y la transparencia son una forma efectiva de control público -social-, de todas las actividades de todos los niveles, sin excepción, del Estado. Y es una poderosa palanca para corregir las equivocaciones, desviaciones, errores, corrupción, etc. de la alta o baja burocracia. Sin transparencia y sin apertura, es decir, sin la crítica y el disenso, sin la inclusión del otro (legislativo, judicial, sociedad política), es imposible saber si la realidad es "real" o discursiva. La

inclusión del otro otorga el necesario reconocimiento y la verdadera medida de lo que se hace. ¿De qué otra manera puede saberse si algo se hizo bien o mal, si no es con el reconocimiento que otorga el otro?

La identidad entre el discurso y la realidad, entre las intenciones y los resultados, entre los objetivos y las metas, entre los fines y la realización real, entre el proyecto y la obra, no siempre es positiva, es decir, no siempre hay la correspondencia entre lo pensado y el resultado final; no siempre coinciden los beneficios esperados y los beneficios conseguidos. ¿Cómo conocer esta brecha? Mientras no se incorpore a la sociedad con una política de transparencia y apertura, la intención corre el riesgo de quedarse en este nivel. Mas aún, se corre el riesgo de que el diseño de políticas ni siquiera corresponda a las necesidades, en tanto el otro no existe como sujeto: es mero objeto de políticas. La eficacia de la acción pública, o sea, su responsabilidad frente a la sociedad en tanto mandato, en gran medida está determinada por la consideración de la sociedad como objeto o como sujeto.

4.5. Rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es un mecanismo que obliga al Estado a responder de sus acciones, realizadas o no, así como los resultados conseguidos. Como tal, es un instrumento político fundado en el principio de la división de poderes. Principio que responde a una premisa histórica y teórica: contener el apetito de poder, y la consecuente anulación de la sociedad. La tendencia al poder absoluto hizo que un rey fuera derrocado con la Revolución Inglesa de 1688, surgiendo el

primer Parlamento, que puso límites al poder. El Parlamento y la división de poderes se instituyen para poner cotos al poder del monarca, cobrando relevancia a la sociedad civil, a través de su representación parlamentaria.

La concepción del hombre en Maquiavelo y en Hobbes (el hombre es malo por naturaleza y el hombre es el lobo del hombre, respectivamente) junto con la imagen del universo (como una gran maquinaria y como un gran mecanismo de relojería), contribuyen a formular la teoría de la división de poderes. El Estado como un todo, como unidad, se entenderá como el resultado de un equilibrio dinámico entre partes, miembros, órganos, etc., que logran contrapesarse; fundándose el equilibrio en estos contrapesos. El objetivo primordial es contener el poder del monarca –un poder arbitrario– a través del juego de frenos y contrapesos, representado por otro órgano de poder. La premisa es clave: el poder se divide para mantener limitado el poder. Un poder concentrado en una persona u órgano, tiende al poder absoluto, no importa que sea el Poder Ejecutivo o el Legislativo; que sea una o varias personas: cualquier entidad que concentre el poder, puede convertirse en poder absoluto¹⁴. Y el poder absoluto, como se ha visto, es arbitrario, y amenaza a la sociedad.

¹⁴ Cuando el monarca concentraba la función legislativa y ejecutiva, el parlamento era el freno y la encarnación de la libertad. Sin embargo, teóricamente, puede ocurrir lo inverso: que el legislativo atente contra la libertad y el ejecutivo sea la salvaguarda. La mera división de poderes, por tanto, no es garantía: el legislativo puede expedir leyes que limiten las libertades individuales y ser ejecutadas por el ejecutivo, de acuerdo al principio de legalidad. Friederich, Karl, op. cit.; p. 15.

Este apetito¹⁵ por el poder tiene que contrapesarse, limitarse y controlarse, con otro poder igualmente importante en investidura y capacidad, sin lo cual no podría, realísimamente, limitar el apetito de poder. En esta condición de igualdad se fundan los límites al otro, el control y el contrapeso; y es lo que permite el equilibrio: dos poderes iguales nullifican mutuamente el apetito por el Poder. Ciertamente, el sentido histórico es el freno del poder absoluto representado por el monarca, de acuerdo a la tendencia histórica del ejercicio del Poder por parte de él. Teóricamente sin embargo, el otro Poder —el Parlamento— también puede tener excesos, siendo necesario, en este caso, que el otro Poder lo contrapeso, y lo anule en caso necesario (el derecho de veto en el sistema presidencial responde a esta hipótesis). La división de poderes, en su origen, es límite al poder del monarca, en tanto parte directiva, de "naturaleza tiránica", que llegaría a ser arbitrario y despótico si las otras partes no estuvieran separadas de ella. Esto es, si la función legislativa, judicial y ejecutiva estuviesen concentradas.

El Poder, como dicen los juristas, es unitario (una de las características que define al Estado es el poder unitario, sin el cual no habría soberanía). Esa unidad se distribuye en las funciones mencionadas y se reparten entre diferentes órganos que conforman el Poder unitario. Concentrar la capacidad de hacer leyes y

¹⁵ Maquiavelo y Hobbes arribaron a la concepción del hombre mencionada anteriormente del estudio de la historia —los escritos de Tito Livio en el caso del primero—. Esta concepción, sin duda relacionada con el apetito de poder y de dominio, de alguna manera sigue vigente. "Las democracias liberales y las economías de mercado funcionan porque, a diferencia del socialismo, del feminismo radical y de otros esquemas utópicos, no intenta cambiar la esencia humana. Más bien, aceptan la naturaleza biológica como algo dado y buscan controlarlo a través de instituciones, leyes y normas. "No siempre funciona, pero es mejor que vivir como animales", dice Fukuyama, refiriéndose al aspecto violento de la naturaleza humana, particularmente la del macho. Fukuyama, Francis. *Las mujeres y la evolución de la política mundial*. Revista Letras Libres No. 16, año 11, México, abril de 2000, p. 16. Galbraith hace un señalamiento similar, referido a las empresas: "El comercio, junto con los intercambios culturales y los viajes, limitan ese riesgo <posible conflicto entre la globalización y los estados Nación>. Una empresa internacional con actividades en varios países no querrá suscitar conflictos entre gobiernos, como ha ocurrido en el pasado, sobre todo antes de la primera guerra mundial cuando la industria pasada era un aliado militar del gobierno y un campeón del nacionalismo". Galbraith, John Kenneth. *Finanzas & desarrollo*. FMI, diciembre de 1999, p. 2.

ejecutarlas es concentrar la función, y por tanto, concentrar el poder. De aquí el Poder Legislativo, o sea, la capacidad, en otro órgano, de formular leyes, distinto al que debe ejecutarlas (la Administración Pública en sus diferentes ramas de Gobierno) y hacer valer los ordenamientos (en el Sistema Presidencial, el Ejecutivo tiene facultad de formular leyes, pero es el Legislativo quien las aprueba).

La división de poderes en tanto distribución de funciones en entidades distintas, significa funciones diferentes entre las entidades en las que se concentra el poder unitario, ubicándose la rendición de cuentas en estas funciones diferentes. Uno ejecuta, pero el otro controla; uno tiene la capacidad de formular leyes y reglamentos –Sistema Presidencial-, pero el otro tiene la capacidad de revisarlos y aprobarlos o hasta rechazarlos.

¿Pero qué se controla? Primero, la sujeción al ordenamiento legal, del cual emana la legalidad y la legitimidad del poder, que se condensa en el rito de juramento de cumplir y hacer cumplir la Constitución. Segundo, el mandato de la sociedad, expresado en las consultas en tiempos de elecciones y/o una determinada oferta política. Las elecciones son, finalmente, una selección de un determinado programa político, es decir, selección de una aspiración, de una dirección determinada, de un deber ser, con todo lo que implica: diseño de políticas, definición de objetivos, de medios, metas de corto y mediano y largo plazos, elaboración de programas, etc. En suma, el compromiso hecho por el Ejecutivo a la sociedad, pero hecho concreto ya en programas y acciones específicas. Estos son el mandato principal que otorga la sociedad a la autoridad

legítima, y que el Parlamento, en cuanto representación de la sociedad y tutor de sus derechos, controla (el Ejecutivo es ciertamente también representante de la sociedad, siempre que sea electo por ella).

La rendición de cuentas, o sea, el control del Parlamento sobre el Ejecutivo, se circunscribe a estos dos niveles: el compromiso de cumplir con la responsabilidad asumida de respeto al ordenamiento legal, y cumplimiento de los compromisos políticos asumidos, hechos concretos en los programas de Gobierno y las políticas.

Al control se le ha dado un sentido negativo¹⁶. Se le ha visto como paralizante de la acción ejecutiva, específicamente cuando se trata de someter a crítica, de revisar, de consensar, decisiones que *debe* tomar el Ejecutivo. El *debe*, en este contexto, se refiere a la función, no a un atributo del Ejecutivo (el "alma racional y directiva", no se olvide, es de naturaleza tiránica).

El *debe* como atributo no requiere de ningún control ni de revisión porque es algo inherente, que forma parte de la cosa, y sin la cual no sería ella misma. Al poder sin más referencia que él mismo le pertenece el atributo del *debe*, como en los sistemas en que al Ejecutivo se le otorgan poderes casi ilimitados, legales o metaconstitucionales. Pero en condiciones diferentes, de acotamiento, de responsabilidad en las decisiones, de división de poderes, el *debe* se refiere a la función ejecutiva de realizar.

¹⁶ Originalmente el control es la salvaguarda de la libertad (cuando la función ejecutiva y legislativa estaban concentradas). Sepúlveda I., Ricardo J. El equilibrio de poderes bajo el tamiz de la justicia política. Revista del Senado No. 18, Vol. 5, México, julio-septiembre de 1999, p. 6. El sentido negativo actual es el demasiado control ante esquemas de administración flexibles: el control se sustituye por una supuesta mayor responsabilidad. A mayores controles se reduce la responsabilidad y la eficacia de la administración pública. Véase OCDE: la transformación de la gestión pública, Madrid, 1997, pp. 187 y 204.

El control, equiparado a obstáculo de la acción ejecutiva¹⁷, se asocia al primer caso, y a una concepción de la democracia en la que el exceso de la misma entorpece la toma de decisiones y de acciones*. El control, equiparado a responsabilidad de la acción ejecutiva, se asocia al segundo y a una concepción de la democracia como corresponsabilidad. Al igual que la unidad del poder no significa concentración de funciones, la unidad de mando y de ejecución en un órgano, no significa decisión unidimensional o monocéntrica.

La democracia, de la que la división de poderes es un componente esencial, se caracteriza, lo cual no es sino consecuencia de la división de poderes, por ser un poder policéntrico, o sea, la existencia de varios centros de poder¹⁸, en contraposición al poder monocéntrico y unidimensional. La rendición de cuentas se funda también en esa característica actual de la democracia. En este sentido, es un poder compartido (se excluye de este aspecto el monopolio de la fuerza) o, si se prefiere, un poder limitado, acotado, por la misma sociedad, políticamente organizada, en centros de poder.

Así como el Estado se expandió llenando los poros de la sociedad (el extremo es la estatización, no sólo de la economía, sino también otros campos), la

¹⁷ Predomina, también en la idea del control como obstáculo, una concepción de la realidad como situación excepcional o estado de emergencia, en la que la concentración de mando y de decisión es necesaria. En el mundo maniqueísta de buenos y malos, de conservación de las zonas de influencia de cualquier contaminación, comunista o capitalista, las situaciones de "excepcionalidad" en México y América Latina, habían sido la regla. Es decir: el Ejecutivo toma decisiones sin la contraparte, sin acotaciones. También, como se ha establecido arriba, el falso dilema entre desarrollo -crecimiento económico- o democracia, han sustentado las situaciones de excepcionalidad, es decir, el predominio del Ejecutivo y la consecuente subordinación del Legislativo. Véase Espinosa Toledo, R.; En Superpresidencialismo y régimen presidencial en México, en Merino Maurício coord.. La Ciencia Política en México. CONACULTA-FCE, México, 1999, pp. 58-60. Tomassini, Luciano. Estado, gobernabilidad y desarrollo BID, E.U.A., 1993; p. 93.

* La hipótesis del obstáculo y de la nulificación -ingobernabilidad- es posible. Tiene vigencia, sin duda, el "justo medio" introducido a comienzo del siglo XIX por Benjamín Constant: un centro político a medio camino entre el antiguo absolutismo y la nueva democracia en las condiciones del jacobinismo.

¹⁸ Messner, Dirk. Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social, en Lechner, Norbert. et. al (coord.). Reforma del Estado y Coordinación Social. Ed. Plaza y Valdés-UNAM, México, 1999, pp. 79-81.

sociedad ha ganado terreno al Estado en funciones que se habían ido concentrando en él (particularmente en el siglo XX). Cambios socioculturales, pero sobre todo una disminución de la legitimidad (y no sólo del Estado, sino también de otras instituciones como los partidos políticos), han propiciado un avance de la sociedad, llenando los poros del Estado.

Es una sociedad policéntrica, de redes sociales, que vigilan la acción del Estado, pero también desarrollan funciones del Estado. Es un nuevo equilibrio entre sociedad y Estado, que en la práctica significa acotamiento al poder, freno al poder para evitar la arbitrariedad y el capricho. Esta correlación de fuerzas nueva, incrementa las posibilidades de rendir cuentas, desde una posición ética, y no sólo como coacción del ordenamiento legal. El policentrismo puede considerarse, en este sentido, un hecho fundador de la rendición de cuentas.

4.6. Estado de Derecho.

La igualdad jurídica o la igualdad ante la Ley, que funda al Estado liberal en contraposición al Estado de órdenes o castas, significa que cualquier sujeto de una comunidad, es un sujeto dotado de capacidad jurídica y, en tanto tal, es igual ante la Ley. Con la modernidad nace la exaltación de la igualdad jurídica, formal, que deja a un lado las desigualdades reales, efectivas: de nacimiento, de sexo, de cultura y educación formal; de alimentación, de estatuto político y social -vasallo, criado, esclavo- y que, con el liberalismo, se convertirán en el paradigma de la democracia liberal.

Hobbes es el que introduce en la filosofía política la igualdad jurídica, partiendo del reconocimiento de las desigualdades sociales reales, como las mencionadas. El hombre nace y es igual en estado natural (un Estado ahistórico, idílico, relacionado con la imagen bíblica del Paraíso). Es la sociedad la que introduce la desigualdad entre los hombres. Esta desigualdad de hecho, es superada positivamente por la capacidad jurídica que se le otorga a los sujetos que pertenecen a una comunidad o entidad política¹⁹. No es que las desigualdades reales desaparezcan, sino que se produce una igualación de los sujetos ante la Ley o, en otros términos, la Ley es igual para todos, independientemente de las diferencias efectivas.

La igualdad formal o jurídica tiene un principio fundador: la dignidad de la persona. Ser persona significa, ante todo, ser titular de derechos humanos, es decir, de libertades políticas y derechos civiles²⁰, por el sólo hecho de ser persona. Dar un trato igual a los que se considera iguales significa reconocer que quienes así son tratados comparten, por encima de sus diferencias —que son biológicas, materiales y del orden espiritual-, ciertos rasgos que por la importancia que se les atribuye, justifican dicho trato igual. Por ejemplo, tratar a todos los hombres como iguales ante la Ley, significa que cualquiera que sea su diferencia -de clase, profesión, sexo, religión- deben ser tratados jurídicamente por el mismo rasero. Al

¹⁹ Proplamente a lo que se conocerá como Estado Nación, es decir, "un sistema político representativo que se constituye en un territorio en un curso político histórico, dando origen a una Nación como pueblo de sujetos iguales unidos por nexos económicos, lingüísticos y culturales". Esto, dice Umberto Cerroni, define también al Estado moderno, que se usa para diferenciarlo de otras fases históricas, como es el Estado feudal. Cerroni, Humberto. Política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. Siglo XXI, México, 1992, p. 127.

²⁰ Y también, con la introducción de los derechos sociales por Rousseau, de ahora en adelante, ser titular de las humanas pretensiones de concretar la dignidad del hombre en la esfera económica de las actividades productivas. Sánchez Vázquez, Adolfo, op. cit.: p. 99.

tratarlos así, no se niega que existan diferencias entre ellos, pero éstas no justifican un trato desigual. Darles ese trato, sería injusto²¹.

En el aspecto de la desigualdad radica el valor axiológico del principio de la igualdad jurídica: las diferencias o desigualdades reales, efectivas, cualesquiera que sean, no deben ser motivo para que no se tengan las mismas prerrogativas. En el ejemplo de las privatizaciones que se ha visto en el apartado dos, el trato desigual, dando preferencia a una propuesta sobre las otras con, *vgr.*, información confidencial y estratégica por quien o quienes deberían observar y aplicar el mismo rasero-, significó violar el principio de igualdad jurídica y la violación de la prerrogativa de ser tratado con el principio de justicia.

El trato igualitario no sólo se considera justo, sino también deseable y, como tal, digno de observarse, de aplicarse; esto es, de traducirse en un comportamiento real, efectivo, por quien debe respetar el ordenamiento. Es decir, "no sólo se está en un plano ideal, axiológico, normativo, sino práctico: el de la aplicación o el de la ignorancia o violación -en la realidad- de la norma correspondiente"²². La forma de aplicación o la ignorancia o violación, significa apego o desapego al principio de legalidad; el cual sirve para distinguir el buen Gobierno del mal Gobierno; la subordinación de la autoridad a la Ley tiene el valor

²¹ "La justicia es una virtud fría porque requiere imparcialidad", es decir, aplicar, por igual, las normas y reglas determinadas, observando rigurosamente el mismo principio. Heller, Agnes y Feren, Fehér. op. cit.; p. 200.

²² Sánchez, A., p. 101. Este principio no deriva mecánicamente en su aplicación, aun una vez instituido o reconocido axiológicamente, pero esto no invalida el valor de este principio igualitario ni su normatividad. El hecho mismo de que algunos sean tratados como iguales ante la Ley y otros no, mantiene la actualidad y el vigor del principio: el imperativo de que sea observado, ante esa desigualdad y otras, que son condenables por desiguales e injustas.

de un principio moral o rreligioso: el buen Gobierno es el que se somete y respeta las leyes²³.

El principio de legalidad es el sometimiento a reglas establecidas y claras, lo cual garantiza 1) la igualdad jurídica y un trato digno y justo, pero también 2) no depender del capricho, del arbitrio, de la voluntad, del favor o de la coacción, de la autoridad; o, en otros términos, que otros no hagan uso de las desigualdades sociales, económicas y políticas reales -capacidad económica, de presión, de persuasión- para buscar el favor de la autoridad ni que ésta fomente un trato injusto entre sujetos jurídicamente iguales, violentando con ello el principio de igualdad y el de equidad. El principio de legalidad que se retoma en los umbrales de la era moderna, establece claramente que quienes detentan el poder, lo ejerzan con base en reglas establecidas que, se supone, han sido consensadas y gozan de la aceptación de la mayoría²⁴.

El principio de legalidad supone el respeto del ordenamiento en cualquiera de sus diferentes niveles, y por cualquier tipo de autoridad. El respeto a la legalidad es para los ciudadanos, dice Bobbio, la garantía de su derecho de no ser oprimido (respeto de la persona en cuanto titular de derechos). El Estado de Derecho es un Gobierno de leyes, que significa tanto Gobierno de acuerdo con leyes, o sea en los límites impuestos por leyes preestablecidas, como Gobierno mediante las leyes, es decir, a través de normas generales, válidas para toda la

²³ "Los criterios con los que el buen Gobierno se distingue del malo son sobre todo dos: primero, el Gobierno para el bien común, que es diferente del Gobierno para el bien propio; segundo, el Gobierno que se ejerce de acuerdo con las leyes establecidas -sean éstas naturales o divinas, o normas de la costumbre o leyes positivas puestas por los predecesores... que es diferente del Gobierno arbitrario..." Bobbio, Norberto. op. cit.: p. 170 y Gilherna, Marquior, José. op. cit.: p. 191.

²⁴ La doctrina política del constitucionalismo moderno podría sintetizarse así: "todo gobierno está limitado en sus poderes y existe sólo por el consenso de los gobernados" Cienfuegos H., Isidro. Constitucionalismo y división de poderes. Revista del Senado de la República, Vol. 4. No. 13, México, octubre-diciembre de 1998, p. 11.

colectividad²⁵, y también el respeto a procedimientos ciertos, a los fines legales establecidos²⁶. La aplicación de la regla de justicia es lo mismo que el respeto a la legalidad. La regla del derecho requiere para su aplicación la virtud de la imparcialidad²⁷ respecto de los destinatarios de la Ley

No se puede poner en duda que la desobediencia habitual o la inobservancia general de las normas constituyen, para quien detenta el poder, una de las razones principales de la pérdida de legitimidad; si quien debe obedecer el ordenamiento no lo hace, se produce ilegitimidad. La legalidad, de la cual deriva el principio con el mismo nombre, es lo que establece el deber y la propia legitimidad de la autoridad, es decir, el ejercicio del poder; o sea: el derecho, reconocido, de mandar y ser obedecido.

4.7. La Ética del Estado.

A medida que la sociedad mexicana avanza culturalmente, se destacan como insuficientes las reformas realizadas al Estado mexicano. La dimensión ética y política del Estado, es decir, la forma de relacionarse con la sociedad es, desde la perspectiva de esta investigación, el aspecto esencial, y el déficit actual, de la Reforma del Estado. Sin modificar el tipo de relación, que hasta ahora ha sido de subordinación, no puede considerarse a la Reforma del Estado como completa. La relación Estado-sociedad tiene que partir del nuevo equilibrio entre ambos. La mera posesión de los instrumentos de poder y el monopolio de la

²⁵ Bobbio, Norberto. op. cit.; p. 174.

²⁶ Cerroni, Humberto. op. cit.; p. 128.

²⁷ Heller, Agnes y Feren, Fehér. op. cit.; p. 200.

fuerza como factores de legitimidad, son actualmente insuficientes. La observancia de ciertas reglas, principios y valores como la transparencia y la apertura, la responsabilidad en el ejercicio del poder, la corresponsabilidad en la toma de decisiones, la sujeción al principio de legalidad, ser eficaz en la gobernación, y otros valores que la sociedad reclama como principales, son componentes esenciales de una reforma completa y efectiva del Estado. Si estas reglas y principios son observados, se está ante un Estado moderno; frente a un Estado contemporáneo, un Estado social y de explicaciones. Se está ante un poder de derecho. En caso contrario, se tiene un poder de hecho.

El ejercicio del poder público, en público, con la implantación de la política de transparencia y apertura, como dimensión ética del Estado, plantea sin duda la cuestión de si la sociedad tiene las condiciones para ser y comportarse como sujeto igual; si reúne las condiciones para corresponsabilizarse en los actos de Gobierno, participar en las decisiones de las políticas públicas y en las decisiones vitales que afectan su vida actual y de las próximas generaciones. Aún con una política de transparencia y de apertura rigurosa, no se garantiza que la sociedad esté en condiciones de participar; no garantiza que la sociedad alcance el estatuto de sujeto igual. Hace falta, sin duda, poseer ya ciertas condiciones²⁸ que hagan efectiva la política de transparencia y apertura.

²⁸ Una problemática similar funda la igualdad de oportunidades. Con la igualdad ante la Ley se pretende suprimir las barreras que las desigualdades económicas, sociales, de raza o sexo, levantan en el acceso de los individuos a la educación y a las diferentes posiciones profesionales o sociales, para tomar en cuenta exclusivamente las aptitudes y los méritos individuales como vehículos exclusivos para lograr una posición en el ordenamiento social; sin embargo, si no se parte de cierta igualdad material real en esas condiciones, las oportunidades son desiguales. Es decir, si no se parte de cierta igualdad real en dichas condiciones, aunque se disponga de las aptitudes y los méritos necesarios, las oportunidades iguales para todos no podrán hacerse efectivas, pues tendrán un aprovechamiento desigual. Se necesita pues, cierta nivelación de las condiciones de existencia para que las posibilidades abiertas por igual, no se conviertan, al realizarse, en un aprovechamiento desigual de las mismas oportunidades. *Ibidem.*, p. 210.

La democracia avanzó lentamente. Y, todavía más, se negó su ejercicio, bajo el supuesto de que se era una sociedad no preparada para la democracia. Se era una sociedad que requería la tutela del Estado, un Estado paternalista y benefactor que debía guiar a una sociedad infantil; un Estado al que se le perdonan los excesos en aras del crecimiento económico. No hay duda de que la sociedad se ha transformado; de que está en condiciones de asumir una relación de corresponsabilidad, de compartir y participar en las decisiones y en las acciones públicas. Aún si no existieran estas condiciones, cabría hacer el siguiente planteamiento²⁹: qué cambios o reformas institucionales habría que introducir para consolidar un nuevo equilibrio entre sociedad y Estado de manera efectiva para construir otro tipo de relación entre ambos. O, en otros términos, qué articulación política y jurídica es necesaria para construir esa nueva relación: qué tipo de Estado se requiere para responder a las nuevas circunstancias nacionales.

Se tomará la definición de Castoriadis³⁰ de Estado como el espacio público donde se expresa el bien común del cuerpo social, y la necesidad de socializar, como institución colectiva de la sociedad, los valores que han sido mencionados para fortalecer las instituciones sociales, es decir, el ejercicio real de la política en lo individual, familiar y social, que den vida a la democracia (la rendición de cuentas, por ejemplo, si no se convierte realmente en exigencia social, no pasará

²⁹ Yolanda Meyenberg plantea un problema importante de la democracia: después de cuestionar junto con otros autores la idea de que la democracia significa la participación activa de ciudadanos, se hace la siguiente pregunta: "¿estando, como es indiscutible, en una situación lejana a la consumación del ideal en el que los ciudadanos poseen todos los recursos necesarios para participar en la vida política bajo una auténtica base de igualdad, qué cambios o reformas institucionales habría que introducir para conseguir esa igualdad política de manera efectiva?" Meyenberg, Y: p. 35.

³⁰ "La ecclesia, término que aquí se utiliza metafóricamente, es el lugar del poder, el dominio público/público". Castoriadis, Cornelius. La democracia como procedimiento y como régimen. Revista Vuelta, Año XIX, No. 227, México, octubre de 1995, p. 26.

de mero ritual). De esta socialización, que significa fortalecimiento de la sociedad, depende la Reforma del Estado.

El Estado, reformado en el sentido ético y político que se le ha dado, tiene la tarea de dotar a la sociedad de las herramientas que le permitan una corresponsabilidad crítica³¹. Esta tarea de educador en cuanto socialización define el sentido profundo de la dimensión ético política del Estado.

Ahora bien, previo a plantear las ideas de políticas públicas para la Reforma del Estado, se considera fundamental el que a continuación, y como Capítulo Cinco, se establezca el marco teórico-conceptual del control y evaluación gubernamental, desde el punto de vista sistémico, que adicionalmente a formar parte del proceso administrativo público, a saber: de la planeación, programación, presupuestación, implantación, control y evaluación, es el análisis del subsistema técnico, del sistema llamado Estado.

³¹ "La idea de que se pueden separar el 'derecho positivo' y sus procedimientos de los valores sustantivos es un espejismo. La idea de que un régimen democrático podría recibir de la historia, *ready made*, individuos democráticos que lo harían funcionar también los es. Tales individuos sólo pueden ser formados en y por una *paideia* democrática, la cual no se da como una planta, sino que debe ser un objeto central en las preocupaciones políticas." Castoriadis, Cornelius. op. cit.; p. 28.

***Capítulo 4. Reforma del Estado.
Dimensión ético política***

3.1. Rasgos socioculturales.

La sociedad mexicana está presentando cambios importantes en sus valores y percepciones sobre la vida y la sociedad, que reflejan modificaciones en su cultura. Son valores y percepciones diferentes a los de hace algunas décadas, e incluso años atrás, reflejados en el pensamiento¹ de la gente sobre temas como la libertad, la pobreza, la religión, el matrimonio, los hijos, el trabajo, el papel del hombre y la mujer en los diferentes campos, etc. Es una sociedad que si bien no presenta las características para ser considerada una sociedad totalmente crítica y propositiva, con la capacidad de llevar a cabo acciones conjuntas y ser capaz de ostentar la mayor influencia ante procesos políticos, económicos y culturales, sí es una sociedad que ha avanzado en esos y otros temas.

Existen brotes de organización, configuración de grupos críticos y con propuestas concretas; existe una mayor apertura de la comunicación, así como un mayor sentido de responsabilidad por problemas comunes y de interés general. La mayor libertad que inspira una democracia (hasta hace poco en su mayor parte sólo estaba en el discurso), que la sociedad misma está empujando para llevarla al terreno tangible, al terreno del ejercicio como práctica social, es el marco de importantes transformaciones culturales, que han reflejando cambios significativos en la sociedad mexicana; reclamando, sin duda, otro tipo de Estado.

¹ La práctica social es sin duda el indicador más preciso de lo que se piensa y de la ideología real de las personas. La opinión, sin embargo, no deja de ser también un dato de la realidad social. Nuevas técnicas de investigación sociológica como la entrevista, la encuesta de opinión, los paneles de expertos y las encuestas en general, han permitido documentar un aspecto no siempre transparente como la opinión y las creencias de las personas, que son en muchas ocasiones la argumentación y justificación más profunda del comportamiento individual y social. El trabajo pionero en el campo de la sociología usando el método de la entrevista corresponde al norteamericano J. Lewis con su trabajo titulado: En los suburbios de la ciudad de México: La familia Sánchez. Lewis, Oscar; Los hijos de Sánchez. Grijalbo, México, 1985, p. 85.

Los datos que se presentan a continuación y que son útiles para este trabajo de investigación, se circunscriben a reflejar la situación social de los últimos diez años, con referencias de otros países u otros años, cuando así se consideró necesario.

3.1.1 Igualdad de hombres y mujeres.

En México, hasta 1974 en que se reforma el Artículo 4 constitucional, el "Derecho era desigualitario y proteccionista, estábamos creando un derecho igualitario; pero con él se retirarían ciertas protecciones ancestrales".²

El papel de la mujer en nuestra sociedad puede considerarse como un indicador elocuente de los cambios operados en la misma. La concepción tradicional del papel de la mujer como ama de casa se ha modificado sustancialmente: en la actualidad son menos los que piensan que la mujer no debe desempeñarse en el campo laboral, aun cuando no se requiera su aportación al ingreso familiar³. Las generaciones jóvenes y la educación formal de mayor grado están más correlacionadas con la aceptación del nuevo rol de la mujer (*véase gráfica No. 8*)*. Y no sólo la aceptación, sino incluso se le concibe como obligación igual a la del hombre, de contribuir al ingreso familiar.

² Carrillo Castro, Alejandro. La Desigualdad de Género; Prólogo de Sergio García Ramírez, Gobierno del Estado de Veracruz, México, p. 20.

³El concepto de ingreso familiar basado en el jefe de familia, generalmente el padre, se modificó con las crisis. El ingreso familiar actualmente se compone de mínimamente dos personas del hogar, siendo cada vez más común que la esposa participe en gran medida en la composición del mismo. Con datos de la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares de 1989, Julio Boltvinik presenta los siguientes datos que, es de esperar, se han profundizado con las crisis subsecuentes: las mujeres ocupadas representaron 28.4% del total de los ocupados a nivel nacional, generando el 20.9% del Ingreso llamado laboral, el resto fue generado por los varones. La participación femenina en el ingreso laboral es más alta en el medio urbano que en el rural (22.4% vs. 15%); siguiéndole igual comportamiento en la ocupación: 32.4 vs 21.3% de las mujeres de áreas catalogadas como rurales. La participación femenina es más pronunciada en los sectores de clase media que en los estratos de altos y bajos ingresos. Boltvinik, Julio y Hernández Laos; Siglo XXI, p. 87. Encuesta ingreso gasto de los hogares de 1989, siglo XXI, México, 1999.

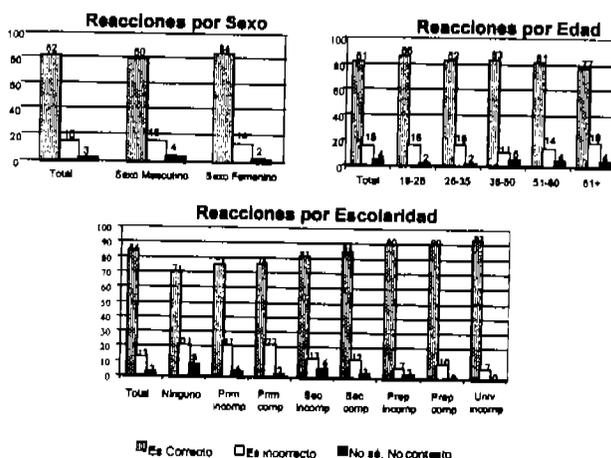
* Salvo que se indique lo contrario, este apartado se basa en los resultados de la encuesta "Encuesta Mundial de Valores 2000, publicada por el diario Reforma los días 9, 10 y 11 de mayo del 2000.

Esto representa un cambio radical. Primero, porque las mujeres se igualan en obligaciones y derechos al mundo masculino —al jefe de la casa—; segundo, porque la función tradicional ya no se asocia a su género femenino, es decir, a la determinación masculina que le había asignado esa función.

La existencia femenina, apunta Heller, limitada por la consideración masculina, era global. Esta limitación se está superando. La lucha actual es una lucha por la "contingencia dual, por lo indeterminado de sus posibilidades <como ser humano> y por las condiciones previas de su autodeterminación"⁴, es decir, por la libertad.

Gráfica No. 8. Representación del Papel de la Mujer

PREGUNTA: En su opinión, ¿si una mujer no necesita dinero y tiene ganas de trabajar, es correcto o no que trabaje?



Fuente: Los mexicanos de los noventa. Instituto de Investigaciones Sociales—UNAM. México, 1997.

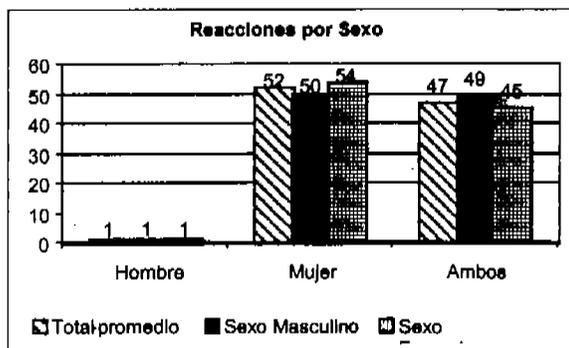
⁴ Heller, Agnes y Feren, Fehér. *Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural*; Editorial Península, segunda edición, España, 1994, p. 188.

Los papeles dentro del hogar también parecen haber sufrido modificaciones. La división social del trabajo entre hombres y mujeres, siendo el hombre el jefe de la familia en su acepción económica y cultural, reprodujo el esquema en el hogar (véase gráfica No. 9).

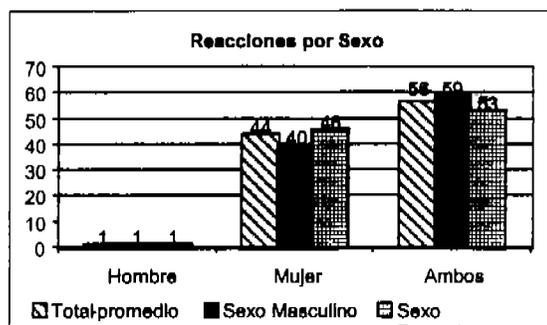
Gráfica No. 9. El papel de la mujer en el hogar

PREGUNTA: En su opinión, ¿quién debe ser el responsable de ...?

A) Limpiar la casa



B) Cuidar a los hijos



Fuente: Los mexicanos de los noventa. Instituto de Investigaciones Sociales—UNAM. México, 1997.

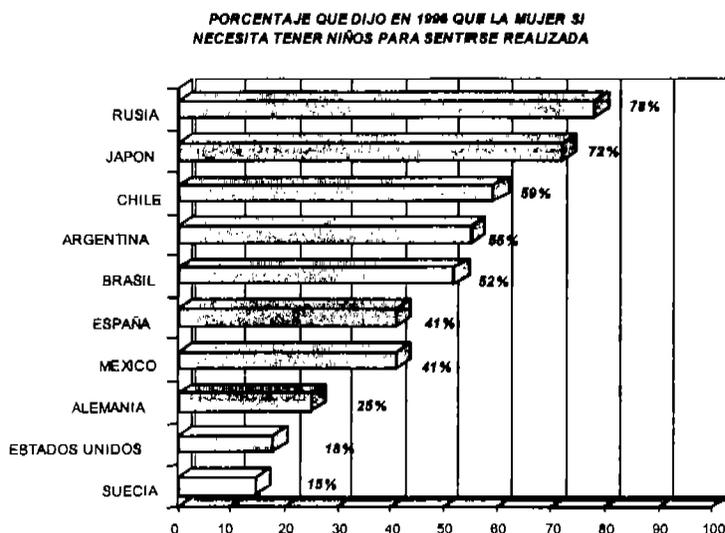
El desarrollo de las labores de la casa, independientemente de si la mujer se desempeñaba laboralmente o no, dejaba a las mujeres con exclusividad las labores de la casa (situación alimentada por una cultura machista, de la cual participan hombres y mujeres, reproduciendo el machismo y los papeles tradicionales dentro de la casa). La disposición actual por las labores de la casa y el cuidado de los hijos es más equilibrada: la tendencia parece perfilarse hacia una responsabilidad compartida en el cuidado de los hijos y, aunque en menor medida, en las labores de la casa. Sin embargo, hay todavía segmentos importantes dentro de los hombres, y aún en las propias mujeres, que siguen pensando como normal el papel tradicional de la mujer.

Las mujeres están participando cada vez más en actividades que antes se pensaban sólo exclusivas del sexo masculino; actualmente están incursionando en sectores variados del campo laboral, en la política, en la cultura, en la ecología, etc. Sin duda el reconocimiento de que tienen el mismo derecho al estudio y al trabajo se ha convertido en algo normal, lo mismo que su aptitud para ocupar puestos de importancia como son los de nivel político.

Paulatinamente se ha venido consolidando una conciencia de que las mujeres poseen la capacidad y el derecho de tomar sus propias decisiones, de decidir qué es lo que quieren hacer de sí y consigo mismas, eliminando la reducción de la mujer a progenitora y ama de casa. La realización personal de la mujer (el sentido y misión en la vida desde el punto de vista de la religión y de cierto biologismo), ya no se vincula estrechamente a la procreación, siendo

aceptada esta nueva imagen de la mujer por el resto de la sociedad en forma cada vez más pronunciada (véase gráfica No. 10).

Gráfica 10. Porcentaje de mujeres de diversos países que basan su realización en la procreación



FUENTE: Los mexicanos de los noventa. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. México, 1997.

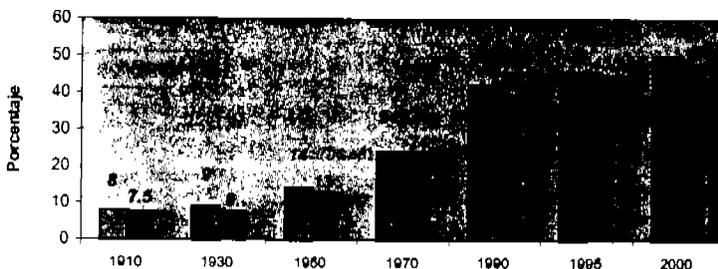
3.1.2 Participación femenina en el mundo laboral

El deterioro del poder adquisitivo como consecuencia de las crisis económicas que se han venido sucediendo desde la década de los 80's (en la llamada década perdida, el ingreso *per cápita* retrocedió trece años en promedio en América Latina), ha sido un factor que ha contribuido al nuevo papel de la mujer en el campo laboral, así como la emergencia de nuevas tecnologías en el

campo productivo, como la electrónica, que demanda casi exclusivamente trabajo femenino, y el fenómeno de la globalización, en su aspecto de dispersión del proceso productivo, conocido como maquila.

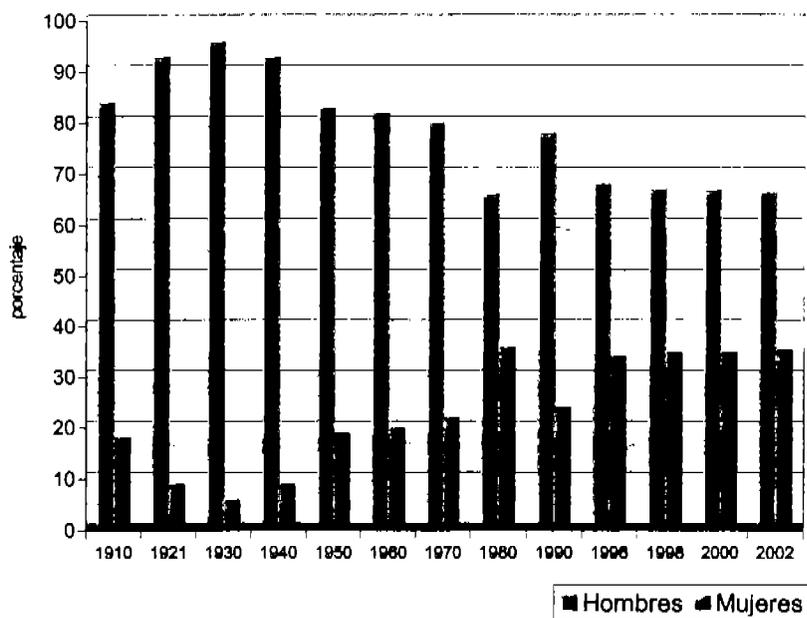
Tal vez debiera decirse que esos fenómenos aceleraron el proceso de incorporación de la fuerza femenina al campo laboral. La estructura poblacional por sexos (véase gráfica No. 11), generalmente equilibrada, no se veía reflejada en la composición de la Población Económica Activa (PEA), como claramente es perceptible en los últimos años (véase gráfica No. 12).

Gráfica No. 11. Población por Sexo, 1910-2000



Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo II, 1994
INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.
Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal.

Gráfica No. 12. Población Económicamente Activa



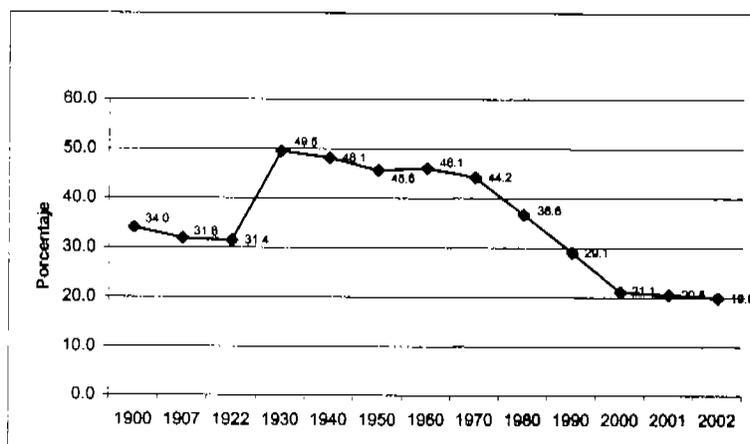
Fuente Tercer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada.

Desde una perspectiva demográfica, la población femenina dentro de la estructura poblacional es un dato por sí solo importante: la mitad de la población y por ende de la sociedad misma, son mujeres, de forma tal que al modificarse una parte de la composición de la sociedad es evidente que ella misma se transforma.

3.1.3 Autonomía del cuerpo y natalidad

En los últimos 30 años, la población mexicana ha crecido en forma explosiva (cálculos del Consejo Nacional de Población refieren casi 100 millones para mediados del año 2000). No obstante, se presenta un descenso en la tasa de natalidad (*véase gráfica No. 13*), particularmente visible en las tres últimas décadas, registrándose un descenso de la natalidad.

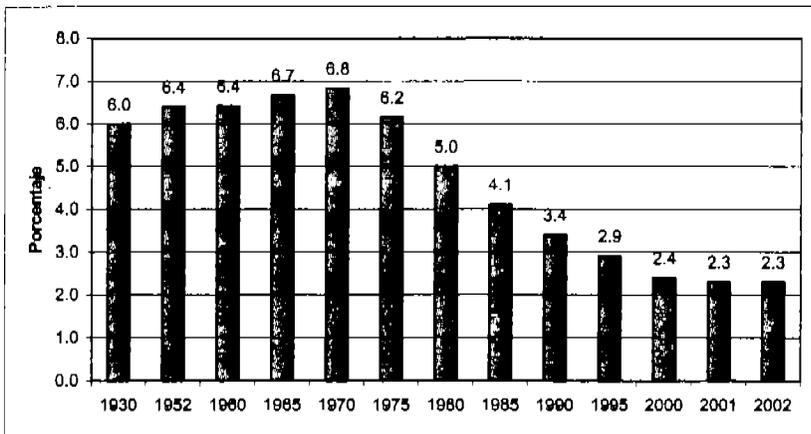
Gráfica No. 13. Tasa de Natalidad



Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo II, 1994.
Tercer Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada.

Correlativamente, la tasa global de fecundidad (hijos por mujer en edad de procreación, estimado en el rango de 15 a 49 años), pasó de casi siete hijos por mujer en 1970, a 3.4 hijos en los 90; y para finales del 2000, una tasa de fecundidad de 2.6 hijos (*véase gráfica No. 14*).

Gráfica No. 14. Tasas Globales de Fecundidad



Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo II, 1994.
Tercer Informe de Gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada.

Entre los factores que han influido en el comportamiento mencionado puede señalarse:

- 1 Una mayor efectividad de la política poblacional (reducir el número de miembros por familia y el control de la natalidad de acuerdo a la publicidad Institucional, contenidos de educación sexual en las escuelas y los programas de atención médica en hospitales y centros de salud).
- 2 Un avance en la cobertura de la medicina aplicada a la planificación familiar por métodos anticonceptivos, cuya difusión se ha ampliado, no obstante la posición radical de grupos y sectores opuestos a esas prácticas.

❶ Pero también, y ésta es una cuestión esencial, la mayor libertad y autonomía⁵ de la mujer sobre su propio cuerpo; el incremento de su capacidad de autodeterminación sobre su cuerpo, lo cual implica, entre otras cosas: cierta liberalidad en lo sexual, la adopción de métodos anticonceptivos, la *decisión* de ser madre o no y *cuándo* lo quiere ser. Aspectos vitales relacionados con la persona y la personalidad femeninas⁶, que tienen diversas consecuencias, una de ellas se refleja en la procreación.

3.1.4. Laicismo, religión y política

México es una sociedad que ha mantenido, después de muchos años de insistirse en este aspecto, una condición laica, a pesar de mantenerse predominantemente la religión católica. Coexisten sin mezclarse política y religión, lo cual es otra característica importante de la sociedad. La libertad de decisión, y el valor que la sociedad le proporciona, se ha ido incrementado.

Los conceptos de alma, cielo, infierno y vida después de la muerte siguen firmes en las creencias de los mexicanos, es decir, sigue firme el problema trascendental de la existencia humana o el problema de la muerte después de la vida. (Es importante destacar el reflejo de la situación económica en las creencias más arraigados de la gente; se nota desesperanza en los años de crisis y una recuperación de las mismas en los años de estabilidad económica).

⁵ Esta libertad es la que Isaiah Berlin ha denominado libertad negativa, es decir el deseo de autogobernarse, el anhelo de autonomía; es inspiración al autodominio; esta libertad se interesa por la apropiación del control, siendo una libertad para.

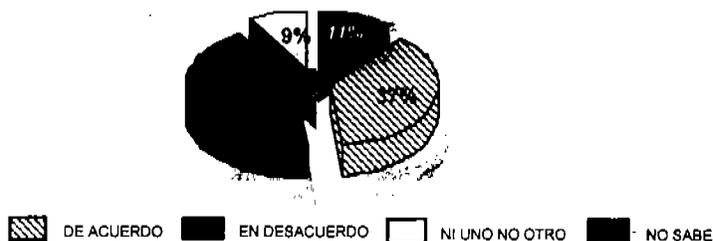
⁶ Revista, Letras Libres; No. 16; Número dedicado a la mujer, abril de 2000, p. 18.

Segmentos de la sociedad realizan una clara diferenciación entre las creencias de su religión y lo que piensa en otros ámbitos. Es decir, se prefiere realizar una separación entre la religión y la política, lo cual refleja el carácter laico de la educación desde la primaria hasta la universidad.

Una parte significativa de la población demanda, sin embargo, que tengan creencias religiosas los que ejercen cargos públicos, lo cual pudiera interpretarse como una demanda relacionada más con la moral religiosa de bueno y malo (véase gráfica No. 15).

Gráfica No. 15. Relación Capacidad Política "vs." Religión

LOS POLITICOS QUE NO CREEN EN DIOS NO SON APROPIADOS PARA EJERCER CARGOS PUBLICOS



FUENTE: Los mexicanos de los noventa. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. México, 1997.

3.1.5 Competencia, meritocracia e igualdad social.

La competencia, en general, es aceptada por la sociedad, y se le considera un estímulo a las personas. Aunque decreciente, una banda ancha de la sociedad considera que debe haber asociación entre el esfuerzo individual e ingresos diferenciados (el principio de justicia sería; "a cada quien según su mérito o su

trabajo")⁷. No obstante, hay una fuerte demanda por una mayor igualdad, ante una imagen predominantemente meritocrática de la sociedad.

En otros términos: en una sociedad donde el ingreso se basa en el mérito y con las desigualdades sociales existentes como dato sociológico real al que se hará mención posteriormente, segmentos sociales importantes demandan una reducción de la desigualdad, o políticas redistributivas que mitigue la desigualdad social.⁸

3.1.6. Función del Estado; participación social, democracia y Gobierno.

En los últimos años, el Gobierno ha ido dejando de ejercer ciertas funciones que en décadas anteriores tenía a su cargo (editorial, telefonía, minería, etc.). La idea de Estado empresario o de intervención directa en la economía con empresas estatales y paraestatales como función principal, se ha modificado. Al Estado se le asigna un papel más orientado a atender los problemas sociales y apoyar a las empresas privadas que seguir manejando empresas públicas.

La visión paternalista del Estado (esperar que el Estado lo haga) se ha ido modificando aunque de manera lenta. Segmentos importantes de la sociedad mexicana esperan que el Gobierno cambie para que las cosas se modifiquen; pero

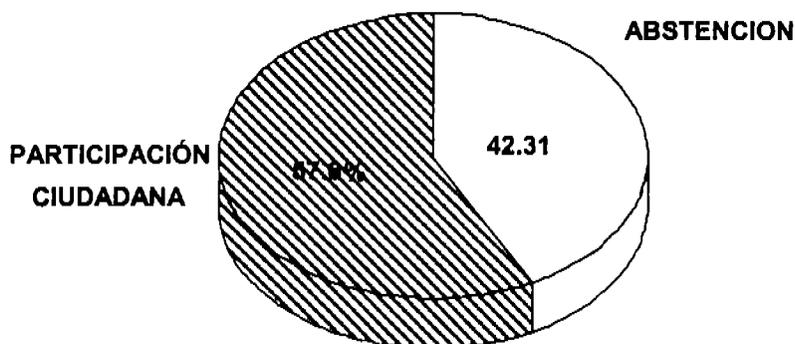
⁷ La meritocracia plantea un tema fundamental de la filosofía política: la concepción del hombre, cuya problematización se ubica en la dialéctica del amo y del esclavo; en la lucha por el reconocimiento; el tipo de reconocimiento, la calidad del reconocimiento, etc. Un ingreso mayor sería un reconocimiento al mayor y mejor esfuerzo, del cual depende el cambio, la innovación. Un ingreso igualitario, como los existentes en los países del socialismo real, desvaloriza el trabajo y el esfuerzo, produciendo sociedades conformistas. Para esta discusión y la idea del "último hombre" (la respuesta de Fukuyama al problema del reconocimiento), ver la parte quinta, el último hombre, de Francis Fukuyama. *La concepción del Estado y las funciones de éste*, huelga decir, depende en gran medida de la concepción del hombre. p. 228. Fukuyama, Francis, op. cit.

⁸ Sobre la problematización de la justicia ver Bobbio, Norberto. *Origen y fundamentos del poder político*. Ed. Grijalbo, México, 1993 y Sánchez, Adolfo. *Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo*. UNAM-FCE, México, 1999, pp. 101-103.

otro segmento, no menos importante, considera que el cambio debe provenir de la sociedad y de las personas.

El sufragio universal, principal mecanismo de la democracia liberal, ha recuperado confianza entre la sociedad, lo mismo que la democracia, predominando el voto como mecanismo de mayor efectividad para influir en el Gobierno, lo cual se ve reforzado por la participación ciudadana en las elecciones mexicanas (*véase gráfica No. 16*) y en actos cívico-políticos como la organización de elecciones.

Gráfica No. 16. Participación Ciudadana a Nivel Nacional



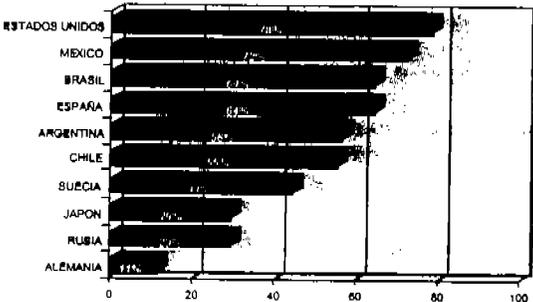
Fuente: Instituto Federal Electoral, página web.: 2 de mayo del 2000.

La tolerancia y respeto hacia otras personas (valor democrático de primer orden en cuanto implica el reconocimiento del "otro", de lo diferente, sin significar para el sujeto tolerante renunciar a lo propio, o renunciar a tratar de convencer al otro de que cambie sus opciones y asuma las propias; pero semejante cambio sólo debe buscarse por la vía del diálogo, la argumentación racional o la persuasión, y no por la imposición, la coerción con la fuerza, propias de la intolerancia) ocupa una importante posición de lo que puede enseñarse a los niños, la cual se ha ido afianzando en el tiempo. El sentido de la responsabilidad es otro valor que ha ido creciendo en el tiempo.

3.1.7 Ciudadano del mundo.

El sentimiento de orgullo de ser mexicano es un sentimiento que se expresa con mayor fuerza que en otros países (véase gráfica No. 17).

Gráfica No. 17. Porcentaje que Dijo Estar Orgulloso de su Nacionalidad



Fuente: Los mexicanos de los noventa. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1997.

El "terruño" (localidad donde se vive) sigue predominando como lugar primigenio de pertenencia.⁹ Las imágenes antropológicas que hiciera Octavio Paz sobre el mexicano en el Laberinto de la Soledad: el mexicano está enraizado a su tierra; el sentimiento de pertenencia a nivel macro, vale decir, amplía los horizontes en todos los órdenes de la vida.

3.1.8 México: un país urbano.

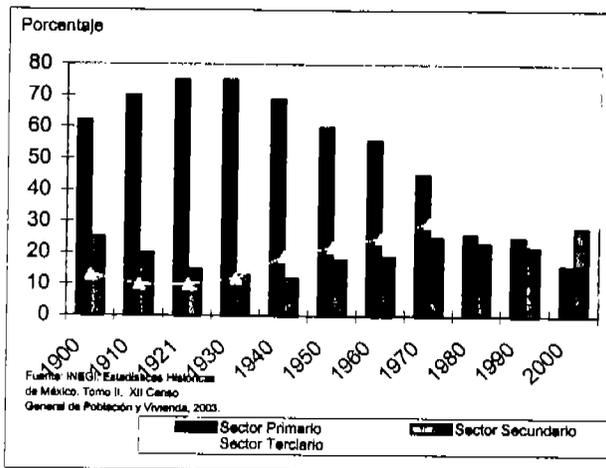
El proceso modernizador de los años cincuenta trajo la expansión de la vida urbana y, con ella, un cambio en las actividades y las expectativas de los mexicanos. La población urbana en 1950 representaba el 43% de la población total. Esta proporción aumentó a 66% en 1980 y a poco más de 70% en los 90's, lo cual se ve reflejado en la mayor participación de la Población Económicamente Activa (PEA), en el sector terciario e industrial, confirmando que la característica de país agrícola y rural se está perdiendo rápidamente (véase gráfica No. 18).

No deja de ser importante la población que vive bajo el régimen de autoproducción y autoconsumo (25 millones de personas). El sector terciario, por otra parte, es un sector cuya estructura también se ha modificado en los últimos años con el crecimiento de nuevas actividades económicas como la electrónica profesional y de consumo, la venta de información (encuestas, base de datos, procesamiento de información, "marketing", logística comercial), servicios de telecomunicaciones, restaurantes de "fast food", etcétera, que, quiérase o no,

⁹ "Cuando el discurso de la Modernidad habla de la Patria se refiere a un punto de partida del movimiento hacia el espacio terráqueo abierto y no al claustro regional ineluctable de antes". Sloterdijk, Peter. *Patria y globalización*. Revista Nexos No. 262, México, octubre, 1999, p. 22.

incide en la cultura y modifica el comportamiento de las personas. Las franquicias y las maquiladoras, por ejemplo, no implican sólo una empresa "llave en mano", sino también el manejo de personal y una cultura laboral en los mismos (el ambiente en la industria de microprocesadores, por ejemplo, debe ser completamente aséptico, exigiéndose al personal una higiene y disciplinas extremas). El sector tradicional de los servicios (comercios pequeños y medianos, rurales, restaurantes pequeños, etc) junto con el industrial; sostiene todavía a la mitad de la población mexicana.

Gráfica No. 18. Distribución de la Población Ocupada por Sectores Económicos



3.2 *Consideraciones sobre cultura política.*

La sociedad mexicana no sólo ha mudado demográficamente sino también en aspectos cualitativos como los registrados en valores y actitudes. Son cambios que reflejan el incremento del Interés –y la participación- en lo público, es decir, en temas del interés general o colectivo¹⁰ en aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, lo cual refleja una actitud cada vez más activa de nuestra sociedad.

Uno de los valores que ha sufrido modificaciones en México es la democracia. Se está transitando a una normalidad democrática, expresada cada vez más en el consenso por la vía democrática como forma de actualización de nuestra sociedad,* y un rechazo a las formas tradicionales de violencia (la revolucionaria en el caso mexicano, ya que el terrorismo no ha tenido presencia en este país).

En la encuesta referida por Emilio Zebadua¹¹, el 39% de los encuestados respondió que el proceso democrático no ha concluido en el país. “El resto, podemos inferir, o bien considera que el cambio democrático es un asunto resuelto o secundario o, en un número más reducido, simplemente no tuvo una

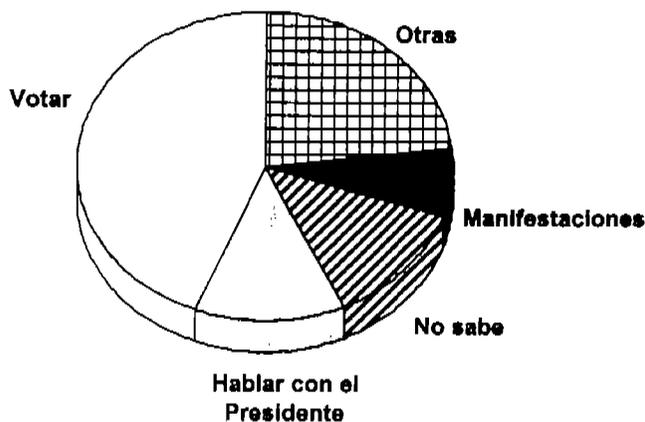
¹⁰ Maldonado presenta una definición de lo público como el conjunto de actividades a través de las cuales los individuos dan origen y validación a lo que debe ser considerado como realidad pública. “En este ámbito, la esfera del dominio público, los individuos libres se constituyen en sujetos políticos. Maldonado Hernández G. En *Reforma del Estado y coordinación social*. Lechner, Norbert. Et. Al coord., Editorial Plaza y Valdes-UNAM, México, 1999, pp. 32-33.

* Puede afirmarse que la violencia ha dejado de ser pensada como vía de cambio de nuestra sociedad. El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), para muchos, es más una forma de llamar la atención sobre una situación lacerante de la sociedad, la pobreza, que una opción política. El propio plebiscito organizado por el EZLN, ganando el diálogo, confirma la idea mencionada. La prácticamente nula aceptación de nuestra sociedad de “brotes guerrilleros” apunta en la misma línea. (Sectores sociales ponen en duda la existencia de la guerrilla personificada por el Ejército Popular Revolucionario y los otros que han surgido. Parece más una invención con otros fines –el llamado voto del miedo- que una realidad. No se niega su existencia: se niega que sea un grupo guerrillero). El mito del tiempo cíclico (1810, 1910, ¿2010?) del que alguna vez hablara Octavio Paz, y que tanto el Partido Acción Nacional como el EZLN quisieron recrear (el primero con la llamada “Caravana por la democracia, siguiendo el mismo itinerario de Francisco I. Madero, y el segundo con la organización de la Convención de Aguascalientes en Chiapas, tratando de lograr consensos entre los grupos revolucionarios), parece haber dado paso al consenso democrático como vía del cambio.

¹¹ Zebadúa, Emilio. A favor del juego limpio. *Letras Libres* No. 14, México, febrero del 2000, p. 4.

respuesta congruente a la encuesta." Correlativamente, la idea que se tiene de las elecciones proyecta el valor que otorga la gente a este mecanismo de la democracia. Ante la pregunta ¿Cuál es la forma más efectiva para influir en lo que hace el Gobierno de México? el 44% respondió que las elecciones (*véase gráfica No. 19*), en contraposición a las manifestaciones (la presión directa) y hablar con el Presidente (la última y primera instancia).

Gráfica No. 19. Formas de Influir en el Gobierno



Fuente: Los mexicanos de los noventa; Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997.

La existencia de organismos como el Instituto Federal Electoral (IFE), manejado por consejeros ciudadanos desde 1990, y ya *no* por el Gobierno, así como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (quien califica las elecciones), son un cambio de primer orden en la construcción de la normalidad democrática de México.

El hecho de que las elecciones no las organice el Gobierno, sino un grupo de ciudadanos, persigue el objetivo de generar credibilidad en el mecanismo de las elecciones ante el desgaste del sistema de Partido único. Pero sobre todo, y esto es también significativo, ganar credibilidad las Instituciones ciudadanizadas. (El IFE fue creado en 1990 como un organismo público autónomo, pero adquirió su cabal autonomía seis años más tarde. Hasta ese momento, lo presidía en representación del Ejecutivo Federal el Secretario de Gobernación, que podía ejercer la mayoría de uno. A partir de 1996 la Cámara de Diputados es la única fuente de su autoridad, pues ella designa al Consejero Presidente y a los consejeros electorales. Terminó la dependencia del órgano respecto del Gobierno de la República. Pero la función electoral no se privatizó sino que, como bien la describe la Constitución, ha sido y sigue siendo "una función estatal que se realiza a través" de un órgano ciudadanizado).

Esto plantea la redefinición de lo público y lo privado, sobre lo que se volverá a tratar más adelante en esta investigación. Con esto no sólo se refuerza el descrédito* de la acción directa del Estado en varios aspectos de la vida social y política de México, sino que se rompe con una creencia de que sólo el Estado lo puede hacer: la sociedad también puede hacerlo y, de acuerdo al desempeño mostrado por el IFE, lo puede hacer bien. (La experiencia social de la organización de la ayuda y los trabajos de reconstrucción y rescate como consecuencia del sismo de 1985, dejó en amplios sectores de la sociedad la idea

* El punto de inflexión del descrédito del Estado fue en 1988 cuando se interrumpió abruptamente la información sobre el resultado de las elecciones por la caída del sistema de cómputo (algunos analistas afirmaron que la caída había sido más bien del sistema político).

de la capacidad de autoorganización y, nuevamente, el descrédito del Estado, incluyendo en este caso al Ejército por los actos de corrupción cometidos).

Los llamados debates son otro mecanismo de la democracia que parece tomar carta de naturalización en nuestra sociedad. Antes de 1994¹² no era usual ver debates políticos en televisión entre candidatos de partidos, como el caso del 25 de abril del 2000, entre los seis candidatos a la Presidencia de la República en México; y menos a nivel interno por Partido, como sucedió en el caso del PRI¹³.

El tiempo en radio y TV dado a esos seis candidatos, expresan una apertura hacia los candidatos de la oposición. Esta situación que refleja, en el caso de las estaciones de radio, una demanda social de mayor diversidad de opciones políticas, es un indicador de primer orden, aunque indirecto, del pluralismo político de la sociedad mexicana.

En el caso de la TV la apertura en mayor tiempo a los candidatos de la oposición, responde más a la competencia entre las dos cadenas nacionales, pero originada sin duda, por la demanda social mencionada; se demanda otro tipo* de información. La certeza de la alternancia en el poder, es decir, que un candidato

¹² A pesar de que la inauguración de los debates políticos en televisión le correspondió a Nixon y Kennedy en 1960, en México no fue posible ver algo "parecido" hasta 34 años después, cuando este tipo de debates ya era una rancia práctica de la mayoría de las democracias." Hill, B; Semanario Etcétera No. 372, p. 5. Los tres candidatos que debatieron en 1994 fueron por el Partido Revolucionario Institucional, Ernesto Zedillo, por el Partido Acción Nacional, Diego Fernández de Cevallos, y por Partido de la Revolución Democrática, Cuauhtémoc Cárdenas, sentando el antecedente definitivo para los debates políticos en televisión para el futuro. La era de los debates políticos en televisión en México, sin embargo, inició con el que sostuvieron Samuel del Villar y Carlos Almada, representante del PRD ante el IFE y director ejecutivo del Registro Federal de electores, respectivamente, sobre la confiabilidad del padrón electoral que el primero ponía en tela de juicio, y el segundo defendía.

¹³ Independientemente del valor que se le quiera dar, no deja de ser significativa la elección interna de precandidato, en un partido -y en un pala-, donde el "gran elector" habla aldo tradicionalmente el Presidente. En el libro de Jorge G. Castañeda puede apreciarse la práctica de la elección del sucesor, conocida como "dedazo", y el valor otorgado al presidencialismo, cuando López Portillo, ex-Presidente de México, eleva la designación del sucesor a derecho "inalienable" del Presidente en turno. Castañeda, Jorge. *La herencia*. Editorial Alfagüara, México, 1999, p. 99.

* La salida de Jacobo Zabludowsky - que se había caracterizado por una profusa información gubernamental, al grado de que algunos analistas políticos concibieran al noticiero como la verdadera oficina de comunicación social de la Presidencia- del principal noticiero de Televisa en enero de 1998, ante la pérdida de *rating* con la competencia representada por TV Azteca, es otro indicador indirecto, de las preferencias sociales por una información plural.

distinto al del partido gobernante PRI, ganara la elección presidencial del 2000, también explica el equilibrio de los tiempos dedicados a informar sobre las actividades de los candidatos (en las elecciones presidenciales de 1988 y 1994 el tiempo fue preponderantemente favorable al llamado candidato oficial del partido gobernante).

La certeza de la alternancia en segmentos importantes de la sociedad mexicana, incluyendo a los concesionarios de la TV, y aun en el candidato del PRI, aceptando la posibilidad de la derrota (algún analista, incluso, insinuó una equiparación con la entrevista Díaz-Creelman, en la que el primero aceptaba que la sociedad mexicana estaba ya preparada, después de una larga dictadura -más de 27 años ininterrumpidos-, para la democracia; confesión que equivalió a una verdadera apertura política, iniciándose la lucha democrática, y casi inmediatamente la armada), explica la apertura hacia los otros candidatos, y es también otra expresión de las modificaciones operados en la sociedad. El miedo por la alternancia, presente en las elecciones de 1988 y 1994, parece haberse perdido.

En una situación de reacomodo no es fácil modificar radicalmente las prácticas acostumbradas. También es cierto que el Partido Gobernante, cualquiera que sea, aspira a conservar el poder, utilizando los medios a su alcance para lograrlo.

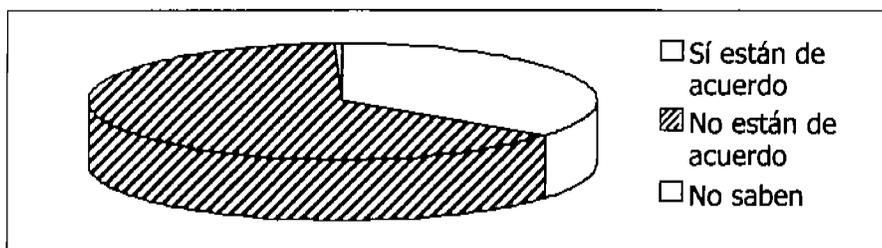
La disputa entre el IFE y Gobernación para que fuera ésta quien hiciera valer ante los concesionarios la obligación de pasar los promocionales del IFE como

parte del tiempo oficial,¹⁴ fue ganada por el IFE: un órgano ciudadanizado como se ha visto, autónomo e independiente, pero, finalmente un órgano del Estado. Lo que interesa resaltar desde la perspectiva de este apartado, es que una entidad estatal hiciera valer su autonomía e independencia y obligara al Gobierno - acostumbrado a los actos de autoridad y a anular la autonomía- a plegarse a la Ley.

Decisiones antes consideradas exclusivas del Gobierno y por lo tanto incuestionables, ahora son criticadas por la sociedad y hasta rechazadas. Un ejemplo fue el abierto rechazo a la aplicación del horario de verano días antes del cambio (el nuevo horario finalmente se aplicó el día programado, 2 de abril del 2000), poniendo en situación difícil al Gobierno por los compromisos asumidos internacionalmente. A diferencia de los cuatro años anteriores en que se implantó esta medida (Decreto Presidencial del 29/12/1995, que entró en vigor el 4 de enero siguiente y puesto en práctica el primer domingo de abril de 1996), en el quinto, la inconformidad (*véase gráfica No. 20*) por parte de la ciudadanía fue patente: se cuestionó el supuesto o real beneficio del cambio de horario -los ahorros de energía y el impacto ecológico positivo-, pero sobre todo, se hizo evidente la molestia ciudadana.

¹⁴ "El Director General de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC), dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob), Alejandro Montaño, contestó esta tarde al Consejo General del Instituto Federal electoral (IFE) la carta en la que le solicitaban precisar su actuación en el conflicto que sostiene el organismo electoral con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión (CIRT) y rechazó que haya sido omisa o que incumpliera la Ley. El Director de RTC señaló que en virtud de lo anterior se buscó una salida consensada al problema entre el IFE y la CIRT "y se propuso dejar para el final del proceso electoral el que se dirima en los juzgados esta controversia y sea el Poder Judicial Federal el que analice y dictamine sobre la procedencia o no de otorgar tiempos fiscales al IFE". En ese sentido recordó el acuerdo entre Segob, el IFE y la CIRT que se hizo público, en donde se planteaba una tregua en el conflicto hasta después del proceso electoral y se aceptaba transmitir los spots del IFE. Irizar Rojas, Guadalupe. *Perifoneo Reforma*, México, 5 de mayo de 2000, p. 6. También la columna Miguel Ángel Granados Chapa, *Reforma*, abril de 2000, p. 3.

Gráfica No. 20. Opinión con Relación al Horario de Verano



Fuente: Gobierno del Distrito Federal. Página web, consulta de los días 30 y 31 de marzo y 24 de abril del 2000.

La discusión se llevó a mayores instancias para su análisis, llegando incluso a cuestionarse la facultad del Presidente de la República para realizar ese tipo de disposiciones. Es cierto que la inconformidad se había manifestado desde el primer año de la aplicación de esta disposición; sin embargo, el aspecto significativo radica en el cuestionamiento de los beneficios y de la fé tradicional en la palabra del Gobierno, amén de sus prácticas de convencimiento*.

En suma, las decisiones y acciones del Gobierno han sido cada vez más cuestionadas por segmentos importantes de la sociedad.

Algo similar ocurrió cuando los precios internacionales del crudo bajaron, jugando el Gobierno mexicano un papel importante en ese descenso. Primero, se mostró la incongruencia de la filosofía liberal, ya que no fueron las fuerzas del

* El Gobierno sustentó su decisión del nuevo horario de verano con noticias sobre su aceptación social y sus conveniencias financieras y técnicas. Dijo haber realizado más de 1,600 reuniones a que concurrieron cerca de 33 mil personas; y haber recibido adhesiones de cientos de agrupaciones y organismos empresariales y gremiales, así como de gobiernos estatales y municipales. En encuestas levantadas al efecto, 72 por ciento se mostraron favorables al cambio de horario, y sólo 11 por ciento se manifestaron en contra -situación inversa cinco años después-. La motivación principal aducida entonces y después, es el ahorro energético y la menor contaminación. Supuestamente iba generarse ahorros importantes; mismos que los usuarios de energía eléctrica no vieron en sus recibos: un gran número de ellos no encontró tales ventajas, descreyendo del resto de los argumentos.

mercado las que hicieron bajar el precio internacional, sino la mano del Estado. Segundo, se exigió al Gobierno congruencia: incrementos anteriores en el precio de las gasolinas se justificaron por la subida del precio internacional del petróleo; ahora que el precio bajaba, incidiendo negativamente en los ingresos del país, se exigió el descenso de los precios de las gasolinas.

Dos situaciones han contribuido a ese tipo de manifestación de la sociedad. Por un lado, las encuestas de opinión, que a pesar de algunos excesos, se han convertido en un barómetro de la opinión ciudadana y en un canal de expresión de la población. Por otro, la existencia de gobiernos de partidos diferentes, que elevaron el descontento ciudadano.

Destaca el hecho de que los gobiernos de algunos estados de la República se hayan opuesto a una medida federal, replanteando el tradicional centralismo político y el presidencialismo. Sin dejar de observar las formas republicanas, gobiernos de los estados y del Distrito Federal han dejado en claro que lo que es bueno para el Gobierno central, no necesariamente es bueno para las entidades federativas¹⁵; y que los compromisos internacionales o de cualquier otro tipo, sin el consenso de los estados, pone en riesgo su cumplimiento.

¹⁵ La cuestión esencial es que la Federación reconozca los intereses individuales legítimos de las entidades para que la Federación se legitime. O, en otros términos, que la Federación recoja y exprese los intereses federados individuales, para lo cual se requiere el diálogo y el consenso, pero sobre todo, considerando el mapa político actual del país, tratar a la Nación como una Federación de estados libres y soberanos (tema que sin duda cobrará un interés real con el mapa político del país). La Unión Europea en gran medida atraviesa por una situación similar: "A diferencia del Consejo «Europeo», donde los intereses nacionales se transforman, para bien o para mal, en intereses comunitarios, la Comisión «Europea» es la principal institución encargada de preservar el espíritu comunitario y reforzar el "acervo comunitario". Gracias a su derecho de iniciativa legislativa y a las sustanciales competencias legislativas y delegadas que se le han conferido, junto con su función de órgano Ejecutivo de la Comunidad, la Comisión sigue siendo el motor del desarrollo de la política comunitaria y de la legislación comunitaria." Comisión Externa, documento de Internet de Europa, 10 de septiembre de 1999, p. 255.

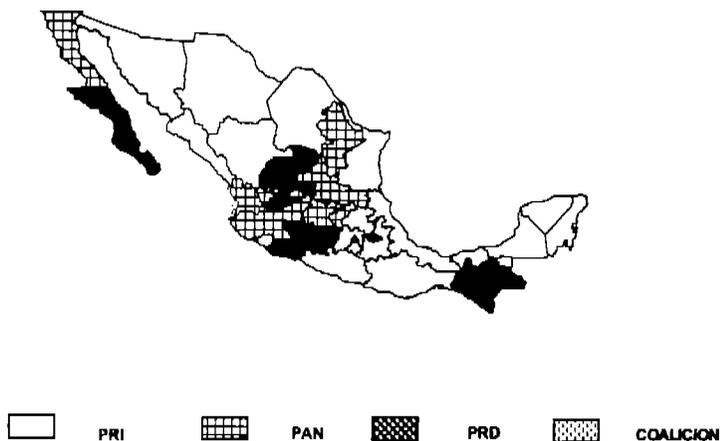
La amenaza, en un primer momento, de hacer valer la soberanía estatal no aplicando el nuevo huso horario, generó tensión entre los gobiernos y el nivel federal; obligándose el Gobierno Federal, a través del Secretario de Energía, Luis Téllez, a revisar la conveniencia o no del horario en algunos estados y a mostrar los beneficios que se obtienen para el país con esa medida, es decir, tratar de convencer: valor esencial en una situación de normalidad democrática.

Otro dato importante, es que no sólo los gobiernos en aquel momento, del Partido Acción Nacional (Jalisco, Querétaro y Aguascalientes) y del Partido de la Revolución Democrática (Baja California Sur, Zacatecas, Tlaxcala y Distrito Federal) manifestaron su desacuerdo —lo cual sería natural como parte de la normalidad democrática—, sino también dos gobiernos priistas (Guerrero y Oaxaca), hecho inusual ante una de las "reglas no escritas" del sistema político de Partido hegemónico: el acatamiento y disciplina a lo que diga el Presidente y jefe nato del Partido. Los balbuceos de romper las reglas no escritas dentro del Partido hegemónico no dejan de ser significativos como otra expresión de los cambios operados en nuestra sociedad.

El mapa político del país en el año 2000, (*véase ilustración No. 1*), es la condición histórica que ha permitido el replanteamiento del centralismo y del presidencialismo en su aspecto metaconstitucional, es decir, el presidencialismo que deriva de la práctica del uso patrimonialista, vertical y autoritario del poder. El mapa político, es decir la alternancia de facto en las entidades y municipios, es una realidad nueva que fortalece la posibilidad de la alternancia a nivel federal.

Desde 1988, la población mexicana que habita en los distintos municipios gobernados por partidos distintos del PRI, se han ido incrementando drásticamente, al pasar del 3 al 45% de los estados en 2000 (véase gráfica No. 21). De las 32 entidades federativas del país, en el año 2000, 11 ya han sido gobernadas por partidos distintos al Revolucionario Institucional, lo que significa que más del 30% de la población ha vivido la experiencia de un Gobierno distinto desde la titularidad del poder Ejecutivo estatal¹⁶(véase gráfica No. 22).

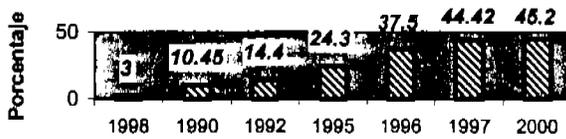
Ilustración No. 1. Entidades Gobernadas por Partido (2000)



Fuente: Secretaría de Gobernación, página web, 3 de mayo del 2000.

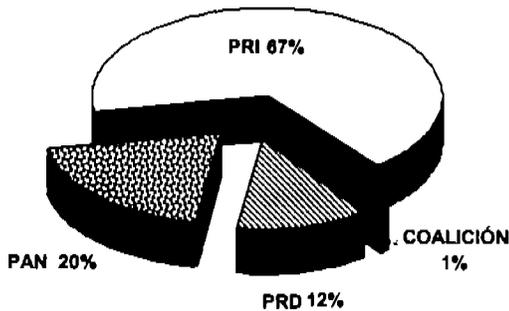
¹⁶ Alonso Lujambio en su artículo *Adiós a la excepcionalidad* menciona que el 35.51% de la población ya ha sido gobernada por un partido distinto del PRI. En una consulta realizada a la página en internet de la Secretaría de Gobernación se maneja un porcentaje del 33.1%. Este País, México, febrero del 2000, No. 107, p. 2.

Gráfica No. 21. Entidades Gobernadas por Partidos Distintos al PRI, 1998-2000



Fuente: Secretaría de Gobernación.
 Www.gobernacion.gob.mx/sitios, 17 de marzo de 2003

Gráfica No. 22. Población Gobernada por Partido Político



Fuente: Secretaría de Gobernación, página web, mayo del 2000.

En cuanto a las cámaras, la composición ha presentado modificaciones sustanciales, siendo la Legislatura LVII, la primera en la que la oposición en

conjunto, es mayoritaria. Esta composición introdujo una práctica nueva, la de la negociación y el acuerdo, dejando atrás la práctica conocida como "mayoriteo": cuando un partido tiene la mayoría de la Cámara y con su solo voto aprueba iniciativas de Ley. Ya con la experiencia de la alternancia, y con objeto de no perder el monopolio de las decisiones en las cámaras, el PRI introdujo la llamada cláusula de gobernabilidad, que en síntesis significa darle a un Partido la mayoría, para evitar vacíos e "ingobernabilidad"; en lugar de buscar diseños institucionales que generen otro tipo de gobernabilidad, basado en el consenso.

La nueva composición de la Cámara de Diputados (perfilando una tendencia posible de la sociedad mexicana en el sentido de una composición plural y no hegemónica en las Cámaras), también replanteó el papel tradicional que había jugado en su relación con el Ejecutivo: la subordinación. La costumbre de subordinar completamente a las cámaras, dominadas por priístas, hizo perder las formas republicanas y la observancia de procedimientos formales. Así por ejemplo, en 1997 se solicitó al Ejecutivo motivara su solicitud de permiso para salir del país en visita oficial, ya que, de acuerdo a la costumbre, solamente se había avisado a la Cámara de Diputados y se pedía su aprobación. En 1999 se repetiría el mismo hecho; sólo que esta vez, el Presidente Zedillo tuvo que suspender el viaje a los Estados Unidos. El Presidente Vicente Fox, desde problemas diversos que sobre esta índole tuvo en 2001, funda y motiva con antelación, su solicitud de permiso para salir del país en visita oficial.

Por otra parte, cabe recordar que la respuesta crítica al Quinto Informe de Gobierno (septiembre de 1999), de Ernesto Zedillo Ponce de León, igualmente

inusual en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, por parte del panista Medina Plascencia, incomodó al Presidente, pero más incómoda estuvo la bancada priísta, que no daba crédito a esa práctica republicana y democrática de la rendición de cuentas, la cual se ha seguido repitiendo.

La composición de la Cámara, producto de los votos, es una expresión del pluralismo político de la sociedad. También, pudiera interpretarse, es un mandato de la sociedad por configurar un equilibrio diferente al tradicional entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los ejemplos referidos, nimios si se quiere, someten a crítica dos costumbres políticas que se habían vinculado a la estabilidad, al orden y, en última instancia, a la gobernabilidad y a la viabilidad del país como Nación. El centralismo, por ejemplo, siempre fue concebido como garantía contra el desmembramiento del país, ya desde una época temprana, una vez consumada la Independencia¹⁷, manteniéndose esta idea, principalmente, en los círculos del poder.

El mapa político muestra estados gobernados por la oposición que han cuestionado severamente las creencias señaladas: ni ha ocurrido balcanización,¹⁸

¹⁷ Una hipótesis alterna al sentido común del centralismo como factor de cohesión de la Nación, es que el federalismo, y no el centralismo, es el factor de cohesión. Después del golpe de mano perpetrado por Iturbide en 1822, se agudizó la discusión entre los proyectos centralista y el federal. El derrocamiento de Agustín I. era una muestra clara de que las Provincias rechazaban el centralismo, manifestándose tendencias centrifugas si este proyecto se imponía. La Constitución de 1824 consagrando el principio federal "unió lo desunido" (la tesis centralista era "mantener la unión"), separándose Chiapas del Reino de Guatemala y anexándose a México. El acto fundador del país es el federalismo. Reyes Heróles, Jesús. El liberalismo mexicano. FCE, Tomo I, Cap. VIII, México, 1982, p. 82.

¹⁸ En 1994 con el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, varios sectores de la opinión pública llamaron la atención sobre una posible balcanización, es decir, el desmembramiento de la Nación y la consecuente Constitución de Estados independientes, a partir, en el caso de Chiapas, de grandes e importantes reservas naturales de carácter estratégico, como el uranio y el petróleo. Se empezó a hablar de la República del Soconusco. En 1986 Manuel Bartlett como Secretario de Gobernación del Gobierno de Miguel de la Madrid delineó el argumento "histórico" del "fraude patriótico": aun perdiendo las elecciones, el PRI no podía entregarle el poder a la reacción. Esta justificación se aplicó en Chihuahua, estado geoestratégico de la soberanía nacional ante los Estados Unidos, para evitar el reconocimiento del triunfo electoral de Francisco Barrio. El Gobierno de Miguel de la Madrid resistió todas las presiones, sostuvo las elecciones fraudulentas y evitó entregarle la gubernatura al PAN. Soledad Loeza menciona que en 1991-92 la presidencia se erigió en árbitro supremo de la competencia electoral en Guanajuato, San Luis Potosí y Michoacán, "por lo que se canceló el poder del voto" Loeza, Soledad. Liberación política e incertidumbre en México, en Lorena Cook y otros (editores). Las dimensiones políticas de la reestructuración económica. Ed. Cal y Arena, México, 1996, p. 96.

ni la estabilidad ni el orden se han perdido. Ha ocurrido, sí, que los gobiernos estatales hagan valer su soberanía ante la Federación (el 11 de marzo de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio entrada a una querrela de controversia Constitucional presentada por el Gobierno del Distrito Federal contra el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, por haberlo excluido del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal. En 1998, el Distrito Federal participó en el citado fondo, pero sin explicación de por medio, el año mencionado fue excluido, dejando de percibir hasta mil millones de pesos); y aun ante otras naciones (Ricardo Monreal, gobernador de Zacatecas, al final de una visita a Washington, afirmó que el papel de los gobiernos estatales tendrá que ser muy diferente al desempeñado hasta ahora, refiriéndose a los apoyos que pueden obtener directamente de los Estados Unidos, sin la mediación del Ejecutivo – Educación Pública o Relaciones Exteriores-. Según el gobernador, acuerdos de ese tipo formarían parte de la "recuperación" de facultades olvidadas durante el régimen de un solo partido).

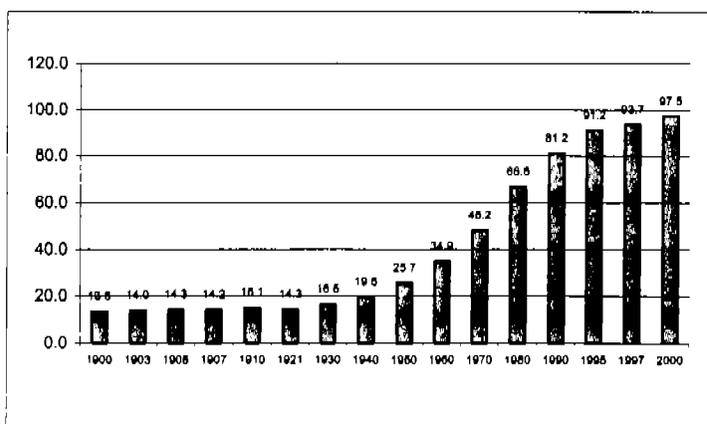
Otro hecho menor, aunque no por ello carente de significado, que muestra la transformación profunda de la sociedad mexicana, se presentó el 4 de abril del 2000, cuando en un acto oficial en el estado de Chiapas, una adolescente de secundaria le demandó al Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, cumpliera con los Acuerdos de San Andrés Larrainzar (compromiso asumido entre las partes en conflicto, el EZLN y el Gobierno Federal), primero con un papel escrito que le mostró en un momento del discurso y luego verbalmente cuando el Presidente se le acercó con cierta extrañeza y gracia para decirle que eran otros los que no

cumplan. El hecho no produjo ninguna catarsis como la interpelación que hizo el diputado Muñoz Ledo al Presidente Miguel de la Madrid en 1988, iniciando el desgarramiento del halo presidencial, pero destaca por tratarse de una adolescente de secundaria y del interior del país.

3.3 Retos de la gobernabilidad.

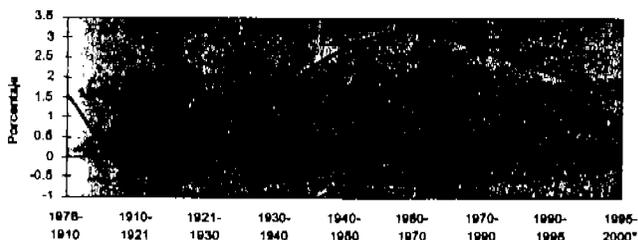
El cambio de una sociedad esta íntimamente ligado con sus características sociodemográficas. A partir de los años cincuenta, México presenta un marcado crecimiento de la población en términos absolutos (véase gráfica No. 23), motivado por las políticas de población de los años 30, ante la necesidad de poblar el territorio nacional después de haber sufrido una baja muy importante de población durante la lucha armada: en el periodo 1910-1921 la tasa de crecimiento media anual descendió a menos 0.508 (véase gráfica No. 24).

Gráfica No. 23. Población Total, 1900-2000



Fuente: INEGI: *Estadísticas Históricas de México. Tomo II, XII Censo General de Población y Vivienda, 2003.*

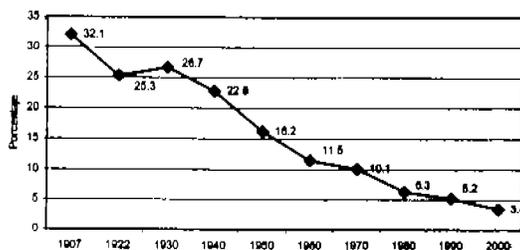
Gráfica No. 24. Tasas de Crecimiento Medio Anual de la Población



Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo II, 1994 y www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/pobla.html
 *Estimación de la CONAPO. Web www.conapo.gob.mx/publicaciones

Con el progreso material y económico de las décadas posteriores, donde se empezaba a tener acceso a la tecnología y avances médicos, así como a las experiencias en materia de salud pública y saneamiento provenientes del exterior, las tasas de mortalidad (véase gráfica No. 25) disminuyeron sensiblemente, influyendo en el crecimiento poblacional.

Gráfica No. 25. Tasa de Mortalidad, 1930-2000

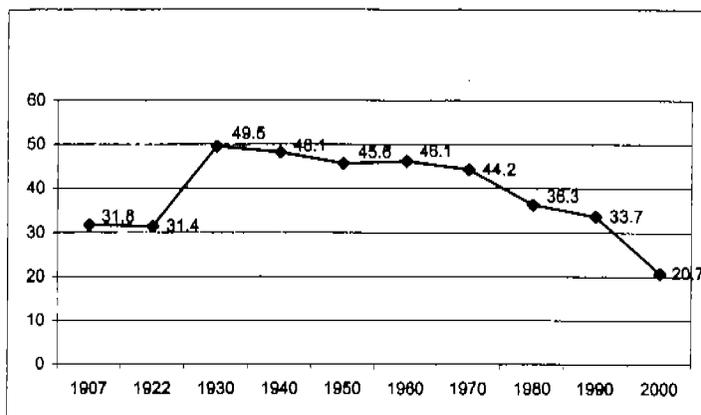


Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo II, 1994 y www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/pobla.html.

Antes de 1940, México había mantenido un ritmo homogéneo en el crecimiento de su población. Sin embargo, a partir de 1950, la tasa de crecimiento medio anual de la población se incrementa casi al doble: de la década de los 30's a los 50's la tasa pasa de 1.732 a 2.755 (Véase gráfica No. 24), incrementándose la población de 16.5 a 25.7 millones. Con este ritmo de crecimiento, muy cercano al mantenido durante la década del 90 (que es de las más altas del mundo), México tiene una población de alrededor de los 100 millones de habitantes.

Las tasas de crecimiento y el alto índice de natalidad (Véase gráfica No. 26) de décadas anteriores, se ha traducido en un porcentaje significativo de gente joven en nuestra población. Los cambios más relevantes son entre 1970 y 1990: la proporción de menores de 15 años disminuyó de 46 a 38 por ciento (Véase gráfica No. 27b y 27c).

Gráfica No. 26. Tasa de natalidad



Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Tomo II, 1994 y www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fooble.html

La sociedad mexicana no obstante, continúa siendo de jóvenes: menos de 50% de sus integrantes cuentan con menos de 20 años de edad (*véase gráfica No. 27e y 27d*), aunque en las próximas décadas, de continuarse los índices de natalidad y las tasas de mortalidad, seguiremos las tendencias actuales de los países de economía avanzada, esto es, seremos una sociedad madura (*véase gráfica No. 27f*).

Pero si bien es cierto que la niñez y la juventud constituyen la mayor riqueza de un país, también es cierto que por ahora, en México, es un reto formidable proveer* de oportunidades iguales (sin las cuales no es posible fundar una sociedad meritocrática: una sociedad basada en el esfuerzo, en la distinción, en el reconocimiento; una sociedad en que la posición social, el papel y la función dentro de la misma, no se base más en el origen social sino en el esfuerzo), a un segmento ancho de la sociedad, particularmente en lo referente educación básica, preparación científica, técnica y tecnológica, trabajo, mínimos de subsistencia, que son uno de los medios para generar iguales oportunidades.

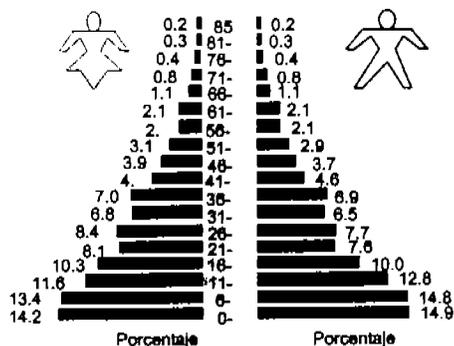
La calidad de vida (condiciones de bienestar material)¹⁹ para todos segmentos de la población, son también un reto formidable.

* Actualmente está en discusión la vigencia del Estado de bienestar en tanto proveedor de bienes materiales, aspecto al que nos referiremos posteriormente.

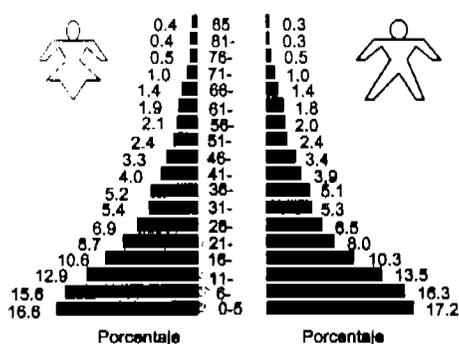
¹⁹ Desde los 70 ha habido preocupaciones por satisfacer e incrementar el bienestar material y la calidad de vida de las sociedades de los países de economía avanzada. Comisión trilateral. La Comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista. CIDE, Perspectiva Latinoamericana, semestral, No. 2 y 3, México, enero de 1982, p. 82. En México se está muy lejos de preocuparse centralmente por la calidad de vida de toda la sociedad: los mínimos de bienestar no han sido satisfechos para una franja ancha de la población, calculada en un tercio de la misma.

Gráfica No. 27. Estructura de la Población por Edades 1940, 1970, 1990, 1997, y Proyecciones para el 2000 y 2040

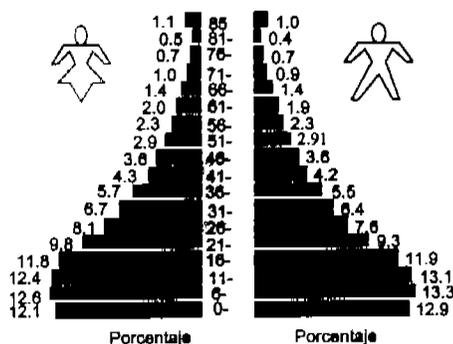
27a.- Estructura de la Población, 1940



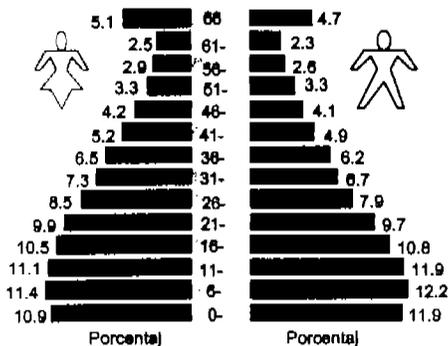
27b.- Estructura de la Población, 1970



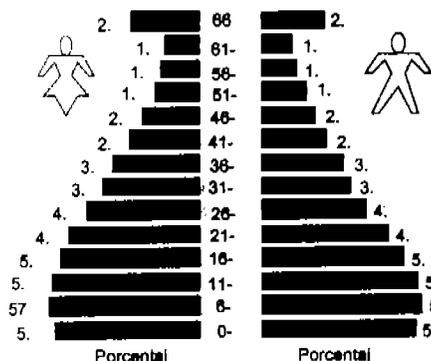
27c.- Estructura de la Población, 1990



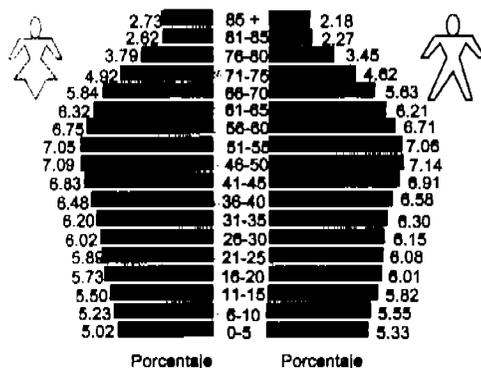
27d.- Estructura de la Población, 1997



27e.- Estructura de la Población, 2000

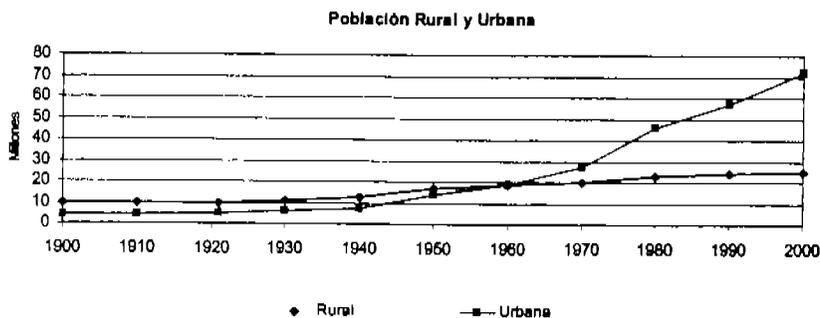


27f.- Estructura de la Población, 2040



La relación entre población rural y urbana (se consideran comunidades rurales las que tienen de 1 a 2,499 habitantes y urbanas las que tienen de 2,500 habitantes en adelante) presenta una fuerte tendencia favorable a la segunda (véase gráfica No. 28). De acuerdo al estudio preliminar realizado por el INEGI en 1995, la población urbana representa el 73.5% de la población total, y la rural el 26.5%; el incremento de la población urbana en las últimas décadas, es consecuencia tanto de la constante emigración del campo hacia las ciudades y principalmente hacia los grandes polos de atracción, destacando la capital de la República, como consecuencia de la crisis agrícola y los términos de intercambio desiguales entre el campo y la ciudad, como del crecimiento del empleo, las comodidades y los servicios en espacios habitacionales de atracción.

Gráfica No. 28. Población Rural y Urbana



Fuente: INEGI. Estadísticas Históricas de México. Proyecciones: www.conapo.gob.mx

Esta creciente tendencia es importante debido a lo que potencialmente significa para el proceso de urbanización y la gobernación, ya que la creciente formación de conglomerados continuamente ascendentes en los centros urbanos,

genera la concentración y expansión de modo continuo de los tipos más especializados de actividades industriales, financieras, educativas, culturales, políticas y administrativas; generándose en consecuencia, también necesidades extraordinariamente crecientes²⁰ de urbanización, servicios y obras públicas, vivienda, transporte, empleo, etcétera, acentuando el patrón tradicional, concentrador, de distribución de la población.

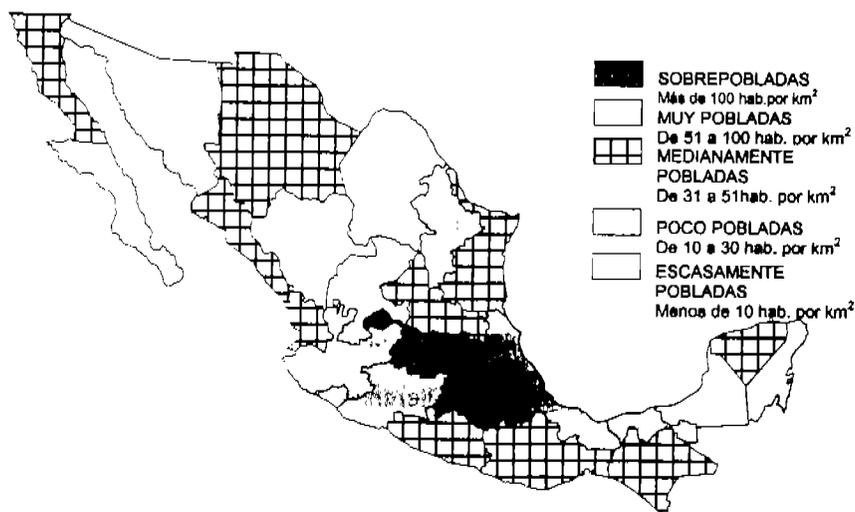
La población está distribuida de manera irregular en el territorio nacional, principalmente por la influencia de factores históricos, económicos y físicos. Hay regiones que están densamente pobladas, en tanto que hay otras con escasa población. Entre los factores que inciden en el patrón de distribución de la población puede mencionarse a los siguientes.

- La concentración de la actividad económica: en virtud de que la economía nacional no ha sido sujeta a una política rigurosa de desconcentración, la población sigue creciendo en los tradicionales espacios industriales donde se encuentran las fuentes de trabajo: el Distrito Federal, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Tlalnepantla, Torreón, León, Orizaba, Minatitlán, etc.; los distritos de riego también atraen a la población: Valle de Juárez, Valle de Mexicali, Comarca Lagunera, Valle Bajo del Bravo, etc. Las fronteras, particularmente la del norte, presentan también tendencias de atracción y concentración de población, tanto por las fuentes de trabajo de la maquila como el paso para el "otro lado".

²⁰ Centro de Estudios Económicos y Demográficos. Dinámica de la población en México; El Colegio de México, México, 1991, p. 81.

- La cultura, destacando en este rubro las instituciones educativas, que están en su mayoría en los grandes núcleos urbanos; se convierten en uno de los factores de atracción de población.
- La política: las comunidades que son asiento de los gobiernos o poderes -federal, estatal, municipal- son los centros con mayor número de habitantes debido a que allí además de ser una potencial fuente de empleo también son los centros donde se localizan mayores servicios y comodidades (véase ilustración No. 2).

Ilustración No. 2. Densidad de la Población por Entidad, 2000



Fuente: INEGI. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos y por Entidad Federativa. Bases de Datos y Tabulados de la Muestra Censal.

En México se han realizado avances en cuanto a lograr un mejor equilibrio sociodemográfico, pero se está por debajo de los desarrollos alcanzados por los países desarrollados. Para 1995, por ejemplo, la tasa media de crecimiento total de la población mexicana fue de 1.8 por ciento, muy cerca del promedio mundial que es de 1.5 por ciento, pero muy lejos de la tasa de crecimiento promedio de los países desarrollados, que fue de 0.3 por ciento.

El nivel de vida de la población, medido a través del ingreso per cápita presenta situaciones contrastantes. México con un producto per cápita de 3,872 dólares para 1995, año que ya estaba operando el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, se encuentra bastante alejado de los dos socios comerciales más importantes, Canadá y Estados Unidos, con un producto per cápita de 20,541 y 23,179 dólares, respectivamente. En América Latina, Argentina tiene un producto per cápita de 3,040 dólares más alto que el de México, lo que sitúa al país en el segundo sitio (*véase cuadros 10 y 11*).

Considerando un indicador de gran relevancia para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH, que combina indicadores demográficos, educativos, económicos y sociales), el cual tiene el propósito de mostrar las diferencias y distancias en el desarrollo humano alcanzado entre los diversos países, México se ubicaba, en 1994, año del TLC, en el 52º lugar, dentro de los 53 países clasificados como de alto desarrollo humano.

Cuadro No. 10. Indicadores Demográficos y Económicos en Diversos Países del Mundo

Países seleccionados	Población Total (Millones) 1995	Población Total (Millones) 2000	Tasa de Crecimiento %	PIB Per Capita (Dolares constantes 1995=100)
México	91.1	97.4	1.8	4,459
Africa				
Angola	11	12.9	3.2	527
Egipto	62.3	68.5	1.9	1,146
Asia				
Japón	125.5	126.7	0.2	42,081
Malasia	20.1	22.4	2.2	4,251
Europa				
España	39.6	39.6	0.0	15,644
Italia	57.3	57.3	0.0	19,574
América				
Argentina	34.7	37	1.3	8,475
Brasil	159.3	170.1	1.3	4,509
Canadá	29.6	31.1	1.0	20,458
Colombia	38.5	42.3	1.9	2,392
Chile	14.2	15.2	1.4	4,784
E.U.A.	267	278.4	0.8	29,683
Venezuela	21.8	24.2	2.1	3,499

Fuente: INEGI, México en el Mundo, Edición 2001.

Cuadro No. 11. Indicadores para México y Algunos Países del Mundo

País/Continente	Porcentaje de Población Urbana/Rural 1999	Mortalidad Infantil 1995	Esperanza de vida (años) 1998		Tasa Global de Fecundidad 1985-2000	Analfabetismo 1998		Posición/ Índice de Desarrollo Humano 1998
			Mujeres	Hombres		Mujeres	Hombres	
México	74/26	29	75.7	69.7	2.8	11.3	7.1	55/0.784
Africa								
Angola	34/66	55	70.6	67.7	6.8	45.7	23.5	160/0.405
Egipto	45/55	54	68.3	65.1	3.4	58.2	34.5	119/0.623
Asia								
Japón	79/21	4	83.0	76.9	1.4	1.0	1.0	9/0.924
Malasia	57/43	11	74.5	70.1	3.2	18	9.3	61/0.772
Europa								
España	77/23	7	81.6	74.7	1.2	3.5	1.6	21/0.899
Italia	67/33	9	81.3	75.2	1.2	2.1	1.2	19/0.903
América								
Argentina	90/10	22	76.9	69.8	2.6	3.4	3.3	35/0.637
Brasil	81/19	53	71.2	63.3	2.3	15.5	15.5	74/0.747
Canadá	77/23	6	81.9	76.2	1.6	1.0	1.0	1/0.935
Colombia	73/27	34	74.5	67.6	2.8	8.8	8.7	68/0.764
Chile	85/15	14	78.4	72.4	2.4	4.8	4.4	38/0.826
E.U.A.	77/23	7	80.2	73.5	2.0	1.0	1.0	3/0.929
Venezuela	87/13	21	75.9	70.2	3.0	8.6	7.4	65/0.770

Fuente: INEGI, México en el Mundo, Edición 2001.

Entre 1950 y 1975, México tuvo una tasa de crecimiento económico anual, prácticamente sin inflación, de 6.5%. Al final del "milagro mexicano" y del "desarrollo estabilizador", 20% de la población más pobre pasó de controlar 6.1% del PIB a solamente 2.9%; el 30% siguiente de la población aumentó sólo 3 puntos su control sobre el PIB (de 13% a 13.3%). En su conjunto, 50% de la población que en 1950 controlaba, después de los impuestos, 19.1% del PIB, disminuyó a 16.2%, lo cual significa una excesiva concentración del Ingreso, fenómeno que venía dándose en las etapas mencionadas, pero sin ensanchar la banda de la pobreza a los niveles actuales: oficialmente se reconocen más del 50% de la población, como pobres²¹.

Entre 1981 y 1997, la masa salarial mexicana, es decir, el conjunto de los salarios de todos los que desarrollan actividades productivas, formales, ya que los informales no existen en las estadísticas, pasó, de representar 37.46% del PIB en 1981 (35.34% en 1994), a 29.28% en 1997. En 1998, la cifra fue 31.36% del PIB²². La misma publicación señala que, "a precios constantes, el ingreso per cápita, equivalente a 100 en 1980, pasó a 104.6 en 2000".²³ En suma, un crecimiento casi nulo del Ingreso; es decir, una generación perdida (ya antes, en los 80's, se había tenido una década pérdida en cuanto a crecimiento de la economía, y una disminución drástica del ingreso real de la población).

²¹ Wouter van Ginneken. *Socio-economic groups and income distribution in Mexico*. Croom Helm Ltd., Londres, 1980, p. 10.

²² Dietz, Hugo, México, banco de datos 1999. Ed. El Inversionista Mexicano, México, 1999, p. 19.

²³ *Ibidem*.

El gran reto de la gobernabilidad es el desarrollo, es decir, la ecuación crecimiento económico + cambio social + cambio cultural + redistribución del ingreso; aspectos inseparables de la fundación republicana del Estado de Derecho, esto es, la Nación organizada jurídica y políticamente para que el crecimiento económico suponga, a la vez, transferencia de la riqueza a la mayoría y no a unas minorías oligárquicas, como se hizo con la privatización de empresas públicas, con la privatización del sistema bancario, y la expropiación de los ahorros y los recursos nacionales que significó el Fobaproa ante una sociedad estupefacta y vencida.

En suma: superar los rasgos premodernos del Estado, estrechamente vinculados con minorías oligárquicas, fundando al Estado de Derecho, cuyas dos condiciones básicas son la división de poderes y el sometimiento a la Ley, por el que detenta el poder legítimo, como condición para alcanzar el desarrollo; pero también, el desarrollo como condición para alcanzar el pleno Estado de Derecho: se requiere cierta posición económica y social para el ejercicio de la libertad y de los derechos, freno real y efectivo, a los abusos del poder. El reto de la gobernabilidad, en consecuencia, es la expansión de las libertades reales. Se han conseguido algunas, se han arrancado otras, que muestran los cambios operados en la sociedad mexicana; pero hace falta consolidar las libertades actuales y ensanchar otras; hace falta incrementar las oportunidades de participación y la capacidad de selección de opciones.

Finalmente, se plantearán algunos retos de la gobernabilidad:

- La marginación del bienestar material de una franja ancha de la población mexicana, cuya magnitud varía de acuerdo a la posición ideológica y a los indicadores utilizados (30, 40, 50 millones de mexicanos, que representan 30, 40 o 50% de la población nacional en situación de pobreza y/o de pobreza extrema)
- Dotación de incentivos para la producción y distribución de alimentos.
- Políticas de urbanización.
- Mejorar los servicios de salud en zonas urbanas y cubrir las zonas rurales.
- Medidas para conservar el equilibrio ecológico en todos los sectores económicos
- Promover la generación de empleos, considerando sobre todo el ritmo en que los jóvenes se incorporan al campo laboral (algunos expertos estiman debe ser de medio millón al año para satisfacer la demanda)
- Infraestructura en educación, pero sobre todo, reducir drásticamente la deserción y elevar la calidad de la misma.

En suma, México tiene una serie de "déficits" que son necesarios cubrir para profundizar en la Reforma del Estado Mexicano, de acuerdo a la hipótesis fundamental del presente trabajo.

Estos déficits seguirán siendo planteados en el capítulo 4 de la presente investigación. Este capítulo es el análisis del subsistema directivo; es decir, la dimensión ético-política en la Reforma del Estado.

***Capítulo 5. Marco teórico-conceptual
del control y evaluación
gubernamental, desde el punto de vista
sistémico***

Debido a la existencia, entre otras, de las situaciones siguientes:

- Impotencia, como miembro de la sociedad, para lograr vivir en comunidad, de manera segura y confortable.
- Incapacidad de la Administración Pública y de un marco jurídico para satisfacer las necesidades sociales, en virtud de la sordera, la miopía, la prepotencia, la megalomanía, y el burocratismo, a veces, prevaleciente a nivel gubernamental.
- Desproporción existente entre trabajo y esfuerzo desplegado y las remuneraciones obtenidas por los mismos.
- Escasez de recursos.
- Operación de la corrupción.
- Desvinculación de los sistemas reales de organización y operación social con respecto a la Administración Pública y al Gobierno.

Ante la necesidad de expresar que la soberanía radica en el pueblo, en la sociedad, y que ella es la que debe erigirse como elemento preponderante del Estado, surge la importancia de:

- Tomar conciencia de la crisis económica-política-social que estamos atravesando.
- Tomar conciencia del papel que juegan el Gobierno y la Administración Pública para superar la crisis.
- La necesidad de contar con un marco jurídico que permita la aplicación de políticas públicas adecuadas.

- La participación ciudadana en las tareas de Gobierno.
- La importancia de revitalizar la dignidad del servidor público.
- La necesidad de crear la cultura del servidor público honorable.
- La necesidad de readecuar la Administración Pública a los sistemas operantes realmente en la sociedad, y de cerrar la brecha de operación entre la realidad, la Administración Pública y el Gobierno.
- La necesidad de manejar mejores sistemas de información del Gobierno, de la Administración Pública y de la sociedad, así como de sus interacciones. El flujo debe ser ágil, eficiente, eficaz y con un elevado sentido de honradez.

“Ha habido muy poca preocupación por entender los factores, procesos y en general los determinantes del proceso de implementación de las políticas. El muy difícil y casi siempre tácito supuesto que subyace gran parte de los análisis sobre políticas públicas es que el problema, y por tanto el área de atención fundamental, debía ser la elección de las políticas, ya que, una vez escogidas, la burocracia pública las ejecutaría tal como fueron diseñadas. De esta manera los fracasos o inadecuaciones en el desempeño del Estado han tendido a ser examinados en función del fracaso o las inadecuaciones de sus políticas.”¹

“Con frecuencia ciertas políticas públicas son probadas, evaluadas y descartadas cuando en realidad jamás fueron implantadas.”²

¹ Naim, Moisés. “Un Marco Conceptual para el Análisis de Implementación de Políticas Públicas”. *Politeia* No. 8, Venezuela, 1979, p. 8.

² *Ibidem.*, p. 9.

“En los países subdesarrollados (PSD), los problemas de implementación son aún más agudos, lo que tiende a generar una distancia proporcionalmente mayor entre los objetivos y los resultados de las políticas. Como es de esperarse, en los PSD la mayoría de los factores que determinan las brechas entre objetivos y resultados son magnificados por los problemas estructurales típicos de estos países.”³

“¿Qué factores intervienen entonces en la ejecución de las políticas, para que sus resultados deriven hacia objetivos alejados de las intenciones originalmente formuladas? La respuesta específica a esta pregunta varía en función del área concreta de política pública a que se haga referencia.”⁴

Al examinar patrones comunes se descubre que dos de las categorías que sintetizan la mayoría de las causas de las brechas de la implementación son los que denominamos *factores políticos* y *factores organizacionales*.

Una tercera categoría de primordial importancia es la que recoge los factores producidos por la incertidumbre, motivada ésta en esencia por lo insuficiente e inadecuado de la información que tiende a rodear la formulación e implementación de las políticas públicas.

Es importante reconocer y enfatizar desde el inicio la necesidad de interconectar y relacionar estas tres categorías entre sí; en especial la política con la organizacional.⁵

El ambiente en el cual se lleva a cabo la formulación e implementación de políticas es usualmente de una complejidad extrema.

³ *Ibidem.*, p. 11.

⁴ *Ibidem.*, p. 13.

⁵ *Ibidem.* p. 14.

“Los supuestos de racionalidad constante de los actores que toman o implementan decisiones deben ser cuidadosamente reexaminados. Entre los factores comúnmente citados en contra de los supuestos de racionalidad están: 1) las restricciones impuestas por la incapacidad de manejar y evaluar toda la información que requeriría una decisión tomada de acuerdo al modelo racional o analítico; 2) los sesgos y distorsiones causados por la especialización; 3) los costos prohibitivamente altos que en ciertos casos y después de cierto límite puede tener la extensión de la discusión y del estudio de las decisiones a tomar, y 4) la necesidad de hallar decisiones que puedan ser adaptadas al conjunto ya existente de rutinas, programas, métodos y procedimientos de la organización.

Un importante factor adicional que limita los supuestos de racionalidad tiene que ver con la existencia de objetivos. La racionalidad presupone objetivos. Es la existencia de objetivos (o metas) claramente definidos lo que hace que se puedan jerarquizar las acciones en términos de preferencias.”⁶

Aquí es menester destacar los supuestos generales para la sucesión y terminación de políticas:

“En relación a la función. En este caso se trata de un servicio o función de la Administración cuya prestación puede atravesar, de hecho, distintos organismos y políticas de los poderes públicos. Los casos de terminación de alguna función asumida por la administración pública son muy raros.

...En relación a una organización. Es ésta una posibilidad de terminación que presenta menores dificultades que la terminación funcional. No obstante, no se debe olvidar que las organizaciones parecen estar construidas para permanecer.

...En relación a una política. Si partimos del supuesto de que una política pública es, en buena parte, una particular y concreta aproximación o estrategia para solucionar un problema concreto, deberíamos imaginar que resulta más fácil propiciar la terminación de una política que la de una función u organismo.

...En relación a un programa. Nos referimos aquí a las medidas específicas que se toman para llevar a cabo una determinada política. Su misma concreción convierte en mucho más vulnerables que las políticas.”⁷

⁶ *Ibidem.*, p. 18.

⁷ Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. INAP, España, 1989, pp. 125-127.

Ahora bien, las políticas constituyen productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas. Las mismas se componen de decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables.

"Los procesos de decisión implican la selección entre diferentes políticas o programas de aquellos que se ajusten mejor a los objetivos perseguidos con base en los criterios definidos. Para hacer la selección es necesario evaluar las alternativas de acuerdo con sus resultados previstos.

Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen. Para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planeados o no.

En el primer caso hablamos de evaluación a priori o ex-ante, en el segundo de evaluación a posteriori o ex-post.

La correcta asignación de los mismos de acuerdo con las prioridades establecidas en la jerarquización de finalidades perseguidas permitirá en su ejecución, un impacto sobre el problema que se intenta resolver. Evaluar estas variables implica definir algunos criterios que permitan comparar diferentes proyectos para tomar una decisión que seleccione el mejor o las diferentes gestiones de organizaciones.

Entre los criterios más comúnmente utilizados figuran: eficiencia, eficacia, efectividad y productividad."⁸

Una racionalidad política es necesario combinarla con la racionalidad técnica, cuyo objetivo fundamental es el logro de consenso, de apoyo y poder político y cuyos costos son, por ejemplo, los acuerdos y compromisos entre grupos, partidos, etcétera.

⁸ Cardoso Brum, Myriam. *La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones*. Revista de Administración Pública No. 84. México, 1993, p. 170.

"Así, podemos hablar tanto de eficiencia económico-financiera (generalmente considerada "la eficiencia"), social o política y, sobre todo, al tratar organizaciones públicas y evaluar políticas públicas, que persiguen objetivos múltiples, referirnos a un concepto de eficiencia amplio, en que se incluyan todos los logros de objetivos y todos los costos implicados para ello, cualquiera sea su naturaleza."⁹

"Los métodos matemáticos de evaluación son una herramienta importante para el desarrollo del proceso si se conocen bien sus aportaciones pero también sus supuestos y limitaciones. Sin embargo, siempre resultarán impotentes para considerar la complejidad de la gestión de políticas públicas por lo que resulta fundamental su complementación con enfoques de carácter explicativo."¹⁰

En este marco, hay que puntualizar que la Administración Pública es una ciencia, un proceso, un arte y una técnica, es una organización, y por tanto un sistema que para sobrevivir debe satisfacer a su "cliente", que es la sociedad, en un medio ambiente de escasos recursos. Así, la Administración Pública debe de actuar conforme a una cultura de mejoramiento continuo y de conocimiento de su "cliente", de las necesidades de éste, y del grado de satisfacción de las mismas. También debe conocer cómo la vé su "cliente".

Mientras la Administración Pública no centre sus acciones en la sociedad, tomando en cuenta a esta misma para conocerla mejor y para retroalimentar su quehacer administrativo, el destino de la administración pública se erige como el fracaso.

¿Cómo transformar la Administración Pública?. ¿Cómo transformar al Gobierno?. ¿Cómo satisfacer al Estado y que sobreviva equilibradamente?. ¿Como deben ser las adecuaciones del marco jurídico para mejorar la gestión

⁹ Ibidem., p. 173.

¹⁰ Ibidem., p. 197.

pública? ¿En qué dirección deben ir las transformaciones, es decir, la Implantación de las políticas públicas?. Estas respuestas están, en un amplio sentido, en la población, en los sistemas sociales operantes en la realidad, y en una interacción "sana" entre la sociedad, la Administración Pública y el Gobierno; es decir, en el diseño, implementación e incluso, conclusión de políticas públicas.

En este marco, el control de los recursos escasos y la evaluación del quehacer gubernamental o de las políticas públicas, toman gran importancia para lograr dicha reforma.

Así, el capítulo está dividido en tres partes. La primera se refiere a lo que es la Administración Pública, cubriendo los aspectos: el objeto de conocimiento de la Administración Pública; La Administración Pública como sistema; y el papel de la Administración Pública como diseñadora, implantadora y evaluadora de las políticas públicas.

La segunda parte del capítulo se refiere al control en la Administración Pública y comprende la conceptualización del control, sus tipos y la importancia del control administrativo.

La parte tercera corresponde a la evaluación de las políticas públicas, definiéndose lo que es la evaluación, sus objetivos, los elementos que comprende, tipología, intereses presentes en el proceso, problemática, metodologías, aportaciones y limitaciones, y por ende, su importancia.

Ahora bien, la Administración Pública es un sistema que debe satisfacer a la sociedad, con sus recursos escasos, con una cultura de mejoramiento continuo, dejando la megalomanía y la prepotencia, y siendo más analítica y estudiosa para

poder avanzar en el diseño, implantación, evaluación y conclusión de políticas públicas, en beneficio del desarrollo nacional.

El desarrollo nacional implica, entre otros aspectos, la descentralización administrativa y política, el fortalecimiento del federalismo, el avance en la ampliación de la vida democrática, el combate a la pobreza, el mejoramiento en la procuración e impartición de justicia, así como en el ejercicio de las libertades, garantías y obligaciones, y en las condiciones de vida de la población.

La única manera de avanzar es construir "puentes efectivos" para la operación conjunta y armoniosa del Gobierno, la Administración Pública, y los sistemas reales operantes en la sociedad, a saber, de transportes, de salud, agrícola, educativo, de vivienda, etc. Los "puentes efectivos" son las políticas públicas.

Sólo mediante esos puentes, la Administración Pública podrá operar efectivamente, y la sociedad, con su estructura económica y política, avanzar hacia estadios de equilibrio dinámico, inherentes al progreso y al desarrollo nacional.

La Administración Pública puede perder su significado, su sentido, su razón de ser, si no diseña, implanta y evalúa políticas públicas adecuadas y enfocadas a su esencia, es decir, el servicio.

5.1 *¿Qué es la Administración Pública?*

Mediante las políticas públicas, la Administración Pública se satisfacen demandas, se resuelven problemas, se alcanza o se reconquista la legitimidad de

apoyo para el Estado-gobierno. Hoy, el Estado y su administración no sólo resuelven problemas sociales y políticos, sino que son el origen de los aspectos sociales y políticos.

5.1.1 El Objeto de Conocimiento de la Administración Pública

De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva, existen tres enfoques relativos al objeto de conocimiento, propuestos para la Administración Pública, a saber: la Administración Pública como "institución estatal", como "proceso administrativo" y como "técnica de administración".

"El concepto de la Administración Pública como institución estatal destaca su naturaleza funcional para fines políticos, de lo cual deduce su *naturaleza política* y funda su incorporación en la ciencia política. En cambio, el concepto de la Administración Pública como proceso administrativo destaca la *naturaleza administrativa* de sus acciones y funciones orientadas por fines políticos y por ende, propone una ciencia administrativa. El primer concepto se produce desde una perspectiva *teleológica*, que consiste en definir la Administración Pública desde los fines que atiende y realiza; el segundo concepto se produce desde una perspectiva *esencial* que consiste en definir la Administración Pública a partir de las acciones y modalidades con las que atiende y realiza los fines. El primer concepto hace casi exclusivo énfasis en mostrar que la Administración Pública es funcional y que existe en función de fines políticos (naturaleza política); el segundo concepto, por su lado, hace casi exclusivo énfasis en mostrar cómo esta realidad funcional está intrínsecamente constituida y organizada y cómo opera para poder realizar los fines políticos".¹¹

"Existe en la comunidad un tercer grupo de intelectuales que, al hacer énfasis en la naturaleza exclusivamente administrativa de la Administración Pública, convierten la ciencia de la Administración Pública en una suerte de arte o

¹¹ Aguilar Villanueva, Luis. *Los objetos de conocimiento de la administración pública*. Revista de Administración Pública (RAP), No. 54, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1980, pp. 368-369.

tecnología, de razón técnica".¹² Este es el tercer enfoque al que se refiere Aguilar Villanueva.

El primer enfoque sustenta que por la Administración Pública, el Estado se realiza como orden de dominación.

"Desde este punto de vista resulta lógico que conocer y explicar científicamente la Administración Pública significa conocer el Estado y, más profundamente, conocer el capital que en el fondo da origen -se dice- al Estado de derecho, a la división de poderes, a la separación entre Estado y sociedad civil, entre público y privado, así como da origen a la separación entre política y administración y al surgimiento de la administración como una actividad separada de la sociedad."¹³

Este enfoque considera que la ciencia de la Administración Pública es una ciencia del Estado, es una ciencia política.

El segundo enfoque se refiere a otro grupo de intelectuales que levantan objeciones a que:

El objeto de "conocimiento de la ciencia de la Administración Pública sea lo estatal, lo gubernamental o lo político y que, por tanto, sea o deba ser una ciencia política o una disciplina determinada en su ejercicio, por el cuerpo teórico-metodológico de la ciencia política. No ponen en duda que la Administración Pública sea una institución estatal-gubernamental, sino se cuestiona y objeta que este concepto ("objeto de conocimiento") silencie y prescinda de tomar en consideración lo específicamente administrativo de la Administración Pública. En su opinión, el concepto institucional-estatal subraya y destaca sólo que la Administración Pública es una organización (legalmente estructurada) de acciones, para realizar los fines que les son ordenados por el gobierno del Estado y que derivan de las decisiones que éste toma ante situaciones sociales y políticas, dentro del marco constitucional."¹⁴

¹² *Ibidem.*, p. 370

¹³ *Ibidem.*, p. 365

¹⁴ *Ibidem.*, p. 387

Derecho, ejército, cámaras legislativas, estados federales, municipios, Poder Ejecutivo, Suprema Corte, procesos electorales, etc., son todas instituciones del Estado, que son distintos de la Administración Pública.

Por último, de acuerdo a Aguilar Villanueva, la tercera tendencia es la de "descientificar" la Administración Pública, la cual se encuentra comunmente difundida entre los profesionales "publi-administrativistas" en ejercicio, implicados en tareas, "encargos" y responsabilidades inaplazables. Para éstos, las técnicas de planeación, presupuestación, evaluación, distribución, seguimiento, etc., son más importantes que el debate epistemológico y metodológico sobre la posibilidad y ámbito de validez de una ciencia de la Administración Pública.

"Algunos profesionales, menos advertidos y ahogados en su pragmatismo, llegan a despreciar o menospreciar los esfuerzos por lograr una ciencia de la Administración Pública; otros, más agudos intelectualmente y acostumbrados a reflexionar críticamente sobre su práctica y los supuestos de su práctica, no desestiman la necesidad de una ciencia administrativa, pero dejan este encargo a los Intelectuales. Esta esclerosis entre prácticos y teóricos de la Administración Pública es precisamente la que ha impedido el consenso en torno al objeto de conocimiento de la Administración Pública. Se puede aventurar la suposición que los teóricos, al estar separados del ejercicio administrativo y al desconocer sus técnicas y problemas, son los que han empujado hacia una ciencia de la Administración Pública como "ciencia política", que poco contribuye e incide en el ejercicio administrativo. De la misma manera, los profesionales, quizá por inclinación personal o a causa del agobio de sus responsabilidades, han reducido la Administración Pública al puro uso inteligente de procesos técnicos, convirtiéndola, a su pesar, en una tecnología sin autonomía intrínseca, sin autoreflexión racional y fundamentación científica".¹⁵

En suma, de acuerdo al autor:

"Un concepto que, por subrayar el aspecto administrativo, no recoja su carácter 'público' y, por tanto, su inserción en el Estado y su referencia intrínseca al gobierno del Estado, resulta ser un concepto limitado. De

¹⁵ Ibidem., p. 370.

la misma manera, se muestran los límites de un concepto que, por recoger en su contenido lógico la acción administrativa, privilegia las técnicas de administración y deja de lado o borra el hecho de que las técnicas se incorporan dentro de un proceso que no es discrecional, sino que está legalmente institucionalizado en sus competencias y funciones y que además opera para la realización de fines gubernamentales que le son autoritariamente predados".¹⁶

5.1.2. La Administración Pública como Sistema

Los conceptos de la Teoría de Sistemas surgieron como resultado de la conjunción de diversas disciplinas a lo largo del siglo XX y se encuentran asociados al desarrollo de las computadoras. Términos como "Sistema Abierto" (concebido por Ludwig von Bertalanffy), retroalimentación (Norbert Wiener y W. Ross Ashby), o simulación de procesos (Jay Forrester), han sido utilizados para la elaboración de diversas teorías que explican la realidad, tanto a nivel de las ciencias exactas como de las sociales. "El lenguaje y la retórica del pensamiento de sistemas ha sido adoptado, entre otros, por administradores, psiquiatras, trabajadores sociales, científicos sociales y políticos".¹⁷ Este planteamiento de la sociedad como un "sistema", constituyó una innovación teórica, un enfoque alternativo para la investigación social.

El origen de la teoría de sistemas se encuentra en las reflexiones filosóficas y psicológicas desde autores clásicos como Platón (realismo) y la visión newtoniana del mundo; derivado de éstas, surgieron el contextualismo y organicismo (Pierce y James), que concibieron el mundo como un complejo ilimitado en condiciones de cambio y novedad, orden y desorden. Estos planteamientos y otros de autores

¹⁶ Idem.

¹⁷ Lillienfeld, Robert. *Teoría de sistemas. Orígenes y aplicaciones en ciencias sociales*, Trillas, p. 10.

como Henderson, Cannon, Kohler y Anguila, contribuyeron a establecer las bases de la teoría de sistemas, cuyo mayor exponente fue Ludwing Von Bertalanffy con su concepción del mundo como una organización como tal, sugiere un intercambio material con su medio ambiente; a través de entradas y salidas que producen cambios en el mismo.

A partir de 1954 se constituyó la Sociedad de la Teoría General de Sistemas que cambió de nombre a Sociedad General de Sistemas, en las que von Bertalanffy y colegas se abocaron al estudio de estos temas en los 60's, contribuyendo con aportaciones en el campo de la biología, física, matemáticas, investigación de operaciones y psicología, entre otras.

Ya desde la década de los 30's en el ámbito de las ciencias sociales, Parsons y Merton adoptaron la idea del Sistema Social y trasladan algunos conceptos aplicándolos a los análisis de los grupos humanos y su cultura (universo simbólico), habiendo considerado que el enfoque científico es perfectamente aplicable a ciertos aspectos de la sociedad.*

La teoría de Sistemas ofrece amplias posibilidades para las Ciencias Sociales porque permite la exposición, conceptualización y esquematización de los fenómenos sociales. Permite igualmente tratar organizaciones muy complejas y descubrir sus intrincadas interrelaciones. Constituye el estudio de esas relaciones con énfasis en los procesos y transiciones de las redes de comunicación e información. Esto es, se observa un "sistema de componentes interactuantes, involucrados en transacciones tanto con ambientes internos como

* Concebida como un conjunto de entidades (sistemas) relacionadas entre sí y organizadas jerárquicamente según el concepto de jerarquía de Ervin Lazlo.

externos, de forma tal que el conocimiento del ambiente externo de algún modo está construido en el sistema".¹⁸

En la década de los 70's, Karl Deutsh y David Easton aplican el enfoque de sistemas a la ciencia política. En su obra "Los nervios del Gobierno", Deutsh afirma que una sociedad debe recibir continuamente flujos de información de tres tipos: a) sobre el mundo externo, b) sobre el pasado, con un amplio espectro de memoria y recombinación; y c) sobre sí misma y sus propias partes; la modificación en el flujo o la interrupción del mismo, produce inestabilidad. Easton, por su parte, señala la utilidad de interpretar los fenómenos políticos como sistemas abiertos, que debe obtener una adecuada retroalimentación sobre otros sistemas ambientales.¹⁹

Los grandes cambios a nivel mundial desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y al finalizar el siglo pasado, se han analizado a través de varios estudios basados en la teoría de sistemas, destacan autores como Kenneth Galbraith, Joseph Bentsman, David T. Bazelon, Benjamín Kleinberg y James O'Connor, entre otros; los cuales en sus respectivas obras, señalan las principales características de la sociedad actual, tales como el papel del Gobierno en la economía, el surgimiento de nuevas formas industriales, concentración del poder económico en grandes corporaciones y los cambios ocurridos en las estructuras de producción, ocupacional, de servicios y educativas.

En este marco, es de señalar que Chevallier y Loschak, estudiosos de la Administración Pública de origen francés sostienen que el análisis sistémico de las

¹⁸ Buckley, Walter. *Sociology and modern system theory*. Citado por Robert Lillienfeld, Trillas, p. 244.

¹⁹ Lillienfeld, op. cit, pp. 254-261.

organizaciones, correspondientes a la escuela norteamericana, no es aplicable en términos estrictos, a la Administración Pública, que si bien es una organización, es un ente muy especial que por contener el ingrediente político.

“La problemática sistémica, multiforme, es susceptible de intervenir para estudiar la inserción del sistema administrativo en el sistema social que lo engloba y condiciona; sin suprimir por completo su autonomía”.²⁰

Asimismo, Chevallier y Loschak señalan que:

“El problema de localización del espacio administrativo no se plantea solamente en relación con la sociedad. Si, en su origen, se superponen y se confunden los espacios político y administrativo, no sucede lo mismo desde el instante en que lo político se enriquece, se diversifica, se dilata fuera del campo cerrado del aparato de cohesión y acaba por formar un verdadero sistema: el espacio administrativo se encuentra en adelante inserto en un espacio político más amplio que lo rebasa; y esta disociación parcial impone definir la relación que une la administración a lo otros componentes políticos”.²¹

Por otra parte, algunos autores sostienen que no se puede tasar con la misma medida las organizaciones privadas y las públicas, ya que las primeras sólo buscan el beneficio económico, y las segundas fundamentalmente el social.

También es de señalarse, que los destacados estudiosos mexicanos de la Administración Pública, en términos generales, seguidores de la corriente europea occidental actual, como Omar Guerrero y Ricardo Uvalle, entre otros, afirman que si bien es aplicable este enfoque sistémico y la búsqueda de la eficiencia característica de la escuela norteamericana en la Administración Pública, lo es sólo en una esfera a la que denominan gestión pública. Así, de acuerdo a lo

²⁰ Chevallier, Jacques, Loschak, Daniele. *La Ciencia Administrativa*. INAP, Fondo de Cultura Económica, México, 1983, p. 28.

²¹ *Ibidem.*, p. 71.

manifestado en este sentido por Omar Guerrero, en una de sus clases impartidas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, "se correlacionan las palabras administración y gestión, a las de habla inglesa 'administration' y 'management', respectivamente".

Fremont E. Kast, autor norteamericano, afirma que el objetivo a largo plazo de las organizaciones, tanto públicas como privadas, es sobrevivir, con todo lo que esto implica para cada ámbito particular, a saber: satisfacer su mercado o las demandas ciudadanas de servicios, obtener ganancias o beneficios sociales, etc. Asimismo manifiesta la necesidad de tener siempre en mente el enfoque de contingencia, es decir, todo depende de las características particulares y de las circunstancias.

"Cuatro elementos básicos pueden ser identificados en cualquier definición de organización: 1) hacia objetivos, 2) mediante gente, 3) vía técnicas, y 4) en una estructura".²²

Toda organización, según las teorías de sistemas, es un sistema para el logro de objetivos, y por ello, debe estar dirigida. Esta parte directiva, o mente que maneja a la organización es el subsistema de información-decisión, el cual está en el centro del sistema, o sea, es el punto de interrelación, e implica el mando, la dirección, en tres niveles: operativo, de coordinación y estratégico, para mantener el sistema en equilibrio dinámico con el medio ambiente. Esta parte es la que diseña, implanta, evalúa o determina la conclusión parcial o total de las políticas públicas.

²² Kast E., Fremont., Rosenwelg, James. *Organización and management. A systems and contingency approach*, McGraw Hill-Kogakusha, tercera edición, E.U.A., 1979, p. 7.

"Una perspectiva no reduccionista consiste en enfocar las relaciones entre las esferas desde una perspectiva sistémica, según la cual la política, la economía y la sociedad, aunque son esferas relativamente autónomas, se relacionan en influyen entre sí".²³

El problema de aplicabilidad del enfoque sistémico de la escuela norteamericana, no estriba en que el enfoque sistémico no es el adecuado para el análisis de la Administración Pública en virtud de la presencia de la política que rebasa a la administración; el meollo está en cómo plantear los subsistemas y sus interrelaciones y relaciones con el medio ambiente. Así, se propone que el área de intersección común de todos los subsistemas, se llame "dirección", en la cual se opera el proceso administrativo de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación e incluso terminación parcial o total de las políticas públicas, en sus niveles operativo, medio y estratégico. Al nivel estratégico de la "dirección" corresponderá la política. La misión de la política no está en la organización misma, sino fuera de ella, en la sociedad, siendo esta representación la que en realidad diferencia a la Administración Pública de cualquier otra organización y no, como manejan muchos autores, por el tipo de beneficio que se persigue, es decir la presentación básicamente de servicios públicos y no la producción de bienes para el mercado.

La Administración Pública para permanecer, para sobrevivir, y dada su interacción con un denominado suprasistema ambiental, pasa por constantes y permanentes estados de equilibrio dinámico, que no necesariamente implican

²³ Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado, límites del Estado*, INAP, México, 1982, p. 9.

eficiencia, más sí eficacia. Por otra parte, el enfoque sistémico en sí no engloba el concepto de eficiencia, sino el propio análisis sistémico auxilia a determinar de manera desglosada elementos que pueden arrojar luces sobre coherencias y problemas de utilización racional y productiva de recursos técnicos, de organización, presupuestales, materiales, humanos y de información. También este enfoque ayuda a comprender y analizar la complejidad de factores involucrados en cada individuo, grupo, actividad, función, nivel, jerarquía, tanto formal como informal. Es un marco que auxilia al estudio y comprensión de cualquier organización.

El análisis del suprasistema ambiental de la Administración Pública, implica todos los aspectos económicos, sociales, demográficos, de recursos naturales legales, políticos, educativos, técnicos y culturales de todo este país, inmersos en el mundo.

Hay que señalar que las fronteras entre el medio ambiente y la organización son permeables e intercambian flujos de materiales, energía e información permanentemente, modificándose ambas estructuras, arribando a estadios de equilibrio dinámico.

En lo correspondiente al subsistema de metas y valores del sistema relativo a la Administración Pública, éste engloba los valores de los propios servidores públicos como individuos, en cada entidad, como grupo o como organización particular, de la Administración Pública que nos ocupa; de ella misma como un todo; los valores y metas del medio ambiente; y de las relaciones entre todos los ámbitos descritos en este párrafo.

Es importante, para el diseño, implantación, evaluación o determinación de la conclusión de políticas públicas, el conocer el grado de empatía de los valores y metas de los servidores públicos y del medio ambiente de la organización, con los valores de la Administración Pública Federal. Este grado de empatía da luces sobre el nivel de posibilidades de que este sistema satisfaga los intereses de todos, actúe productivamente y de manera nacional, movilice ágilmente los recursos, preste servicios o produzca bienes de manera viable y eficiente, y se cumplan las leyes y los códigos morales y de ética profesional. Los valores y metas organizacionales oficiales en la organización que nos ocupa, están plasmados en lo que conocemos como "normatividad".

En cuanto al subsistema tecnológico, habrá que establecer que dada la variedad de funciones, derivadas de las metas y valores antes señalados, sólo se mencionará, de acuerdo a lo que dice Perrow en la página 165 de la "American Sociological Review" de abril de 1967, en su artículo "A framework for the comparative analysis of organizations", que hay dos dimensiones de la tecnología involucrada en cualquier tarea o herramienta utilizada, basadas en los problemas asociados con el procesamiento de flujos de información, materiales o de energía que se manejan en la organización, a saber: 1) si el problema es familiar o excepcional, 2) el grado en que el problema puede ser resuelto con medios analizables y conocidos.

Así, se puede concluir que el subsistema técnico de la Administración Pública, es de suyo inmensamente diverso, toda vez que la toma de decisiones en la organización implica gran variedad, y en muchas ocasiones gran complicación,

dado que los problemas involucrados integran familiaridad, excepción, medios analizables o no, y medios conocidos y desconocidos.

La estructura de la Administración Pública no se queda atrás, es compleja e implica organizaciones formales e Informales, y aspectos de contenido intrínseco y no intrínseco al puesto y a la función, así como salariales, de verdad, muy diversos.

La estructura implica especialización y división del trabajo, jerarquía, autoridad, responsabilidad, así como apoyo, y las relaciones horizontales y diagonales, el desarrollo de las redes de comunicación, y el grado de flexibilidad para el cambio de las estructuras burocráticas.

En cuanto al subsistema psico-social, incluye los patrones de comportamiento, la personalidad, las similitudes y diferencias individuales, la motivación, las expectativas y el desempeño, la satisfacción de necesidades y su grado en la jerarquía de las mismas, y la motivación al logro, al servicio.

El subsistema directivo es la Intersección de los cuatro subsistemas antes señalados, en cuyo seno se debe analizar el proceso administrativo, el diseño, implantación o determinación de terminación parcial o total de políticas públicas, y por ende, el control administrativo y la evaluación de las políticas públicas, destacando la importancia de este último proceso para así la supervivencia organizacional.

"Visualizar el resultado de la implementación de políticas públicas como la consecuencia de un proceso cohesivo, coordinado y racional es tan erróneo como visualizarlo como la resultante espontánea de las acciones de múltiples actores interactuando sin una discernible lógica unificadora.

...Los entes decisores (individuos u organizaciones) se sensibilizan sólo a un número limitado de variables, rastreándolas, evaluándolas, y, salvo en casos extremos, cegándose a cambios de factores no incluidos dentro de su esquema fundamental de operación.

...¿En qué momento los efectos del "estira y afloja" de los organismos participantes dejan de ser relevantes y en qué momento la influencia de las grandes limitaciones políticas y económicas que envuelven la acción de Gobierno en esa determinada área de la política pública comienzan a moldear el resultado de la acción estatal?

...Mientras que un enfoque considera los factores organizacionales como *causa* de las brechas en la implementación, el otro ve tales factores como *manifestaciones* de las restricciones estructurales dentro de las cuales tiene que ser llevada a cabo la política gubernamental.

...Para este segundo enfoque los procesos de la política burocrática son los mecanismos mediadores o las correas de transmisión mediante las cuales los limitantes políticos y económicos que operan sobre cada área específica de la acción estatal ejercen su influencia.²⁴

"Formalmente, la actividad gubernamental consta de dos fases discretas y claramente diferenciables: una fase de toma de decisiones (la formulación de la política) y otra de ejecución de decisiones (la implantación de la política).

...Es sumamente útil para propósitos analíticos considerar la implementación como un proceso continuo de toma de decisiones.

...Es importante para el análisis de procesos de implementación considerar al Gobierno (o al Estado) como una constelación heterogénea de unidades organizacionales y no como un actor cohesivo y monolítico que persigue omniscientemente metas ordenadas en forma jerárquica.

...Al utilizar esta conceptualización es posible ver el resultado de la acción gubernamental como el producto de las negociaciones entre múltiples actores, organizaciones que difieren en poder e intereses.

...Enfatizar la desarticulada y aparentemente no coordinada interacción de los actores gubernamentales no debe llevar a concluir que los resultados que se desprenden de tal interacción son absolutamente fortuitos.

...Desarrollar el análisis de la implantación de las políticas públicas en el contexto de los países menos desarrollados hace necesario asignarle aún más importancia a los factores políticos en general y a la distribución del poder en particular.

²⁴ Naim, Moisés. op. cit. pp. 21-25.

...En la medida en que las políticas públicas se formulan de acuerdo a los intereses de ciertos grupos y se implementan de acuerdo a los de otros grupos el proceso de implementación es un factor definitivo en la economía política del desempeño del Estado moderno."²⁵

5.1.3 El Papel de la Administración Pública como Diseñadora, Implantadora y Evaluadora de las Políticas Públicas.

"Weber consideraba que las ventajas de la ordenación burocrática se basan en su precisión, su falta de ambigüedad, su unidad, su estricta subordinación y su continuidad, lo que evita tensiones o costos distorsionadores.

...Este tipo de estructuras burocrático-maquinales precisan de fuertes dosis de control interno y externo que eviten desviaciones.

...Cuanto más compleja y extensa es una organización, y la Administración Pública lo es, más "aberturas" discrecionales existirán.

...La discrecionalidad existe cuando un funcionario tiene un ámbito de poder que le permite escoger entre diferentes alternativas de acción y de no acción."²⁶

Cabe señalar que si el objetivo a largo plazo de cualquier organización es la supervivencia, la Administración Pública sólo podrá sobrevivir reformándose básicamente, de acuerdo a las necesidades de la sociedad. La reforma implica el diseño, implantación, evaluación y terminación parcial o total de las políticas públicas. Este es el enfoque de calidad y que es inherente al análisis sistémico.

El enfoque de calidad se basa en que las organizaciones, con escasos recursos, existen para satisfacer las necesidades de sus clientes. La Administración Pública es una organización, un sistema cuyo "cliente" esencial es la sociedad. En este marco, la satisfacción del "cliente", en sus aspectos políticos,

²⁵ *Ibidem.*, pp. 29-31.

²⁶ *Subirats, Joan.* op. cit. pp. 125-127.

económicos y sociales, en la medida de sus posibilidades, es la razón de ser la Administración Pública.

Ahora bien, ¿cómo conocer las necesidades del cliente? ¿cómo saber su grado de satisfacción?. La respuesta es, mediante la participación social en las tareas de la Administración Pública, en el diseño, implantación o conclusión de políticas públicas, siendo la evaluación una herramienta esencial. El control intragubernamental -por su parte, es esencial para la administración de los recursos escasos.

Por otra parte, es de señalarse que se requiere que la Administración Pública esté inmersa en una cultura de mejoramiento continuo. Hacer las cosas bien, a la primera, y siempre.

Deming propone, lo cual se manifiesta en el libro de Mary Walton denominado "Cómo Administrar en el Método Deming", la necesidad de:

- Ser constante en el propósito de mejorar;
- Adoptar la nueva filosofía;
- No depender más de la inspección masiva, ya que la calidad no se logra mediante la inspección, sino mediante el mejoramiento del proceso;
- Acabar con la práctica de adjudicar contratos de compra basándose exclusivamente en el precio;
- Mejorar continuamente y siempre el sistema de servicio;
- Instituir la capacitación en el trabajo;
- Instituir el liderazgo;
- Desterrar el temor;
- Derribar las barreras que haya entre las áreas;
- Eliminar los 'slogans', las exhortaciones y las metas generales para la fuerza laboral;
- Eliminar las cuotas numéricas;
- Derribar las barreras que impiden el sentimiento de orgullo que produce un trabajo bien hecho;

- Establecer un vigoroso programa de educación y reentrenamiento; y
- Tomar medidas para lograr la transformación".²⁷

Ahora bien, América Latina, y por tanto México no es la excepción, pasa por una situación económica regresiva y por una situación social difícil que, de acuerdo a Bernardo Kliksberg, agudizan y agravan en extremo los trascendentes problemas estructurales no solucionados que presenta.

Según Kliksberg, las estrategias para encarar la crisis en el medio latinoamericano coinciden en asignar al Estado un papel decisivo al respecto. "Se requiere más que nunca, contar con un Estado eficaz".²⁸ Así, se necesitan cambios profundos en el Estado actual y un replanteamiento integral de las relaciones Estado-ciudadanía. Ambas demandas exigen transformaciones de fondo en el aparato público y una elevación sustancial de su capacidad de gestión, afirma este autor.

Asimismo Kliksberg señala que existe en la región una pronunciada brecha entre la capacidad administrativa del Estado y las responsabilidades crecientes que le han sido encomendadas en las últimas décadas. Dicha brecha, según menciona este autor, tenderá a aumentar fuertemente frente a las nuevas demandas que plantean la crisis y la democratización, a menos que se realicen cambios de fondo en el aparato público.

²⁷ Walton, Mary. *Cómo Administrar con el Método Deming*. Editorial Norma, 6ª reimpresión, Colombia, 1991, pp. 39-40.

²⁸ Kliksberg, Bernardo. *Cómo Transformar al Estado; Más Allá de Mitos y Dogmas*, FCE, México, 1989, p.8.

"Este punto es crítico en todo el esfuerzo histórico por resolver la crisis. Sin capacidad de gestión estatal, las políticas y proyectos económicos y sociales más consistentes, tropezarán con un 'cuello de botella', que reducirá drásticamente sus posibilidades de cumplimiento efectivo de sus metas. Por otra parte, sin reformar la actual maquinaria de Estado, dotándola de potencialidades y mecanismos administrativos necesarios, el sistema democrático no opera como tal en aspectos sustanciales, impidiendo los consensos y debilitando la legitimidad".²⁹

"¿Cómo transformar el Estado?, ¿En qué direcciones?, ¿Cómo eludir algunos 'debates trampa' que están de "moda" en la región como el tamaño del Estado, y concentrarse en los aspectos claves para su reestructuración y desempeño eficiente?, ¿Qué políticas concretas deben avanzarse y pueden ser viables?".³⁰

Kliksberg también destaca que las principales demandas que debería satisfacer la Administración Pública, a la que él llama "necesaria" para enfrentar la crisis son:

- Hacer más productivo el gasto público;
- Articular sustantivamente el aparato estatal;
- Variar profundamente la autoimagen y la imagen pública del funcionario;
- Estimular la creatividad organizacional;
- Desarrollar los recursos humanos del sector público;
- Desarrollar la capacidad de inteligencia en la gerencia pública o en los altos niveles de gobierno, haciendo uso intensivo de la investigación como instrumento de análisis de la realidad;

²⁹ *Ibidem.*, pp. 8-9.

³⁰ *Ibidem.*, p. 9.

- Reconstruir los sistemas de información;
- Transformar estructuralmente la gestión de las empresas públicas;
- Desarrollar la capacidad de manejo de programas sociales masivos;
- Desenvolver las capacidades de implantación de programas multinstitucionales;
- Establecer mecanismos efectivos de evaluación;
- Promover orgánicamente las posibilidades productivas de la sociedad civil;
- Fortalecer las capacidades de gestión para la integración regional;
- Aprovechar plenamente las potencialidades del poder de negociación regional;
- Buscar permanentemente las formas de cooperación regional no tradicionales; y
- Contribuir al desarrollo y articulación de los organismos e integración regional.

En este marco Klksberg señala que la Administración Pública "necesaria" para enfrentar la crisis y arribar a la democracia, debe implicar los aspectos siguientes:

- El aparato estatal debe tener un claro compromiso nacional;
- La Administración Pública debe efectuar los mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales;

- La administración "necesaria" debe estimular activamente la participación ciudadana en la gestión pública;
- Su funcionamiento debe ser transparente y debe erradicar la arbitrariedad burocrática; debe encontrar alternativas de acción apropiadas para terminar con la problemática de corrupción administrativa.

Adicionalmente a la crisis económica y social por la que pasa América Latina, diversos autores señalan que tanto la política como la ciencia de la Administración Pública y esta misma, se encuentran en crisis, a nivel mundial.

Michel Crozier apunta: "Los políticos se creen responsables de todo, necesitan saberlo todo, y tener una respuesta para todo",³¹ lo cual es síntoma de su megalomanía, arrogancia, omnipresencia y omnicompetencia, y por ende, de su impotencia.

Asimismo, Crozier menciona que es menester escuchar a la sociedad, definir mejor la realidad de sus problemas y abrir gradualmente y de manera seria el campo de las decisiones colectivas de los ciudadanos, por lo que se hace necesario, a nivel mundial, la transformación del papel del Estado y del comportamiento de sus agentes.

Crozier, refiriéndose al caso de Francia que bien se aplica al caso mexicano, dice: "No es Francia, no son los franceses los retrasados, sino sus tecnócratas, al mundo político oficial, y ese Estado intervencionista a la francesa, ciertamente benévolo y sensato, pero que siempre actúa a destiempo y siempre pretende

³¹ Crozier, Michel. *Estado Modesto, Estado Moderno; Estrategia para el Cambio*, FCE, 2ª edición, México, p.8.

ordenar un cambio que él mismo es incapaz de dominar o incluso, simplemente comprender".³² "El Estado a la francesa, guardián de los valores, el que ilumina y anima a una sociedad un tanto estable, es ya obsoleto. A la sociedad le aprieta demasiado ese collar".³³

El Estado debe estar al servicio de la sociedad, por lo que debe transformarse, reformarse, lo cual no es cosa de máquinas sino de medios humanos, de métodos y, más de fondo, de modos de razonamiento y filosofía.

Ni la planificación, ni ninguna de las ideologías sucesivas de la reforma administrativa han logrado la superación de la crisis planteada al inicio de este apartado. El neoliberalismo de moda aparece en este aspecto igualmente superficial.

Es necesario el análisis de la conciencia y del significado de la crisis, así como su vinculación con el principal destinatario de las acciones de Gobierno: la sociedad, y de ésta con el sistema administrativo público.

5.2 El Control en la Administración Pública

5.2.1. Tipos de Control

De acuerdo a Lanz Cárdenas, existen tres tipos de control: el legislativo, el administrativo y el judicial.

" a) El control legislativo, correspondiente al Congreso de la Unión, a su vez puede presentar tres diversas manifestaciones; la primera, la instrumentación de medidas de control a través de decretos o leyes, que establecen una normatividad pendiente a regular específicamente los

³² *Ibidem.*, p.46.

³³ *Ibidem.*, p.55.

planes, el manejo de los recursos económicos, e inclusive las conductas de los servidores públicos; la segunda, que consiste en el control presupuestal, el que abarca las dos fases del presupuesto; es decir, la aprobación inicial para su ejercicio y la revisión y en su caso aprobación de lo ejercitado como última fase del ejercicio financiero de los poderes; y una tercera que se traduce en el control político, el cual se ejerce a través de la facultad de exigir a los secretarios de Estado y titulares de organismos y empresas de participación estatal para que comparezcan ante las cámaras a informar sobre sus ramos, y aún más, en la facultad de constituir comisiones especiales para investigar las actividades, ejercicios presupuestales y cumplimiento de programas por parte de las entidades de la administración pública.

Estos campos de operación del control legislativo encuentran su fundamento en la Constitución General de la República, particularmente en los artículos 73, 74, 90 y 93, así como en las leyes orgánicas del Congreso de la Unión y de la Contaduría Mayor de Hacienda.

b) El control administrativo, que corresponde al Poder Ejecutivo Federal, tal vez el más amplio que se ejerce en las funciones públicas, constitutivo del control de la Administración Pública Federal, con amplia fundamentación en el propio texto de la Constitución y en el vasto universo de las leyes administrativas.³⁴

Lanz Cárdenas menciona que dentro del control administrativo se pueden tener seis criterios:

" El primero, en virtud del tipo de actos que se realicen para tratar de controlar la Administración Pública, dentro de los que podemos advertir tanto actos de verificación como de vigilancia, recomendación, decisión (autorizaciones, permisos, licencias, etc.), evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

El segundo criterio, se apoya en el objeto que se persigue con el control, por lo que puede clasificarse en control de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

El tercer punto de vista radica en el momento o tiempo en que se efectúan los actos de control, lo que nos permite sostener, el primer lugar, el control preventivo, también llamado "a priori" o ex-ante, que es el que se efectúa antes de que los actos administrativos propiamente se realicen, a con medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a las leyes, planes y programas; en segundo término el concurrente o coincidente, que puede realizarse durante todo el desarrollo de la gestión administrativa; y por último el conclusivo, también denominado "a posteriori", que puede efectuarse después de

³⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad. *El Marco Jurídico Administrativo del Control en la Administración Pública Federal*, RAP No. 57/58, INAP, México, 1984, p. 34.

realizados los actos administrativos que se tratan de controlar, a modo de revisión o verificación.

El cuarto criterio, es en cuanto a la forma de actuación de los órganos del control, y así tenemos, por una parte, la actuación oficiosa, en la que los órganos controladores, discrecionalmente, pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las gestiones de los servidores o los actos administrativos efectuados; por una segunda parte, los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de parte interesada, ya se trate de particulares o de personas morales del sector público; y por una tercera, los actos que de manera obligatoria, al tenor del mandato de la Ley, deben efectuarse por los órganos del control.

El quinto enfoque es desde el punto de vista del sujeto activo u órgano que realiza el control; en este aspecto, el control puede ser interno, cuando se efectúa por órganos o autoridades de la propia Administración Pública como un autocontrol, o por instrucciones y designación de los propios miembros de tal administración como en el caso de las firmas de auditores que se contratan para tal efecto; o también puede ser externo cuando el control, en el caso presupuestal, se efectúa por la Cámara de Diputados a través de su órgano técnico, o en otros casos de discusión de constitucionalidad o de incertidumbre o cuestionamiento de legalidad cuando se realiza por el poder judicial o tribunales administrativos autónomos.

Por último, el sexto criterio es en función de los efectos o resultados del control administrativo, y así puede ser o formal, cuando solamente constata que las acciones administrativas efectuadas se ajustan a la Ley con efectos únicamente declarativos; o constitutivo, cuando la intervención de los órganos controladores genere derechos y obligaciones o constituya el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya fuese de corrección o inclusive de orden sancionatorio.³⁵

c) El control judicial o jurisdiccional, es el "que corresponde al Poder Judicial de la Federación (artículos 103 a 107 de la Constitución General de la República, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Ley de Amparo y Códigos Federal, Civil, Penal y de Procedimientos Civiles y Penales), puede clasificarse en el control de constitucionalidad, cuando se trata de analizar si los actos de las autoridades se encuentran apegados a los imperativos y garantías de la carta fundamental, o en el control de legalidad cuando tratándose de dirimir controversias y en la función primordial de definir el derecho, se da certeza jurídica a situaciones de conflicto que se susciten entre particulares entre sí o con el Estado en cualquiera de sus diversas manifestaciones, así como también en planteamientos que pudieren

³⁵ *Ibidem.*, pp. 34-35.

presentar las personas de derecho público. En este caso, como también sucede en los de los otros dos poderes y que sería prolijo mencionar, se dan las excepciones al control jurisdiccional cuando éste se efectúa por tribunales administrativos, por la propia Administración Pública en el trámite y resolución de recursos administrativos o vías impugnativas, y aún más por el Poder Legislativo al resolver sobre responsabilidades políticas de orden penal cuando se trata del caso exclusivo del Presidente de la República.”³⁶

5.2.2. Conceptualización del Control

El control de la burocracia se refiere, de acuerdo a Subirats, a “la coherencia entre objetivos y procedimientos, la conformidad de la actuación administrativa con las reglas preestablecidas y también a la capacidad de pasar cuentas de la actuación realizada.

...El control, y por ende el poder, está en función de la distribución desigual de recursos”.³⁷

Subirats dice que:

“No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba a abajo, existen además otras perspectivas tanto o más decisivas: de “abajo a arriba” (en flujos de Información, por ejemplo), de “dentro” de la administración hacia “fuera” (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de “fuera” a “dentro” (en las presiones de los grupos de clientela o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).”³⁸

Kliksberg señala que:

“El control de gestión puede renovar los insumos informativos que maneja el aparato público, acercándolo estrechamente a la realidad y mejorando fuertemente sus posibilidades de actuación flexible e inteligente. Asimismo, constituye un importante instrumento de optimización en la ‘administración de la escasez’ a desarrollar. Deben

³⁶ *Ibidem.*, p. 35.

³⁷ Subirats, Joan. *Op. cit.* p. 128.

³⁸ *Ibidem.*, p. 129.

implantarse sistemas de control de gestión que den cuenta actualizada de la marcha de las principales variables de los procesos organizacionales estratégicos”.³⁹

“Controlar es tener la seguridad de que todas las operaciones en cualquier momento, se están llevando a cabo de acuerdo con el plan establecido, con las órdenes que se han dado y con los principios que se han sustentado. El control compara, discute y critica; tiende a estimular la planeación, a simplificar la organización, a incrementar la eficiencia de mando y a facilitar la coordinación”.⁴⁰

Esta definición señala en forma clara la gran importancia del control y su relación con otras fases de la administración, pudiendo decirse, por ejemplo: que el control será tanto, cuanto más efectivo, como efectivas sean las labores de planeación, organización, etc., y viceversa.

“En términos concretos, los objetivos de control son: vigilancia y cuidado de los bienes y supervisión para la estricta observancia de las políticas generales; proporcionar información correcta, veraz y oportuna sobre la marcha de las operaciones; y ayudar a desarrollar la eficiencia en todas las áreas de una organización, a fin de que éstas alcancen sus objetivos”.⁴¹

“El control y la evaluación consisten en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba corregir, mejorar o formular nuevos planes. El control y la evaluación comprenden: el establecimiento de normas, operaciones de controles, interpretación de resultados. El control y la evaluación cierran el ciclo de la administración y se dan en todas las funciones de la

³⁹ Killberg, Bernardo. Op. cit. p. 93.

⁴⁰ Lindberg, Roy. *El Desconocido Arte de Controlar*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1971, p. 19.

⁴¹ Alcántara, César. *La Contraloría y sus Funciones*, ECASA, decimotercera reimpresión, México, 1993, pp.81-82

administración, son por ello el medio para manejarlas o administrarlas".⁴²

Ante todo, hay que tener:

"el control sobre la información y su misma capacidad profesional. La burocracia es quien conoce mejor qué está realmente sucediendo en la aplicación de los programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse.

...Otro importante recurso es la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la administración se mantienen con el exterior de la administración y con la misma cúpula decisional.

...La permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas es uno de sus recursos más eficaces. Su grado de conocimiento del terreno les permite "absorber" o "neutralizar" a políticos demasiado audaces."⁴³

De acuerdo a Lanz Cárdenas:

"La palabra control guarda estrecha relación con el ejercicio de funciones fundamentales del Estado, y como se ha sostenido ya por algunos analistas, aun cuando los términos propuestos para su sustitución están estrechamente relacionados, ninguno en particular coincide con el concepto universal que se ha venido admitiendo, principalmente en lo que toca a la administración.

Así podríamos tal vez afirmar, coincidiendo con algunos estudiosos en la materia, que en el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la Ley la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos."⁴⁴

Lanz Cárdenas dice que por vía de ejemplo, el reputado jurista argentino Manuel M. Díez, sostiene que "se entiende por control un nuevo examen de actos de una persona por otra expresamente autorizada, con objeto de establecer la

⁴² Ríos, María Virginia. *Auditoría Administrativa y Gubernamental como Herramientas de Control en la Administración Pública*, UNAM, México, 1992, p. 23.

⁴³ Subirats, Joan. Op. cit. pp. 130-131.

⁴⁴ Lanz Cárdenas, José Trinidad. Op. cit. p. 32.

conformidad de tales actos con determinadas normas o su correspondencia y proporción con determinados fines"

Esta definición, resulta limitada, pues sólo contempla los actos posteriores del control, pero no un considerable renglón de los mismos (tal vez el de mayor relevancia), que es el preventivo o sea el que se da con anterioridad al desarrollo de las actividades gubernamentales y que tienden fundamentalmente a evitar que se presenten actitudes incorrectas, tanto para la validez o eficacia de los actos administrativos, como por lo que ve a la responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos.

"Por su parte, Fiorini dice que:

...La administración no puede tener el grave privilegio de actuar arbitrariamente y sin ningún ajuste jurídico. Todos los actos administrativos deben ser legítimos y eficaces. Lo primero se cumple ajustando toda su gestión a las normas positivas de distinta sustancia jurídica que rigen la labor administrativa; lo segundo se cumple cuando se ajusta el fin del acto a la satisfacción máxima de los intereses públicos. La ejecución de la gestión administrativa puede, por diversos motivos, manifestarse en forma anormal, ya sea en su legitimidad o en su eficacia. Es deber, entonces, de la administración, arbitrar todos los medios para anular o rectificar la gestión ilegal o ineficaz. Se ha dicho, con mucho fundamento, que este ajuste sobre la actividad anormal es de la esencia de la administración en el Estado de derecho y se realiza aunque no existan disposiciones positivas que lo autoricen. Esta función realizada por la administración activa ha recibido el nombre extensivo de control administrativo. Es un control sustancialmente administrativo por que se realiza por la actividad administrativa y en la administración activa. Este control realizado por y en la administración lo distingue del control jurisdiccional y del control político. El primero se efectúa por órganos judiciales o por órganos especiales que, aunque dentro de los cuadros de la administración, realizan actividades exclusivamente jurisdiccionales; el segundo se realiza por los órganos del poder legislador.

...En este sentido, Fiorini se acerca más a los propósitos y procedimientos del control administrativo, examinando la legalidad de los actos de la administración, la satisfacción de los intereses públicos y, en su caso, las medidas correctivas o sancionatorias.

...El control administrativo comprende no sólo la idea clásica de la prevención o de la sanción legal en que el poder se ejerce, sino la idea moderna de la "previsión" en que el Estado participa en la satisfacción de necesidades colectivas, a través de medios relevantes que el programa social impulsa y desarrolla y que son los servicios públicos.

...Por control (administrativo) deberán entenderse las acciones de naturaleza preventiva y de verificación posterior que garanticen la correcta administración de recursos humanos, materiales y financieros, y la obtención de resultados adecuados de gestión en la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, así como la utilización congruente del gasto público federal, transferido o coordinado con estados y municipios."⁴⁵

5.2.3 El Control Administrativo

Conforme a Lanz Cárdenas, el control administrativo está constituido por sujeto, objeto, forma y finalidad.

“ El primer elemento que concluye en los actos de control administrativo es el sujeto en su doble acepción: activa y pasiva.

El sujeto activo, viene a ser el órgano controlador; y el sujeto pasivo, la persona, órgano o institución controlados.

En el régimen jurídico mexicano, se ha instituido todo un sistema que se denomina "Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental", que comprende a los sujetos activos y en donde convergen las facultades de diversos órganos de Estado, para realizar la función del control. Así, tenemos, en primer término, el control global que corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En segundo término lo controles sectoriales que se realizan por las dependencias como cabezas del sector, en función del establecido en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Decreto presidencial del 17 de enero de 1977, por el cual se instituyó que las entidades paraestatales quedaban agrupadas en sectores, bajo la coordinación directa de las secretarías de Estado, correspondientes, las que quedaban facultadas para vigilar y controlar a las entidades integradas en el sector que les correspondiera.

En tercer término, está el control institucional que ejercen las dependencias y las entidades, de acuerdo con las funciones específicas

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 37.

* Actualmente corresponde a la Secretaría de la Función Pública y a la Auditoría Superior de la Federación.

que en la Ley Orgánica se asignan a cada Secretaría de Estado y respecto a cada entidad del sector paraestatal de conformidad con las leyes, decretos, acuerdo u otros actos relativos a su constitución y funcionamiento.

El segundo elemento lo constituye el objeto, el que según ha dicho puede ser de legalidad, fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

Traducido a otros términos, el control de la "legalidad" consiste en la intervención del órgano controlador para verificar o constatar que los actos de la administración corresponden a la normatividad que le es propia.

El objeto del control de "fiscalización", se desentiende propiamente el término tradicional del "fisco", para referirse a los actos de vigilancia e inspección que a la postre puedan resultar en la conformidad o disconformidad de los actos administrativos, tanto con las normas como con los planes y programas establecidos.

El objeto del control de "oportunidad", como su denominación lo indica, radica en procurar con medidas administrativas de diversa índole, tanto preventivas como de orden posterior, que los actos de la administración en su muy variada gama, se ajusten a los tiempos y situaciones previstos, a fin de cumplir con los planes y programas establecidos.

Este objetivo del control tiende a determinar que los actos de la Administración Pública, guarden congruencia entre los resultados y los fines de la planeación.

Por otra parte, el control de gestión, en cuanto al desempeño de los servidores públicos, ocupa un lugar principal en los objetivos que se persiguen en el orden administrativo, para el logro y realización de uno de los deberes básicos en el servicio público, el que constitucional y legalmente se define como "la eficiencia".

Un tercer elemento del control, es la forma; esto es, los caminos, medios, sistemas o procedimientos que deben instrumentarse para un control eficiente.

En este campo y sin pretenderlo desarrollar, ya que sería demasiado prolijo, podemos sustentar que los procedimientos o sistemas, pueden variar desde la expedición de normas a las que deban sujetarse las dependencias y entidades la Administración Pública; sus métodos o estructuras de organización interna de control; la práctica de auditorías gubernamentales, directas o externas; la solicitud de informes; la inspección de diversos actos, hasta la proposición de medidas correctivas y aun más, la imposición de sanciones, así como en su caso, de estarse frente a conductas delictivas, denunciar los hechos ante el Ministerio Público.

El último o **cuarto elemento** del control es la finalidad que se persigue con el mismo. Es el punto de equilibrio de la administración; tiende a obtener la correcta utilización de los recursos materiales, financieros y

humanos del Estado para el cumplimiento de los nobles objetivos que se le tienen encomendados del bienestar de la comunidad.

En este elemento, ocupa destacado lugar la "evaluación", que conduce obligadamente a la ratificación de sistemas y procedimientos o al cambio de métodos, corrección de sistemas, adopción de nuevas y congruentes medidas, instrumentación operativa adecuada para los planes y programas, o como último recurso."⁴⁶

Aquí se señalará que los conceptos de fiscalización y evaluación están íntimamente unidos, dado que la primera no se concibe si no va acompañada de un juicio crítico de la eficacia y eficiencia.

Finalmente, en esta parte del trabajo, se definirá, de acuerdo a lo estipulado por Javier Pérez Saavedra, ¿Qué es la auditoría gubernamental?

" Auditoría gubernamental es el medio para fiscalizar, entendida esta acción, en su sentido más amplio, como el conjunto de actividades que tienden a comprobar si lo previsto se alcanza con las características de calidad, cantidad y oportunidad requeridas; en un sentido más restringido, fiscalización de la Administración Pública viene a ser el proceso mediante el cual se busca la comprobación de la actividad ejecutiva del Estado."

" Es aquella revisión sistemática encaminada al examen de hechos y circunstancias que se dan en el contexto de la Administración Pública."

El objetivo de la auditoría gubernamental es la comprobación, relacionado a su vez con el cumplimiento de los objetivos generales del Estado.

La auditoría de legalidad, por su parte, es la comprobación de la observancia o inobservancia de las disposiciones legales, reglamentarias o de otra índole normativa.

⁴⁶ *Ibidem.*, pp. 36-42.

La auditoría financiera es la tradicional revisión de estados financieros.

Las auditorías de eficacia, eficiencia y congruencia, son las equivalentes a las auditorías administrativas o auditorías operacionales, relativas a revisiones de eficiencia, eficacia y congruencia.

La información en la auditoría gubernamental se refiere a informes de carácter preventivo, informes que busquen constituirse en apoyo de medidas sancionadores, e informes de tipo evaluatorio.

La trascendencia de la auditoría gubernamental, de acuerdo a Pérez Saavedra radica en que "la responsabilidad social se hace patente porque el pueblo requiere saber que sus recursos han sido manejados con honradez y eficiencia y en ello influye que se conozca que hay mecanismos como el de auditoría gubernamental que están funcionando en protección de sus intereses."

Antes, la evaluación de políticas públicas sólo se centraba en un enfoque prospectivo o "anticipatorio" sobre los efectos estimados (análisis de políticas) lo que deriva en la decisión de iniciar o continuar políticas públicas, o en un enfoque retrospectivo o análisis sobre los efectos reales (evaluación de programas), lo que deriva en la decisión de continuar o terminar las políticas públicas.

" En sentido amplio, la palabra evaluación se refiere a todas las formas de valoración de la acción colectiva pública que puedan darse en un sistema político.

...La evaluación se realiza para que sus resultados sean utilizados.

...La evaluación tiene lugar en un entorno difícil, con las complicaciones que implica el tratar con grupos de personas con sistemas de valores e intereses dispares, lo que les lleva a mantener posiciones divergentes en relación con un programa o con su evaluación."⁴⁷

⁴⁷ Bellart, Xavier. ¿Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos?. Ministerio de las Administraciones Públicas, España, 1992, pp.46-47.

"La evaluación es, pues, un análisis de resultados.

...La evaluación: 1. valora la eficacia de un programa en funcionamiento, en alcanzar sus objetivos. 2. se basa en los principios del diseño investigativo para distinguir los efectos de un programa de aquéllos de otras fuerzas operando en una situación determinada, y 3. se dirige a mejorar el programa a través de la modificación de las operaciones corrientes."⁴⁸

" Rossi y Feeman hablan de evaluaciones globales ("comprehensive evaluations") como prototipo de actividades de investigación evaluativa. Para estos autores la evaluación de programas consiste en:

...La aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad, de los programas de intervención social.

...La evaluación de programas tiene que ver tanto con los efectos de un programa sobre sus beneficiarios, como con su implementación, como con el proceso de formulación de propósitos generales y objetivos más específicos, lo que tendría que permitir relacionar, de acuerdo con el modelo teórico, resultados finales, con la forma en que es administrado el programa y planificada la intervención."⁴⁹

" Hay que distinguir la evaluación del control y de la inspección administrativa.

De una parte, porque las cuestiones a las que se dirigen son distintas: el control administrativo no cuestiona la oportunidad de una política o programa, en cuanto conjunto de recursos aplicados a la consecución de objetivos externos, sino que únicamente verifica que los recursos previstos hayan sido bien aplicados y que las normas existentes hayan sido respetadas.

La evaluación, en cambio, privilegia la perspectiva longitudinal basada en la idea de política o programa. Rompe, con la problemática de tipo jerárquico e implica una aproximación a la vez más distanciada y más global, sobre políticas o programas en los que pueden intervenir varias administraciones."⁵⁰

⁴⁸ *Ibidem.*, p. 71-72.

⁴⁹ *Ibidem.*, pp. 73-74.

⁵⁰ *Ibidem.*, p. 75.

Para Sulbrandt:

"Se entiende la evaluación en su sentido amplio, vale decir, como el examen sistemático de las actividades específicas desarrolladas por los gobiernos para cumplir con las metas y producir los efectos esperados de conformidad con sus políticas y programas.

...Desde la perspectiva de la gerencia pública, la información suministrada por la evaluación es utilizada principalmente para aprender de los errores, corregir la implantación de los programas y, eventualmente, para hacer efectivas las responsabilidades funcionarias del caso. Desde la perspectiva de los decisores superiores, dicha información sirve para fijar los parámetros de la política correspondiente y para tomar las decisiones sobre su continuación, corrección o suspensión, además de hacer efectiva la responsabilidad de los gerentes que la han manejado.

...Existe una insuficiencia general que afecta a todos los programas públicos y que hace de la evaluación una actividad ineludible. Los programas públicos no poseen un regulador que señale si las actividades que se están llevando a cabo pueden realizarse en forma más eficiente, en qué momento han dejado de ser productivas, o bajo qué circunstancias los recursos utilizados deben ser desplazados a otras actividades.

...La evaluación de políticas y programas sociales adquiere una enorme significación dadas la escasez de recursos con que cuentan los gobiernos de la región y las agudas necesidades básicas de los sectores populares y de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, afectados gravemente por la actual crisis económica."⁵¹

" Una forma renovada de entender la evaluación la concibe primordialmente como un poderoso instrumento para mejorar el desempeño de los programas sociales, como una instancia de aprendizaje que permite rediseñar y mejorar esos programas en nuevos ciclos de la política social y, por lo tanto, la concibe como condición necesaria para perfeccionar los programas actuales y futuros en esta materia."⁵²

⁵¹ Sulbrandt, José. *Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público*. Bernardo Kliksberg ed. "¿Cómo Enfrentar la Pobreza?". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1992, pp. 147-149.

⁵² Sulbrandt, José. *La Evaluación de los Programas Sociales: Una Perspectiva Crítica de los Modelos Usuales. Pobreza: Un Tema Impostergable*. 1993, p. 312.

" En lo que respecta específicamente a la evaluación, se debe señalar que los regímenes burocráticos-autoritarios han hecho un uso muy limitado de ella, por lo menos en lo que respecta a la evaluación de obtención de metas o de impactos sociales. En cambio, han hecho uso de la evaluación ex ante, particularmente de estudios de costo-beneficio, lo que le otorga a sus programas un sentido de racionalidad económica. Regímenes políticos autoritarios realizan sus programas sin consultar con los grupos afectados y suprimen las críticas que se puedan formular en contra de los programas y políticas y en contra de sus funcionarios."⁵³

" En su acepción más general, evaluación es la recolección, análisis e interpretación sistemática de información sobre las actividades, resultados e impactos de las políticas y programas que el Gobierno implementa para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida.

...La mayoría de las evaluaciones conocidas en América Latina han sido estudios cuyos informes finales se limitan a señalar los logros de la política o del programa y las dificultades que debieron superarse durante su ejecución. En particular, comparan metas alcanzadas con metas esperadas."⁵⁴

De acuerdo a Sulbrandt:

"La evaluación de procesos o monitoreo es un intento sistemático y periódico de medir la cobertura del programa, el grado en el cual está llegando a la población-objetivo y de realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior.

...Los resultados de esta evaluación se pueden usar por la gerencia para mantener o cambiar: a) las actividades o el procedimiento del programa; b) los objetivos del mismo, y c) los indicadores de desempeño que se han estado utilizando."⁵⁵

En cuanto a la evaluación global, Sulbrandt dice que:

⁵³ Sulbrandt, José. Op. cit. pp. 150-151.

⁵⁴ *Ibidem.*, p. 153.

⁵⁵ *Ibidem.*, p. 159-160

"Actualmente, comienza a desarrollarse una poderosa corriente de pensamiento entomo a la evaluación que asume plenamente la perspectiva total. Ello responde a las necesidades surgidas de la "realidad" de los procesos de implementación, de las características peculiares de las políticas sociales y de los rasgos significativos de las organizaciones públicas. Si la evaluación no es capaz de incorporar todos los elementos y por consiguiente ajustarse a una situación tal como se da en la práctica, jamás podrá dar cuenta ni de los éxitos ni de los fracasos de dichas políticas y, por lo tanto, no podrá ser tomada en consideración por los gerentes o los "policy makers" públicos.

...Mientras los evaluadores apliquen enfoques y metodologías que restrinjan el análisis de una política o un programa a sus aspectos formales burocráticos y sus estudios se basen en conceptos tradicionales sobre la manera como se formula una política, como se toman las altas decisiones, como se comporta la gerencia y como actúa el aparato público para implementar un programa, difícilmente podrán entender los aspectos relevantes para su éxito y fracaso.

...Una perspectiva que concibe la evaluación casi exclusivamente como un elemento de control para perseguir las responsabilidades administrativas de los gerentes y funcionarios sólo puede debilitar los esfuerzos por mejorar en el futuro los programas sociales y su implementación.

...La evaluación del futuro estará abierta, más que a controlar y a castigar, a permitir un aprendizaje a partir de los errores, omisiones y dificultades encontradas en la ejecución de las políticas y programas.

...Los nuevos modelos de evaluación tratan de captar, explicar y entender una situación particular que es la del programa respectivo. Hay que recordar que la evaluación no está hecha para adquirir un conocimiento nuevo de tipo general, sino uno acotado que enfrente una situación en circunstancias dadas.

...Existe un poderoso obstáculo que la evaluación del futuro deberá vencer. La vieja cultura autoritaria de América Latina.

...Un punto central en el desarrollo de las actividades de evaluación lo constituirá su institucionalización en la Administración Pública, en especial en los organismos encargados de los programas sociales masivos.⁵⁶

Conforme a Sulbrandt:

" La evaluación global pretende complementar los enfoques tradicionales con otros renovados, de forma tal, que en conjunto muestren sus logros y junto a ellos los distintos factores significativos del programa, su implementación en un determinado medio institucional

⁵⁶ *Ibidem.*, pp. 173-177.

y social, la acción de los distintos grupos significativos vinculados al programa, de forma de completar lo que falta a los diseños clásicos, pero manteniendo su nivel de análisis y su alto grado de rigor.

...La perspectiva con la que se aborda la evaluación global permite por una parte estudiar los logros de un determinado programa en términos de la eficiencia y eficacia de la organización para llevarlo a cabo, pero además toma en cuenta e incorpora a: I) El medio institucional y organizacional en que se desarrolla el programa, II) Los procesos y actividades socioburocráticas y técnicas que tienen lugar en el transcurso de su implementación; III) El ambiente social y físico en los cuales operan los funcionarios y los grupos-objetivos o clientes y IV) Los principales actores sociales involucrados en el programa, sus intereses, valores, comportamientos y estrategias, incluyendo como actores centrales a los grupos beneficiarios directos y a los gerentes públicos.

...Existen varios criterios que sirven para llevar a cabo las evaluaciones: la eficiencia, la eficacia, la efectividad, la equidad, el impacto social, el costo-efectividad, el costo-beneficio, la satisfacción de los beneficiarios, el acatamiento de las normas y reglas legales en su implementación.⁵⁷

Finalmente se mencionará, de acuerdo a Subirats que es muy importante determinar qué es lo que se pretende averiguar a través del proceso de evaluación, desde las perspectivas gerencial o técnica, política y jurídica o legal.

La perspectiva gerencial o técnica es la que se centra en criterios de eficacia, satisfacción alcanzada o eficiencia de la política. Establece estándares o indicadores de gestión.

Esta perspectiva se pregunta sobre la implantación de la política y está centrada en relación costo-beneficio.

La perspectiva política se centra en los niveles de representación de los sectores afectados, en el grado de respuesta a las demandas sociales.

Según Subirats, " El tema clave es la capacidad de control sobre el desarrollo y balance final de un programa de actuación de los poderes públicos".

⁵⁷ Suibrandt, José. Op. cit. pp. 309-350.

Perspectiva jurídica o legal se basa en el respeto a la legalidad, a la pureza del procedimiento seguido y al respeto de los derechos de los individuos relacionados con la política pública.

" El principal propósito de la evaluación es por tanto producir información que tenga alguna relevancia para aquellas personas que encargan la evaluación y que se entiende han de tomar algunas decisiones en relación con la política o programa evaluado.

...Una evaluación se puede hacer con el propósito de justificar una posición a la que se ha llegado de forma previa.

...Parece importante, desde la perspectiva del evaluador, determinar los intereses y motivaciones que se encuentran detrás de la demanda de evaluación.

...La evaluación también se puede utilizar como un medio para posponer una decisión."⁵⁸

" Para Langbein, los principales objetivos de los programas públicos son el crecimiento económico y la distribución de la riqueza.

...Productividad y eficiencia aparecen pues como dos criterios generales de crecimiento económico.

La redistribución de la riqueza, se puede realizar de acuerdo con los tres criterios siguientes: 1. Nivel de beneficios que ofrecen los programas. 2. Equidad horizontal, y 3. Equidad vertical."⁵⁹

Xavier Ballart dice que otros autores han propuesto criterios alternativos, a partir de los cuales juzgar el valor de una política o programa y que consisten en:

- "1. Examinar el grado en que se han satisfecho las necesidades materiales de la población.
2. Examinar aquello que los clientes, personal y administradores del programa entienden se ha conseguido con éste.
3. Examinar los factores que tengan una mayor importancia para aquéllos que tengan que tomar decisiones.
4. Examinar la medida en que se han satisfecho las necesidades de información."⁶⁰

⁵⁸ Ballart, Xavier. Op. cit. p. 85.

⁵⁹ Ibidem., p. 87-88.

⁶⁰ Ibidem., pp. 88-89.

5.2.4 Requisitos de la Evaluación

De acuerdo a Sulbrandt, si los gobiernos de la región esperan y necesitan tener éxito en la implementación de sus programas sociales masivos, deben considerar como requisitos indispensables los siguientes: a) la participación por las vías más adecuadas de los sectores sociales involucrados; b) una seria y rigurosa formulación tanto social como técnica de los programas sociales, y c) el establecimiento de mecanismos de retroalimentación que le permitan a esa Administración Pública saber si los programas que están siendo implementados cumplen las metas y logran los impactos que de ellos se esperan.⁶¹

5.2.5 Tipos de Evaluación

De acuerdo a Sublrats, existen tres tipos de evaluación:

Detección de necesidades.- Su objetivo es el descubrimiento de dificultades. Conlleva al replanteamiento global o parcial de los objetivos del programa.

Evaluación formativa o correctora.- Su objetivo es la comprobación de que el programa se desarrolla sin dificultades. Si no hay posibilidad de mejora, esta evaluación no tiene sentido.

Evaluación de balance o conclusiva.- Su objetivo es recoger información de los resultados finales del programa y facilitar un juicio de valor sobre el mismo. Las consecuencias de esta evaluación es la continuación o terminación parcial o total del programa.

Nioche clasifica los tipos de evaluación en:

⁶¹ Sulbrandt, José. Op. cit. p. 152.

- "Evaluación de medios, que relaciona éstos con los objetivos perseguidos.
- Evaluación de realizaciones, que compara éstas con los efectos previstos y lo no previstos.
- Evaluación de eficiencia, que vincula todos los efectos provocados con los medios utilizados para ello.
- Evaluación de satisfacción, donde los efectos logrados se relacionan con los problemas, necesidades y aspiraciones de la población."⁶²

Plantea que el análisis de políticas se compone de elementos políticos y técnicos, y ambos han de ser tenidos en cuenta al momento de evaluar.

"Hofstede plantea desde un enfoque de control de gestión una tipología de evaluación de acuerdo con cuatro características: 1) grado de claridad de los objetivos, 2) posibilidad de medir los resultados obtenidos, 3) grado de conocimiento y 4) el carácter repetitivo o no de la actividad desempeñada."⁶³

" En función del propósito específico que motiva la evaluación se distingue entre evaluación formativa o de proceso y evaluación conclusiva o de resultados; en función de la naturaleza del estudio, entre evaluación descriptiva y evaluación analítica; y en función de la relación de los evaluadores con la organización que encarga la evaluación, entre evaluación interna y externa."⁶⁴

De acuerdo a Ballart, si tomamos la evaluación por fases, podemos establecer la siguiente clasificación:

"a. Evaluación de la Conceptualización y del Diseño de los Programas.

La evaluación de la conceptualización y del diseño de los programas intenta proporcionar información, primero, sobre el problema del que se ocupa o se debería ocupar el programa, segundo, sobre el proceso de formulación y diseño del programa y tercero, sobre la racionalidad

⁶² *Ibidem.*, p. 187.

⁶³ *Ibidem.*, p. 170.

⁶⁴ Ballart, Xavier. Op. cit. p. 75.

intrínseca del mismo programa, es decir, hasta qué punto el diseño del programa sirve sus objetivos.

b. Evaluación de la Implantación de los Programas.

Este segundo tipo de evaluación consiste en valoración sistemática y periódica de dos cuestiones fundamentales: la cobertura del programa, es decir, hasta qué punto el programa está alcanzando la población o el área a los que se dirige; y la forma en que el programa se administra.

c. Evaluación de la Eficacia o Impacto de los Programas.

Una evaluación de eficacia o impacto examina la medida en que éste produce un cambio en la dirección deseada. Lógicamente, si no existe este cambio o impacto, o no es demostrable, resulta más difícil defender su continuación.

El análisis de impacto presupone que existe un conjunto de objetivos operacionales y que éstos son indicativos del éxito o del fracaso del programa.

d. Evaluación de la Eficiencia de los Programas.

A menudo, el impacto de un programa deberá ser juzgado en función de su costo ya que puede ocurrir perfectamente que un determinado programa esté produciendo unos resultados escasos por los costos en que ha incurrido. Ello supone incluir el análisis costo-eficacia y el análisis costo-beneficio dentro del ámbito de la evaluación.⁶⁵

Por otra parte, Ballart también establece otras clasificaciones:

"a. Evaluación Formativa-Evaluación Conclusiva.

La evaluación formativa responde a una preocupación que se encuentra en la base de muchas demandas de evaluación: obtener información sobre la marcha de un programa, de forma progresiva durante su desarrollo, con el objeto de darla a conocer a sus directores y personal, y poder así éstos introducir las modificaciones programáticas que se estimen oportunas.

El propósito de la evaluación conclusiva o de resultados es proporcionar la información necesaria para poder hacer una valoración global sobre los resultados de un programa y sobre su utilidad.

b. Evaluación Descriptiva-Evaluación Analítica.

El objeto de las evaluaciones descriptivas es obtener parámetros cuantitativos que puedan ser aplicados a grupos de individuos que se benefician de una política o participan en un programa y/o a las organizaciones que los administran.

En cambio, las evaluaciones analíticas intentan responder a cuestiones de tipo causa-efecto. Requieren por tanto la utilización de modelos

⁶⁵ *Ibidem.*, p. 76-77.

teóricos y diseños de investigación adecuados para demostrar que las interpretaciones causales son ciertas.

c. Evaluación Interna-Evaluación Externa.

La distinción entre evaluación interna y externa se refiere a las personas encargadas de realizar la evaluación y plantea un problema clásico de organización de la evaluación, esto es, ¿quién debe ser el evaluador: personal del programa, especialistas contratados por la administración responsable del programa o especialistas externos completamente ajenos a aquélla?

Si la evaluación es realizada por el personal del programa, su comprensión del mismo y de los problemas que pueda plantear será máxima. También es cierto, sin embargo, que la evaluación podría fácilmente convertirse en una evaluación-justificación.

La contratación de especialistas por la misma administración responsable del programa puede servir para conseguir una visión más alejada y global de éste, así como una mayor competencia y por tanto una evaluación de mejor calidad.

El recurso a expertos externos ajenos al programa y a la administración que lo gestiona presenta evidentes ventajas en relación con la objetividad, independencia y competencia de los evaluadores, pero también el riesgo de no poder llegar a conocer la realidad del programa, o incluso de producir unos resultados marginalmente útiles a la administración evaluada por un problema de falta de confianza en sus propósitos.

d. Metaevaluación

La metaevaluación consiste en el análisis de los resultados de varias evaluaciones. Proporciona, por tanto, información sintética sobre el conocimiento existente en relación con una determinada política o programa público. Lógicamente, este tipo de análisis sólo es posible cuando un número considerable de evaluaciones han sido realizadas y publicadas en relación con una determinada política.

A veces, la metaevaluación consiste en repetir un estudio acabado, reanalizando los datos en que se basa o incorporando más datos sobre el mismo programa.⁶⁶

De acuerdo a Sulbrandt:

“Las evaluaciones realizadas que se refieren a políticas o programas sociales, presentan diferencias en sus propósitos y en sus métodos. Es posible distinguir dos tipos de evaluaciones en organismos públicos, basándose en quienes hacen la evaluación:

⁶⁶ *Ibidem.*, pp. 79-82.

...El primer tipo de evaluación y el más utilizado en América Latina ha sido el estudio evaluativo realizado por equipos de funcionarios de la misma organización encargada de la implementación del programa.

La comparación más frecuentemente usada en estos estudios ha sido la de las metas previamente establecidas y las que efectivamente se han logrado.

...El hecho de que estas investigaciones se lleven a cabo por funcionarios de las mismas reparticiones públicas que implementan los programas hace que en general carezcan su objetividad.

...Un segundo tipo, la evaluación sobre obtención de metas, se ha practicado por equipos de consultores externos a la organización. En general, en estos casos se trata de programas sociales cuya implementación ha estado a cargo de organismos del sector público y para lo cual éstos han recibido financiamiento externo, proveniente de organismos internacionales de ayuda técnica y financiera.

...En tercer término, una mención especial requieren las evaluaciones de programas y proyectos de carácter social amplios que han sido llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales de asistencia al desarrollo social y para lo cual han recibido ayuda financiera internacional.

...Un último tipo de evaluaciones que se ha practicado en programas sociales masivos y que nos interesa destacar son las evaluaciones de carácter académico realizadas por investigadores de los centros universitarios, los cuales a diferencia de los evaluadores gubernamentales han colocado al acento en los elementos de relación entre el sector público y la colectividad, y han centrado su atención en los propósitos explícitos del programa y los resultados obtenidos en relación con los grupos sociales a los cuales se pretendió beneficiar.⁶⁷

Por otra parte, Sulbrandt establece que hay tres formas clásicas de evaluación las cuales son: la evaluación de metas, la de impacto y la de procesos.

Cuando se trabaja con el esquema de evaluación de obtención de metas surgen varios problemas, entre los que destacan, según Sulbrandt:

- a) La identificación correcta de la meta.
- b) La existencia de metas múltiples.
- c) La selección de metas a ser incluidas en la evaluación.

⁶⁷ Sulbrandt, José. Op. cit. pp. 159-160.

d) Los cambios de metas.

" La evaluación de impacto es esencial cuando: I) Hay interés en entender qué es lo que realmente se está logrando con un programa además de los productos inmediatos de sus actividades; II) Cuando se quiere poner a prueba la utilidad de nuevos esfuerzos para mejorar una situación problema en un determinado lugar, y III) Cuando se pretende comparar diferentes programas de carácter similar.

...El objetivo de este tipo de evaluación es determinar los efectos netos de una intervención social.

...La investigación evaluativa de procesos realiza un intento sistemático por medir la cobertura del programa social, por establecer el grado en el cual está llegando a la población-objetivo y, en particular, por realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior.

...Esta evaluación es realizada concomitantemente con el desarrollo del programa y se le denomina evaluación formativa.

...Su objetivo es detectar posibles defectos en el diseño de los procedimientos, identificar barreras e impedimentos para su implementación y a través de los registros de eventos y actividades proveer información necesaria para las decisiones sobre su reprogramación.

...La gran utilidad de la evaluación de procesos reside en que es capaz de proveer tempranamente información acerca de los problemas o desvíos en la ejecución del programa y la manera en que la obtención de metas es afectada."⁶⁸

"En síntesis, 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."⁶⁹

5.2.6. Intereses Presentes en el Proceso Evaluador

" Es pues, importante reconocer la diversidad de intereses en juego y las múltiples perspectivas que estos intereses implican a la hora de enjuiciar una política. También es cierto, sin embargo, que una misma evaluación difícilmente podría proporcionar información de inmediata utilidad para todos los grupos, dada la diversidad de sus preocupaciones."⁷⁰

⁶⁸ Sulbrandt, José. Op. cit. pp. 316-321.

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 189.

⁷⁰ Ballart, Xavier. Op. cit. p. 85.

Por otra parte, la evaluación debe darse conforme a los criterios siguientes, de acuerdo a Ballart:

- a. Los Valores e Intereses de los Actores.
- b. Los objetivos del Programa.
- c. Los objetivos Teóricos de la Intervención Pública.

De acuerdo a Subirats, los intereses presentes en el proceso evaluador son:

- Los de los diseñadores de la política.
- Los de los responsables de la implementación o de la dirección de la política, así como el personal que labora en el programa.
- Los de los patrocinadores o promotores de la política o de la evaluación de la misma.
- Los evaluadores.
- Los beneficiarios de la política.
- Los competidores del programa.
- Los del entorno.

Los grupos o sectores afectados por el programa son quienes más deberán participar en el proceso evaluador.

No es tarea del evaluador o de la misma evaluación la de dar la razón a uno o varios de los actores implicados, sino la de dejar claro las diferentes perspectivas y la legitimidad de las políticas presentes.

5.2.7. Problemas y Metodologías

Las dificultades para la evaluación de políticas son, de acuerdo a Subirats:

- Mutación o cambios del entorno.
- Variación de las posiciones o influencias de los agentes del proceso o de los actores de la política.
- Modificaciones a prioridades y responsabilidades.
- Modificaciones a los programas y objetivos.
- Nuevas investigaciones.
- Problemas inesperados.
- Los Intereses presentes en el propio proceso evaluador.
- "Cientificidad" de la metodología empleada.
- Desajuste de tiempos del evaluador y de las decisiones políticas.
- La comunicación de resultados.

Por su parte, los deberes de los evaluadores deben centrarse en:

- Tomar conciencia de los intereses en juego.
- Tomar en cuenta la inercia y la rutina de la actuación política-administrativa, así como la aproximación conceptual.
- Definir la problemática.
- Definir el marco o contexto de la política.
- Identificar los afectados por la política.

- Constatar las premisas y las hipótesis de la política y sus prioridades.
- Confrontar hipótesis con las demandas constatadas.
- Promover la comunicación y el compromiso entre los evaluadores y evaluados.
- Utilizar la información y el lenguaje apropiados.
- Dar resultados plausibles y en tiempo.
- Prever las consecuencias de las acciones que se emprendan.

Asimismo, se identifican distintos niveles en la formulación de políticas, de acuerdo a Cardoso:

- "1) La determinación de los objetivos sociales, en que el análisis cuantitativo provee elementos para la medición del ordenamiento de las preferencias individuales y discute la posibilidad de agregarlas en una función de bienestar social dentro de una sociedad pluralista.
- 2) La definición de megapolíticas o "políticas maestras" que determinan las características más amplias con las que pretende alcanzar los objetivos propuestos.
- 3) La determinación de políticas específicas por áreas, en que el juego político-burocrático sigue siendo dominante.
- 4) El análisis de proyectos específicos con los que se sustentan las políticas anteriores. Por tratarse de decisiones públicas concretas constituyen el mayor espacio de aplicación de las técnicas cuantitativas. Su utilización se enmarca bajo el concepto de racionalidad y eficiencia, redefinidos a nivel del sector público, pero propios de la adecuación de los "medios a fines" aunque estos últimos resulten múltiples y, a menudo, contradictorios entre sí.

Responden a este enfoque los siguientes métodos de evaluación: árboles de decisión, análisis financiero, análisis costo-eficacia, análisis de costo-beneficio y teoría de juegos. También algunos métodos útiles para generar datos para la evaluación como las ecuaciones en diferencias, la teoría de colas, los modelos de simulación o las cadenas de Markov y la programación lineal, entera y dinámica."⁷¹

⁷¹ Cardoso Brum, Myriam. Op. cit. pp. 174-175.

"La mayor parte de los métodos cuantitativos citados para hacer evaluación de proyectos pueden adaptarse también para evaluar resultados sustituyendo lo que antes eran previsiones sobre costos y beneficios por los datos históricos realmente obtenidos.

La mayor parte de las evaluaciones cuantitativas de resultados consisten en mecanismos de medición de la eficiencia alcanzada. Se basan en la meta programada y se limitan a medir en qué porcentaje fue lograda.

Algunos mecanismos específicos de carácter cuantitativo que intentan hacer una medición más amplia del impacto o efectividad alcanzada serían los análisis de excedentes de productividad, los balances sociales y los estudios cuasiexperimentales."⁷²

También se pueden utilizar encuestas de opinión para la evaluación de los resultados.

"En relación con los indicadores sociales plantea los problemas de: obtener la información que necesitan como insumo, la fidelidad de los indicadores diseñados y la imposibilidad de homogeneizar las variables sociales para efectuar comparaciones de resultados.

En relación con la evaluación misma, identifica el problema de definir sus objetivos específicos y analiza el estado incipiente de las técnicas disponibles."⁷³

Sulbrandt establece como crítica a la evaluación lo siguiente:

- a) Resultados no concluyentes. Se ha afirmado que en general estos estudios son metodológicamente débiles y sus conclusiones nunca son definitivas ni totalmente convincentes.
- b) Oportunidad. Sus conclusiones no se producen a tiempo para ayudar en la toma de decisiones.
- c) La irrelevancia. El tema central de las críticas ha sido el escaso grado de relevancia y de utilidad que las evaluaciones han tenido tanto para los

⁷² *Ibidem.*, p. 184.

⁷³ *Ibidem.*, p. 187.

altos directivos públicos encargados de las políticas sociales como para los gerentes de esos programas.

Las políticas sociales gubernamentales presentan ciertos rasgos de carácter casi constitutivo que las distinguen de otras políticas, y que presentan problemas metodológicos y de otro tipo, a saber, de acuerdo a Sulbrandt:

- a) Los problemas sociales son débilmente estructurados y no pueden ser definidos de manera rigurosa.
- b) Las políticas y programas diseñados y aprobados por el Gobierno no persiguen un objetivo único sino objetivos múltiples.
- c) Las metas tienden a ser redefinidas, dentro de cierto rango, en el transcurso de la implantación.

En los programas sociales, ciertos factores de tipo organizacional asumen características particulares que es necesario identificar pues tienen serias consecuencias para la evaluación, conforme a lo que establece Sulbrandt.

- a) La complejidad e incertidumbre que rodea la acción conjunta en la ejecución de un programa social. Su ejecución rara vez se encarga a una sola organización pública.
- b) La fragmentación de la organización pública. La notable división y fragmentación existente en la Administración Pública afecta la ejecución de los programas.
- c) Las diferentes perspectivas para asumir el programa por parte de los funcionarios.

d) Algunas características particulares de las administraciones públicas y de la situación social y cultural de los países en desarrollo exacerbaban algunos de los fenómenos ya mencionados y colocan dificultades adicionales a la implementación.

e) La precariedad de los conocimientos sobre los requisitos mínimos a cumplir para asegurar la correcta puesta en práctica de los programas sociales.

En cuanto a la evaluación de los programas sociales, Sulbrandt afirma que el medio ambiente en los que se desenvuelven estos programas se caracteriza por la presencia de múltiples actores que tienen intereses directos comprometidos en el programa.

“ La implementación es un proceso fundamentalmente interactivo, negociado, ejecutado por organizaciones que internamente son sistemas débilmente acoplados y que trabajan con una fuerte dosis de ensayo y error.

...Cuando se acepta la perspectiva de la implantación adaptativa, la evaluación debe cambiar drásticamente su enfoque y su estrategia, basándose no en cuadros normativos estrictos sino en presunciones realistas acerca de la naturaleza de las políticas y programas sociales públicos, de las organizaciones gubernamentales y del proceso mismo de implementación.”⁷⁴

“ En los casos en que los servicios sociales se han convertido en un derecho de la ciudadanía, se observa a menudo que los líderes políticos se muestran inclinados a extender tales beneficios rápidamente para demostrar su compromiso con los objetivos nacionales de desarrollo y justicia.

...Las presiones políticas para extender los servicios y utilizar criterios políticos en las decisiones referentes a la asignación de recursos, se traducen rápidamente en problemas de implantación más acentuados.

⁷⁴ Sulbrandt, José. Op. cit. pp. 330-332.

...Una característica del medio ambiente, que afecta la capacidad para implantar programas de servicios sociales tal como son proyectados, es la naturaleza altamente politizada de la Administración Pública.

...En suma, los programas de servicios sociales no son de fácil implantación. Son caros, llevados a cabo en escala masiva, y requieren una administración extensa. Tales programas se perjudican por ser demasiado atractivos para los líderes políticos, por ser instrumentados a través de burocracias politizadas y estar rodeados de conflicto y competencia debido a la escasez de recursos.

...El pensar sobre los problemas de la implantación como el resultado de un proceso de toma de decisiones es un marco de referencia para evitar o minimizar los obstáculos que han ocasionado a menudo el fracaso de los programas."⁷⁵

Por otra parte, lo específico del enfoque de la evaluación global es lo general e integral de su planteamiento, usando teorías sustantivas que detallan las relaciones entre los supuestos básicos, utilizando indicadores relacionados a dichos supuestos y empleando datos de tipo cuantitativo y cualitativo.

" Existen peligros en el uso de este enfoque especialmente cuando se pierde el sentido de un acercamiento balanceado al tema.

...Poner énfasis en modelos globales de evaluación es reconocer que los problemas en la implementación de políticas sociales se deben por una parte a los problemas internos de organización y funcionamiento de los equipos humanos que lo ejecutan, y por otra parte mucho más importante, a las restricciones específicas de carácter político, social administrativo y tecnológico que afectan a esas políticas y programas.

...Un punto central en el desarrollo de las actividades de evaluación en relación a políticas y programas sociales lo constituirá su institucionalización en la Administración Pública y en especial, en los organismos encargados de los grandes programas sociales. Con una o dos excepciones, tal institucionalización es inexistente en la Región Latinoamericana. Sólo cuando las autoridades gubernamentales entiendan correctamente el papel de la evaluación y su significación estratégica, se podrá iniciarse tal proceso.

...Esta institucionalización supone, la formación de equipos humanos altamente calificados.

...Implica el desarrollo de estrategias, métodos y técnicas de evaluación.

⁷⁵ Grindle, Marilee. Restricciones Políticas en la Implementación de Programas Sociales: La Experiencia Latinoamericana, en Bernardo Kilksberg ed. ¿Cómo Enfrentar la Pobreza?. Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, 1992, pp. 98-106.

...Supone crear y ubicar en la estructura organizacional del sector público unidades encargadas de la evaluación.

...En cuanto a la gerencia de las tareas de evaluación, es preferible que éstas sean llevadas a cabo de manera descentralizadas por organizaciones que tengan especial experiencia y conocimientos técnicos en la materia.

...Una forma más descentralizada de institucionalizar la evaluación en el sector público dedicado a los programas sociales sería el establecimiento de Oficinas Ministeriales de Evaluación, constituidas al más alto nivel de cada Ministerio.

...Dentro de una estrategia de desarrollo institucional es importante la creación y el fortalecimiento de centros de evaluación fuera del sector público que sean capaces de llevar adelante estas tareas y que sirvan como elemento de control y balance al propio sistema interno de ese Sector. En este sentido, los centros universitarios, los organismos no gubernamentales y las organizaciones de consultores deben ser consideradas parte integrante de un 'sistema de evaluación'.⁷⁶

Para el caso de México, y en cuanto a la institucionalización, como dice Jesús Franco Guerrero, "en relación a la fase preventiva de control, existen ya las figuras de los comisarios y delegados de la Contraloría, ante las entidades y dependencias del sector público, quienes tienen la responsabilidad cotidiana de evaluar políticas, acciones, recursos y resultados, así como de señalar propuestas concretas para el mejoramiento de la gestión de las entidades y dependencias que actúan."

Lanz Cárdenas, por su parte, afirmó que:

"Para cumplir con el propósito de que el Gobierno de la República se constituyera en patrón de conducta, promovió la creación de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), con rango de Secretaría de Estado, para sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública. Congruentemente con esta filosofía, a iniciativa del ejecutivo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con

⁷⁶ Sulbrandt, José. Op. cit. pp. 344-350.

facultades específicas en su artículo 32 bis a partir del 1o. de enero de 1983.

La creación de esta Secretaría no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que ésta continúa plenamente en vigor y lo que se encuentra a cargo de la Secretaría de la Contraloría es establecer la regulación que asegure el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales e institucionales de control."

Adicionalmente y en este marco, a partir del 1o. de enero de 1995 se crea la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en sustitución de la SECOGEF, con las mismas funciones que su antecesora más otras relativas básicamente al desarrollo administrativo y al patrimonio inmobiliario. En el 2003 entra en operación la Secretaría de la Función Pública, quien adicionalmente a las funciones de SECODAM, es la responsable de poner en marcha el servicio civil de carrera.

5.2.8 Utilidad del Control Administrativo y de la Evaluación.- Aportes y Limitaciones.

En cuanto a este análisis se debe destacar que no hay inversión más importante que la que se hace en el estudio de los problemas y en la determinación de sus soluciones, con un enfoque de calidad, en donde la sociedad surge para la Administración Pública, y por ende, para el diseño, implantación, evaluación y conclusión de las políticas públicas, como el principal objeto al que hay que satisfacer.

En este marco, las funciones de control, a saber: de verificación, inspección, fiscalización de la función pública, y de la evaluación o señalamiento del valor de

la acción gubernamental para la reforma del Estado al servicio de la sociedad, son indispensables, tanto para el desarrollo de las actividades gubernamentales, al servicio de la sociedad, como para el ejercicio mismo del proceso administrativo público en sí.

El control es complementario a la evaluación. El sistema tradicional de evaluación parte, en algunos países, de una relación entre el Estado y los ciudadanos, en que el primero predomina sobre el segundo y éstos se ven incapacitados para poder defenderse de los actos de gobierno y administración.

En contra-partida, el caso de los Estados Unidos de América, donde el ciudadano sí tiene una capacidad de defensa real ante el Estado, algunos autores afirman que este sistema de administración se ha centrado más en los efectos de los actos de administración y Gobierno, que en el proceso mismo de la administración; es decir, se ha quitado la atención en mejorar la prestación del servicio al ciudadano.

En este contexto, si la función del Estado es de servicio, y la sociedad tiene el papel protagónico, la principal fórmula para calificar los servicios que presta el Estado o la sociedad tiene que basarse en los grados de satisfacción del administrado o del ciudadano. En este nuevo esquema, en consecuencia, el ciudadano deja de ser objeto de los actos de gobierno o de administración para convertirse en el sujeto y en la medida real del valor del funcionamiento del Gobierno, de los servicios que presta y la calidad de éstos.

Cabe señalar que en la Administración Pública, el papel que desempeña el control es de gran importancia, ya que abarca el plan de organización y todos los

métodos y procedimientos coordinados que una dependencia o entidad debe poseer para ser eficiente en la administración de sus recursos humanos, materiales, financieros y de organización, así como en el manejo de información oportuna y confiable, y en el cumplimiento de leyes, normas y políticas, para que puedan realizarse los objetivos, fines y metas, por los cuales existen dichas instituciones, de cuyo desarrollo depende, en gran medida, el de la propia Nación.

Analizando las ideas de diversos autores como Henry Fayol, José Galván Escobedo, Francisco Illescas Blanco y de Ignacio Pichardo Pagaza, en relación al concepto de control, se considera a éste como la función administrativa que verifica y registra, a través de la observación e inspección las acciones que se están llevando a cabo o ya han sido ejecutadas con el objeto de que todo concuerde con el plan adoptado, las órdenes dadas y los principios establecidos. Producto de la comparación y evaluación continua de los planes iniciales con respecto a los resultados parciales o totales obtenidos en una unidad de tiempo determinada, se da la detección de desviaciones, con el objeto de que se puedan aplicar las acciones correctivas que aseguren la consecución de los objetivos.

En este punto es menester señalar que a veces, el término control sea interpretado en forma negativa, en el sentido de que significa mandato, represión, dominio, traba, inhibición, manejo, vigilancia, rigidez, coerción, intromisión, etc.. Se requiere un cambio de mentalidad para entender al control y a la evaluación como elementos positivos y de motivación para el logro de los objetivos de cualquier organización y la superación personal de sus miembros.

"La teoría de la administración define al control como la base del proceso administrativo que efectúa la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes".⁷⁷

Como se puede observar, los diversos autores señalan la existencia de crisis económica, social, política y de la administración pública, destacando el papel de esta última para superar la crisis global operante. En este marco, entre otros aspectos, la administración debe aprovechar productivamente sus recursos escasos, en beneficio de la sociedad.

Aquí cabe preguntarse ¿Por qué el control y la evaluación son importantes para la operación eficiente de la Administración Pública? ¿Qué pasa si hay carencia de control y evaluación gubernamental?. Pongamos sobre esto último algunos ejemplos: las fallas de control implican, por ejemplo, el desperdicio de recursos humanos, materiales, financieros y de organización.

Asimismo, cabe puntualizar que el exceso de trámites internos en la Administración Pública, además de representar un desperdicio de esfuerzos y de recursos, provoca adicionalmente efectos nocivos sobre los demás sectores sociales, al intervenir en el funcionamiento de su actividad y en la realización de nuevas ideas.

Por otra parte, muchos autores hablan de la importancia de la planeación que deriva en programas de Gobierno a corto, mediano y largo plazo, y de que el Estado debe ejercer el control permanente, el cual supone el exceso a todos los

⁷⁷ Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la administración pública de México*, libros de texto del INAP, México, 1984, p. 110.

datos en todos los servicios y organismos de la Administración Pública, así como la disponibilidad de los medios para allegarse las cifras y divulgar las que aparezcan en el plan. Esto evidencia la necesaria relación entre las acciones de planeación y las de control, siendo importante hacer hincapié en que la carencia de control hace imposible la planeación eficaz. Esto es otro ejemplo de lo que la carencia de control puede acarrear.

¿Cómo puede satisfacer la Administración Pública a la sociedad, si la administración no conoce grado de desempeño de su gestión para el logro de dicha satisfacción, con la utilización productiva de sus recursos escasos?. Aquí se hace evidente la importancia de la evaluación de las políticas públicas, ya sea en su fase de diseño, o de implantación, o en la de balance para conclusión parcial o total; es decir, continuidad o terminación.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, según lo señala acertadamente Alejandra Cabello, el control interno de la Administración Pública, "ha sido escasamente cubierto por investigadores del área",⁷⁸ por lo que ante este panorama surge la idea de que el estudio y la puesta en marcha de adecuados sistemas de control y evaluación gubernamental, con criterios de corto, mediano y largo plazo, y con base en criterios de calidad, son esenciales para la reforma y la supervivencia del Estado.

Ahora bien, previo a verter propuestas de políticas públicas para la Reforma del Estado, en el Capítulo 6, se presentarán los antecedentes y situación actual del control y evaluación gubernamental en el México Post-Revolucionario y en el

⁷⁸ Cabello Alejandra. *Reseña del libro de José Trinidad Lanz Cárdenas; la Contraloría y el Control Interno en México*. Revista Empresa Pública. Problemas y desarrollo, Vol. II, Núm. 6-7, CADEP-CIDE, México, 1988, p.291.

México actual, lo que corresponde al subsistema estructural, conforme a la metodología de la teoría de sistemas de Kast y Rosensweig, seguida en el desarrollo de este trabajo.

***Capítulo 6. Antecedentes y Situación
Actual del Control y Evaluación
Gubernamental en México***

6.1 El Imperio Azteca y la Epoca Colonial.

El Hueycalpixtli o calpixqui mayor era el encargado de recoger los tributos y de llevar las cuentas respectivas del Imperio Azteca. el Tlatoani o señor, se encargaba del alojamiento y sustento de los calpixqui sin embargo, si prevaricaban podían ser sancionados hasta con la pena de muerte.

En cuanto a la época colonial, destacan dos etapas, a saber: la comprendida desde la conquista hasta el siglo XVIII, y la correspondiente al advenimiento de la corona española de los Borbones y la independencia de los países latinoamericanos. Destacan como características generales de la organización de la hacienda indiana las siguientes: "1) Unidad de objeto; 2) centralización y autonomía de las regiones administrativas; 3) actuación colegiada; 4) homogeneidad del sistema; y 5) su originalidad respecto de la organización castellana"¹ Así mismo sobresalen las funciones de la administración central, es decir, del monarca, del Consejo de Indias, de la Casa de la Contratación de Sevilla, y del Consejo de Hacienda. También tenían responsabilidades muy definidas los funcionarios típicos de Hacienda en Indias, es decir, los oficiales reales y los comisarios. De igual forma, tenían responsabilidades administrativas y políticas, acreedoras a sanciones, la participación de los virreyes, gobernadores, fiscales y oidores de las audiencias, y corregidores y alcaldes ordinarios, en la administración de la hacienda indiana.

¹ Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La Contraloría y el Control Interno en México*. SECOEGEF-Fondo de Cultura Económica. 2ª edición. México, 1993, p.33.

El control en la administración de la hacienda Indlana se llevó a cabo bajo el principio de administración conjunta o actuación colegiada, el cual se constituyó en una garantía. A este principio deben agregársele las fianzas, los juramentos, los inventarlos, llbros, llaves, la rendición de cuentas, el Tribunal de Cuentas, las pesquisas, las residencias y las visitas. “ Las contadurías de cuentas de Indlas eran auténticas audiencias, y los contadores, jueces legítimos y competentes ”². Otro aspecto que destaca de le época colonial, en cuanto al control administrativo públco, es el Juicio de Residencia de Indias. “Llamábase Juicio de Residencia o simplemente Residencia, a la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario públco al concluir el desempeño de su cargo ”³.

6.2 México Independiente (1824-1917).

En cuanto al México Independiente de los años 1824-1917, Lanz Cárdenas señala que no existió un órgano especializado de la Administración Públca con autonomía funcional, que se encargara de vigilar el control del presupuesto, sino que dicho control estuvo a cargo de diversos órganos de la propia administración. Este autor toma como base el año de 1824, ya que en éste se expidió la Ley intitulada: Arreglo de la Administración de la Hacienda Públca, que comprende el sistema más completo de organización hacendaria de la época independiente de nuestro país, en el siglo pasado.

² *Ibidem.*, p.83.

³ *Ibidem.*, p.83.

El control en esta etapa se centró en el Ministerio de Hacienda, modificándose los mecanismos de control, de acuerdo a la centralización o desconcentración de la organización hacendaria, inherentes a los regímenes políticos centrales o federales que prevalecieron en el siglo pasado. El autor describe las modificaciones o extinciones de diversas estructuras como el Departamento de Cuentas y Razón, Tesorería General de la Federación, Contaduría Mayor, Dirección General de Rentas, después llamada Dirección General de Alcabalas y Contribuciones Directas, y Dirección General de Impuestos, entre otras.

De esta época independiente, Lanz Cárdenas hace hincapié en la introducción, a mediados del siglo pasado, del sistema de partida doble en las cuentas de la Tesorería General y de todas las oficinas que de ella dependieran.

En el siglo pasado, el control de la responsabilidad de los servidores públicos está manifiesto en la Constitución de 1824, las leyes constitucionales de 1836, la Ley Penal para los empleados de Hacienda, de 1853, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, la Ley del 3 de noviembre de 1870, sobre responsabilidades de los altos funcionarios, el Código Penal de 1872, que distinguía entre delitos comunes y delitos oficiales, y la Ley de Responsabilidades de 1896.

El año 1917, Lanz Cárdenas lo establece como fin de esta etapa, ya que en ese año se crea el Departamento de Contraloría General de la Nación.

6.3. *El control y la evaluación gubernamental en México de 1917 a 1982.*

Al término de la Revolución Mexicana de 1910, México tuvo la necesidad de crear un órgano con autoridad e independencia, guardián del presupuesto, que garantizara el orden y la moralidad en el manejo de fondos públicos y administración del patrimonio nacional. De esta manera, el 25 de diciembre de 1917, a través de la publicación de la Ley Orgánica de Secretaría de Estado, fue creado el Departamento de Contraloría General de la Nación.

Este Departamento tuvo un gran fin u objeto moral, obedeció a la necesidad de contar con una oficina que ejerciera inspección eficaz sobre el manejo de recursos y bienes de la Nación, a través de un control previo, para evitar actos en perjuicio del Erario. Es de señalarse que la fiscalización preventiva, es más útil para integrar al Erario, los fondos sustraídos del mismo. El Departamento de Contraloría también tuvo a su cargo la regularización de los servicios de las oficinas con manejo de fondos y bienes, la rendición oportuna de cuentas, y la reorganización de la contabilidad general de la Hacienda Pública.

El Departamento de Contraloría General de la Nación, como organismo técnico, dependiente del Ejecutivo Federal, pero autónomo respecto a los demás que integraban dicho poder, y al mismo nivel jerárquico de ellos, tuvo a cargo la promoción de la eficiencia, economía y moralidad de las dependencias del poder Ejecutivo. La fiscalización a posteriori ejercida por la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados, había resultado ineficaz, tanto para los

propósitos técnicos de la contabilidad, como para los de carácter político, que se podían traducir en responsabilidades.

La existencia del Departamento de Contraloría, se puede dividir en dos etapas: la primera de 1917 a 1926, y la segunda, de 1926 a 1932. El punto que marca la división de estas etapas es lo correspondiente a adecuaciones normativas llevadas a cabo en 1926, las cuales dejan sin efecto las facultades de la Secretaría de Hacienda, duplicadas con el Departamento de Contraloría; y las relativas a hacer explícito el carácter preventivo del control inherente a dicho Departamento.

Lanz Cárdenas, en su libro sobre la Contraloría y el Control Interno en México, señala que si bien J. Pani, en 1918 apoyó la creación del Departamento de Contraloría General de la Nación, y a pesar de los beneficios evidentes del funcionamiento del Departamento de Contraloría en estos 14 años, en 1932, siendo Secretario de Hacienda, coadyuva a la desaparición de este Departamento. A decir de varios autores, la desaparición del Departamento de Contraloría no obedeció a razones técnicas, sino políticas. Es más, Lanz Cárdenas menciona como una de tantas razones de la desaparición del Departamento que nos ocupa, la lucha por el control de la Secretaría de Hacienda y la necesidad de mayor libertad para el manejo de la campaña política del Presidente Abelardo L. Rodríguez.

Es un hecho que gracias a la operación del Departamento de Contraloría se lograron ahorros presupuestales, y mayor eficiencia en el manejo de recursos y fondos federales. Así, cada uno de los presidentes de México que operaron con el

Departamento de Contraloría, señalaron en sus informes, sus bondades. Este Departamento mejoró su gestión año con año, habiéndose obtenido que a partir de 1924, todos los informes mensuales, trimestrales, semestrales y anuales, fueran entregados en tiempo y forma; habiendo merecido esta situación felicitación al Ejecutivo Federal, por parte de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados.

Una vez desaparecido el Departamento de Contraloría General de la Nación, se inicia una nueva etapa para el control y evaluación gubernamental en México. A esta etapa se le puede considerar como de dispersión del control.

De 1933 a 1947, es decir, durante 14 años, la Secretaría de Hacienda se mantuvo como órgano único de control en México. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 7 de diciembre de 1946, marcó el inicio evidente de la dispersión aludida al privar a la Secretaría de Hacienda de ciertas facultades de control, confiriéndoselas a la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, sobre todo lo tocante a adquisiciones, obras públicas, enajenación de bienes muebles, y control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. En 1958, se agregó la Secretaría de la Presidencia creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, configurándose un sistema triangular de control que operó hasta 1976, en que la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto asumió el carácter de órgano central para la planeación y control, habiéndosele otorgado la mayoría de las facultades que correspondían a la extinta en 1976, Secretaría de la Presidencia.

En este periodo destaca la operación de la Tesorería de la Federación y de la Dirección General de Egresos. Así mismo; sobresale la operación de la Comisión Nacional de Inversiones, y del Comité de Inversiones que operó en época del Presidente Ruiz Cortines, habiendo sido " un intermediario entre la Secretaría de Hacienda, dependencia concentradora y distribuidora de los recursos financieros, y todas las demás secretarías, organismos y empresas del Estado que demandaban dichos recursos. Su papel de guardián del interés público estuvo restringido al Poder de Veto sobre todos los programas de inversión".⁴

Ahondando más sobre el particular, a fines de 1958, con las modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se redujeron una vez más las atribuciones de la Secretaría de Hacienda en favor de la transformada Secretaría del Patrimonio Nacional, y la recién creada de la Presidencia. En la práctica, esta redistribución de funciones, originó problemas de coordinación, lo que ocasionó la creación de diversas comisiones intersecretariales y mecanismos, principalmente, porque no fueron claramente definidas las atribuciones de la Secretaría de la Presidencia. Esta deficiencia trató de subsanarse a través de diversos Acuerdos Presidenciales de junio de 1959, noviembre del mismo año, y marzo de 1962.

Por su parte, la Secretaría del Patrimonio Nacional se encargó, entre otras funciones, de la posesión, vigilancia, conservación y administración de los bienes nacionales; y del control y vigilancia financiera y administrativa de la operación de organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas dedicadas

⁴ *Ibidem.*, p.391.

a explotar bienes y recursos naturales de la Nación, a las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal tuviera acciones o intereses patrimoniales, y que no estuvieran subordinadas a otra Secretaría o Departamento.

A partir de marzo de 1959, la mayoría de las entidades paraestatales quedaron controladas administrativamente por la Secretaría de la Presidencia, para lo cual creó una Junta de Gobierno, que, en la práctica, no llegó a funcionar.

En 1965, la Secretaría de la Presidencia estableció la Comisión de Administración Pública, a fin de mejorar la infraestructura de la Administración Pública Federal, relacionada con la programación adecuada de sus actividades. En 1971, esta Comisión se convirtió en la Dirección General de Estudios Administrativos, cuya tarea primordial fue la de elaborar las bases del Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Como resultado del trabajo desarrollado por esta Dirección General, se crearon en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las unidades de Programación a fin de asesorar a los titulares sobre el particular. Esta Dirección General auxilió a la homogeneización del lenguaje, los mecanismos y los procesos de la programación operativa y presupuestaria.

En 1971, se creó la Comisión de coordinación del Gasto Público, como instancia para articular lo que se llamó el "triángulo de la eficiencia" del Gobierno Federal, constituido por las secretarías de Hacienda, Patrimonio y Presidencia.

Adicionalmente a la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, abrogada en 1965

por la Segunda Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1970, se expidió una tercera Ley para el Control, la cual estableció un mayor rigor y la ampliación del control ejercido por el Estado.

Es de señalarse que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), fue la dependencia medular para el control de 1977 a 1982. La SPP fue el "órgano central normativo de los sistemas de planeación y de control integral, designada como la dependencia por cuyo conducto el Ejecutivo Federal habría de elaborar los planes nacionales de desarrollo económico y social, así como programar su financiamiento - tanto en inversión como en gasto corriente- , y evaluar los resultados de su gestión "⁵. Lanz Cárdenas afirma que la SPP se concibe como el eje y sustento de la Reforma Administrativa.

En el marco de esta reforma, en 1979 se expidió la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; en 1980, se expidió la Ley de Obras Públicas. Ambas leyes se emitieron con el objeto de alcanzar una conducción más racional de la acción pública para el incremento del desarrollo económico y social del país.

En cuanto al control de las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, Lanz Cárdenas en el libro supramencionado, señala que a partir de 1977 quedó considerada dentro del conjunto de ordenamientos integrantes de la reforma administrativa, la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal, y de los Altos

⁵ Ibidem., p.413.

funcionarios de los Estados. En ella se estableció la diferencia entre delitos oficiales que redundan en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho y las faltas oficiales, consideradas como leves.

"Se previó que la sanción aplicada a los funcionarios o empleados de los delitos oficiales que cometieran fuera de destitución del cargo de que se encontraran investidos, y de la inhabilitación, por un término de no menor de cinco años, ni mayor de diez, sin perjuicio de la recuperación del daño y la exigencia de la responsabilidad pecuniaria que hubieren contraído"⁶.

Es de señalarse que la Constitución de la República de 1917, en su Título Cuarto, regula las responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Se puntualizará que en las décadas de los sesenta y setenta se dió fundamental importancia a la planeación dentro del proceso administrativo. En la década de los ochenta, concretamente a partir de 1982, al inicio del Régimen del Lic. Miguel de la Madrid, se da principal importancia al control, a fin de fortalecer el proceso administrativo público.

En este marco, se inicia una nueva etapa para el control y la evaluación gubernamental, por lo que se hizo necesario contar con un nuevo marco jurídico que fortaleciera el control administrativo, depositado en el Poder Ejecutivo, y que vino a constituir el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental. Este sistema incluye dos nuevos aspectos: el aspecto preventivo de la falta, y la participación social en el quehacer del servidor público.

Así, en enero de 1983, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), destacando por una parte, el fortalecimiento de las contralorías internas de las dependencias y entidades de la Administración Pública

⁶ Ibidem., p.460.

Federal, y por otra, el control supuestamente fondo, del sector paraestatal. Este control se vió reforzado con la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y su Reglamento, así como de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos.

Aspecto importante del Control lo constituye la legalidad , fiscalización, oportunidad y gestión o eficiencia. José Trinidad Lanz Cárdenas define así el control de la legalidad: "Consiste en la intervención del órgano controlador para verificar o constatar que los actos de la administración correspondan a la normatividad que le es propia"⁷.

La SECOGEF, por tanto, nace con un claro criterio de control, sin por ello relevar a las dependencias y entidades de sus responsabilidades en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas. Los objetivos de esta nueva Secretaría fueron: dotar al Ejecutivo Federal de un instrumento eficaz que vigile y evalúe los ingresos, gastos, recursos y obligaciones del Estado; integrar los recursos de control, bajo una sola política; incrementar el aspecto preventivo del control; y reforzar el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Lanz Cárdenas también destaca la actividad de los Comisarios y Delegados de la entonces SECOGEF, cuyo trabajo es parte medular del control y evaluación gubernamental.

⁷ Ibidem. p.483.

6.4 El control y la evaluación gubernamental en México, de 1983 a 2003.

6.4.1 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados

Aquí se considera menester presentar una comparación funcional entre la SECOGEF y la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados. El Tribunal Mayor de Cuentas, de 1524, es el antecedente en México, de la Contaduría Mayor, la cual, como tal, surge en 1824.

Su Ley Orgánica se expide en 1978. Lanz Cárdenas menciona en su libro multicitado que diversas personalidades han propuesto un cambio en la denominación de la Contaduría Mayor de Hacienda, sugiriéndose el de "Contraloría General de los Estados Unidos Mexicanos", o "Auditoría General del Poder Legislativo". El actual es de Auditoría Superior de la Federación.

En cuanto a similitudes y diferencias, la Contaduría Mayor revisaba la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal, verificando si se ajustaban a la Ley de Ingresos de la Federación o a la Ley de Ingresos del DDF, y si se ejerció el presupuesto aprobado en la forma como se programó. Si en la revisión detectaban irregularidades formula pliegos de observaciones. La SECOGEF realizaba auditorías y evaluaciones a la Administración Pública Federal, para verificar que se cumpla lo aplicable en contabilidad, pagos, contratos, baja de bienes, almacenes, etc. Su tarea global

era planear, organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

La Contaduría informaba a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados. La SECOGEF informaba al Titular del Ejecutivo. La Contaduría y la SECOGEF se coordinaban para establecer procedimientos para cumplir sus responsabilidades.

La Contaduría podía revisar las operaciones de la SECOGEF, pero no se da la acción recíproca.

La Contaduría realizaba un control externo y a posteriori, tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial, además del propio Legislativo.

La SECOGEF ejercía un control interno, es decir, a la Administración Pública Federal, y su revisión puede ser a priori, para prevenir, o durante el propio ejercicio del presupuesto.

La Contaduría practicaba visitas, inspecciones y auditorías, para comprobar cómo se ejerció el presupuesto. La SECOGEF practicaba auditorías durante el ejercicio del presupuesto, pero no sólo para comprobar Ingresos y egresos, sino para verificar el cumplimiento de todas las obligaciones legales de los servidores públicos, y promover la modernización administrativa.

La Contaduría se apoyaba en auditores externos. La SECOGEF los podía designar y normar su actividad. También podía designar a comisarios en las entidades paraestatales, y solicitar su remoción.

La Contaduría promovía ante autoridades competentes, el fincamiento de responsabilidades administrativas. La SECOGEF constituía responsabilidades y

aplica sanciones administrativas, además de presentar las denuncias que, en su caso, procedan.

Se puede observar que ambos organismos realizaban funciones distintas y complementarias.

6.4.2 El Control y Evaluación Gubernamental Ex-ante, 1983-1994.

A partir de 1983 funcionaba, hasta 1994, un nuevo triángulo globalizador, integrado por las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, y de la Contraloría General de la Federación.

Nueve años después, en febrero de 1992, bajo la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari se volvió a modificar el sistema, en virtud de que, por reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desapareció la Secretaría de Programación y Presupuesto, habiendo reasumido en este momento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la casi totalidad de las funciones de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.

"Con ello, el sistema globalizador administrativo cambió de triangular a binario, quedando integrado ahora por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; sobre la primera, recayeron las funciones principales de planeación, programación, presupuesto,

administración de personal y financiamiento y fiscalización, y sobre la segunda, el control y la evaluación".⁸

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en su carácter de órgano de control interno del Gobierno Federal, tenía la responsabilidad de organizar y ejecutar las funciones de vigilancia, fiscalización y evaluación de la gestión de las dependencias y entidades del sector público, y de esta forma comprobar que el manejo de los ingresos, los egresos públicos, así como el desempeño de los servidores del Estado se desarrolle conforme a las disposiciones de nuestra Constitución Política y de las leyes y normas que regulan la función pública.

Las funciones de esta Secretaría consistieron en:

- Recibir, registrar y verificar las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos de la federación;
- Atender quejas de particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebraron con la administración pública;
- Conocer e investigar actos, omisiones o conductas ilícitas de los servidores públicos para fincarles responsabilidades administrativas, aplicándoles las sanciones correspondientes, y haciendo efectivas las denuncias penales respectivas;
- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

⁸ *Ibidem.*, p. 568.

- Expedir normas para el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal y vigilar su cumplimiento;
- Establecer las bases para la realización de auditorías;
- Comprobar la observancia a las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamientos, inversión, deuda, patrimonio, y fondos y valores del gobierno federal;
- Opinar sobre los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, contratación de deuda y manejo de fondos y valores;
- Designar auditores externos y proponer a comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia de las entidades paraestatales;
- Opinar sobre la designación de los titulares de los órganos internos de control y fijar los requisitos que los candidatos deben reunir; e
- Informar actualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que fueron objeto de fiscalización.

Lo anterior, de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 32 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente.

Ahora bien, estas tareas requirieron que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), hoy Secretaría de la Función Pública, dispusiera de instrumentos, mecanismos y sistemas, cuyo eje central es el Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública coordinado por la misma dependencia.

La operación del sistema implica que la SECOGEF desarrollaba sus actividades ya sea directamente o mediante la interacción con los órganos internos de control de las dependencias y entidades del sector público federal; con auditores externos independientes y profesionistas interdisciplinarios designados por ella; con las contralorías de los gobiernos de las 31 entidades federativas, y últimamente, con la propia ciudadanía y sus órganos de representación.

Es importante señalar que con objeto de apoyar la operación del Sistema Integral de Control y Evaluación de la Gestión Pública, las acciones de la Contraloría General de la Federación se agruparon bajo dos grandes vertientes; la primera que hizo énfasis en la modernización de la gestión pública y la atención al ciudadano, y la segunda que atiende al control y fiscalización del gasto público y la evaluación gubernamental.

En el marco de las funciones, atribuciones y responsabilidades que la Ley y la normatividad establecían para la SECOGEF, y de las dos vertientes con que operó esta Secretaría, la SECOGEF desarrolló diversas acciones preponderantes, entre las que destacan: el control patrimonial de los servidores públicos, la verificación de las responsabilidades administrativas; la aplicación de sanciones administrativas; la presentación de denuncias penales en contra de los servidores

públicos federales; la resolución de inconformidades; y la promoción, seguimiento y evaluación de la simplificación administrativa.

También sobresale: la promoción de la eficiencia y la productividad de las administraciones públicas locales; la actualización de la normatividad y promoción a las medidas preventivas de control para el manejo de los recursos públicos; al fortalecimiento, control y evaluación e en la operación de los órganos Internos de control de las dependencias y entidades; la auditoría gubernamental y la externa; la verificación al ejercicio del gasto y evaluación y seguimiento de la gestión de las dependencias y entidades.

Asimismo destaca: la concertación y apoyo para el fortalecimiento de los sistemas estatales y municipales de control; el seguimiento y evaluación de los compromisos en giras presidenciales; el seguimiento al cumplimiento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, su Reglamento, y del Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública, 1990-1994; la vigilancia a las entidades paraestatales y la evaluación de su gestión; y el seguimiento, fiscalización y vigilancia del Programa de Desincorporación de Entidades Paraestatales.

Por otra parte, sobresale la creación en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, de las comisiones de Derechos Humanos, y diversas procuradurías para la defensa del ciudadano.

Se puntualizará que a partir de 1990, la SECOGEF llevó a cabo acciones para alentar la participación de la ciudadanía y de los órganos de representación social, en la vigilancia al ejercicio de los recursos públicos; en la presentación y

seguimiento a quejas y denuncias; y en la verificación de acciones, programas y obras de la Federación.

A esta participación se le denominó Contraloría Social, la cual incluye el Sistema de Atención Telefónica de la Ciudadanía (SACTEL), cuyo propósito ha sido el asesorar a la población y resolver sus quejas y denuncias relacionadas con la actuación de los servidores públicos.

Este Sistema de Atención Telefónica inició su operación en diciembre de 1989, para apoyar en principio, la buena marcha del Programa Paisano, que ha operado básicamente, para asesorar a los connacionales y turistas contra posibles actos ilícitos. Este Programa ha operado en las ciudades de mayor flujo migratorio de la frontera norte, a través de módulos. Posteriormente, se puso en marcha el Programa Vecinos-Centroamérica, cuyo propósito ha sido similar al del Programa Paisano, pero para la frontera sur.

En 1991, se implantó el Programa de Contraloría Social en Solidaridad, con el cual las comunidades beneficiarias del Programa Nacional de Solidaridad, a través de vocales de control y vigilancia se corresponsabilizaron con la SECOGEF y realizaron directamente la vigilancia y el control gubernamental, tanto del ejercicio de los recursos federales asignados a los fondos de Solidaridad, como de las obras y acciones acordadas, desde su planeación hasta su conclusión.

Otros mecanismos de la Contraloría Social fueron: en el Sector Salud, en la Reforma del Campo; Oficina de Quejas y Denuncias contra Abusos de Policías; Oficina de Quejas y Denuncias en la Central de Abasto; y Programa de Verificación de Vehículos de Transporte Público con Combustión de Gas.

En 1993, la SECOGEF, en coordinación con la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y ASERCA, creó la Contraloría Social en el PROCAMPO. Mediante esta Contraloría se desarrollaron los mecanismos de control para vigilar el manejo honesto y eficiente de los recursos asignados a este Programa e incorporar a los productores del campo en las acciones de control y vigilancia.

A partir de 1990, se amplió el alcance de la auditoría gubernamental y la externa -esta última desarrollada por despachos de contadores independientes bajo la supervisión de la SECOGEF-, al contemplar en auditorías integrales aspectos cualitativos en la operación y administración de las entidades paraestatales. Esta auditoría, de participación multidisciplinaria, tuvo como finalidad evaluar el cumplimiento del objetivo social de las entidades, así como sus niveles de productividad y eficiencia, así como sus niveles de productividad y eficiencia, a la vez que apoyar la toma de decisiones de los órganos de gobierno.

En 1991 y en 1993, se ampliaron de manera sustancial las facultades que el Banco Mundial y el BID, respectivamente, delegaban a la SECOGEF en materia de auditoría y control de créditos externos, que se canalizaron a las dependencias y entidades, y los relativos al ajuste estructural o rehabilitación sectorial, para acciones de descentralización y desarrollo regional o estatal, y los destinados a proyectos de salud-solidaridad, así como agua potable y alcantarillado.

En 1993, la SECOGEF inició nuevas actividades de auditoría externa, que comprendieron la revisión a los proyectos de construcción de carreteras

concesionadas, hospitales y programas de vivienda, para garantizar la correcta y oportuna conclusión en un marco de absoluta transparencia.

En 1990, se expidió el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, instrumento destinado a consolidar el esfuerzo de reorganización y racionalización de la función socio-económica y de la gestión de la Administración Pública paraestatal; representó una guía que orientó a los empresarios públicos en el cumplimiento de sus responsabilidades, otorgándole facultades y atribuciones y, al mismo tiempo, estableció los controles preventivos y correctivos necesarios que permitieron dar seguimiento a las acciones institucionales.

La Contraloría vigiló y promovió que la gestión de las entidades se realizara con estricto cumplimiento a lo dispuesto en las líneas de acción establecidas en el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 (PRONAMEP), que consolidó los esfuerzos desarrollados para conformar un sector paraestatal depurado, sólido y coordinado que contribuyera a la recuperación económica, al mejoramiento productivo y a la elevación del nivel de vida de la población; a la vez que estableciera los lineamientos generales para la modernización del sector paraestatal.

Finalmente, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, le correspondió ser la encargada de realizar los trabajos preparatorios para el cierre de la administración. La SECOGEF elaboró, coordinó y vigiló el Programa de Mediano Plazo para el Cierre de la Administración Pública Federal, el cual permitió establecer criterios de jerarquización de la problemática prevalecte en cada una de las dependencias y entidades, las metas, fechas, compromisos y responsables

de las acciones, las cuales se realizaron periódicamente por los comités de seguimiento de acciones a efecto de verificar su grado de cumplimiento y, en su caso, para corregir oportunamente las desviaciones. Dentro de este Programa, coordinó tanto la elaboración de "Libros Blancos", volúmenes que contienen las acciones más relevantes por dependencia y entidad del Ejecutivo, con información de apoyo, a efecto de ser entregados al H. Congreso de la Unión, así como las "Memorias", documentos en donde se consigna la historia de cada Secretaría y entidad. Los "Libros Blancos" y las "Memorias" definen y establecen una cultura administrativa documentada y de rendición de cuentas.

Desgraciadamente a SACTEL la sociedad prácticamente no lo conoce, la Contraloría Social en PRONASOL, al igual que este último programa desaparecieron, y se cuestiona la labor de control y evaluación en la Administración Pública Federal, así como la promoción de la modernización del sector paraestatal, realizada por la entonces SECOGEF.

El Cierre de la Administración y los "Libros Blancos" y "Memorias" también ha sido cuestionada su efectividad.

6.4.3 La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a partir del 1o. de enero de 1995, se convierte en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Sus atribuciones y facultades se encuentran reguladas por el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, conservando las mismas atribuciones que la SECOGEF, y adicionándole algunas otras relacionadas con desarrollo administrativo, y normatividad en materia de adquisiciones, obras públicas, bienes muebles y almacenes, organización y patrimonio inmobiliario.

A continuación destacaremos las fracciones que implican la adición de atribuciones y facultades de la Secretaría de Contraloría.

“VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zonas federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales.

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países.

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación, así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad Inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente".⁹

6.4.4 La Auditoría Superior de la Federación.

La auditoría independiente o externa, generalmente se realiza para determinar el grado de veracidad con el que los administradores cumplen su obligación de rendir cuentas. El informe final del auditor revela dicho grado de cumplimiento o, en su caso, de desviación, comúnmente con referencia a indicadores previamente establecidos y reconocidos para medirlo.

La expectativa de la sociedad está más en contar con administradores competentes, cumplidos y honrados, que con auditores perseguidores de fraudes y corrupción.

En este esquema, los Organos de Fiscalización Superior son instituciones creadas por el Estado para obligar a las instancias gubernamentales que ejercen autoridad, a rendir cuentas sobre las responsabilidades que la sociedad les ha depositado, lo cual implica la suficiencia y confiabilidad de esas cuentas, sobre bases de eficacia en las acciones que se realizan y la credibilidad de los informes que presentan.

La fiscalización superior contribuye, entonces, a mejorar el equilibrio entre los Poderes del Estado; a dar transparencia a la función pública; y a disponer puntual y oportunamente de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. En México

⁹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1994.

estas instancias de control, tienen sus orígenes en la Contaduría Mayor de Hacienda , tanto a nivel Federal como en las entidades federativas.

Actualmente, hay tres elementos o enfoques para circunscribir los procesos de revisión y evaluación de la gestión pública: la sociedad que otorga la encomienda y espera buenas cuentas, el gobierno que recibe tales encomiendas y rinde cuentas de su gestión, y la Auditoría Superior de Fiscalización que da credibilidad al proceso de rendición de cuentas. El término –anglosajón de origen- con el que se designa el enlace de estos tres elementos o enfoques de equilibrio, transparencia y rendición de cuentas, es *ACCOUNTABILITY*.

Según una definición del Gobierno de Canadá, "*accountability*" es la obligación que tienen todos aquellos que ejercen autoridad de rendir cuentas sobre la manera en que van cumpliendo las responsabilidades que el público les ha confiado. No es bastante que las autoridades rindan cuentas; es preciso que sean buenas, y por supuesto confiables. Así, "*accountability*" va más allá del marco semántico de "cuenta" e incorpora los conceptos de eficacia y credibilidad en las respuestas que implica. En suma, significa que el pueblo exige que le respondan, no sólo que le informen.

Pero para rendir cuentas se requiere de una estructura de control que se establezca como sistema al interior de las organizaciones, con el propósito de procesar todos los datos relativos a su operación, y cuyo carácter es básico para apoyar la información que genera. Por lo tanto, el control es interno.

De allí que ese control interno, constituido fundamentalmente por políticas y procedimientos a seguir y a aplicar para cumplir con las metas del organismo, se

ubique en una dependencia interna que se encarga de determinar y fortalecer los sistemas de control al interior del cuerpo ejecutivo administrador. En consecuencia, la auditoría es, por definición, independiente de la administración.

No obstante, esta delimitación tradicional de la revisión ha sido ampliamente superada por las nuevas y muy variadas exigencias que plantean las acciones de los estados modernos, en donde la gestión pública, vista como un todo, es la que prácticamente determina la viabilidad de la relación entre el Gobierno y la sociedad. La sola verificación del apego a la normatividad en general y a las normas contables en particular, es ahora uno de los muchos elementos con que se cuenta para fiscalizar. Reviste más importancia la evaluación de la gestión y de los resultados, para avanzar en la Reforma del Estado, que la rendición puntual de cuentas por sí misma, y que no podría soslayarse, así como tampoco el cumplimiento legal, el ejercicio transparente de la función pública y el uso honesto y eficiente de los recursos.

Para evaluar, al implicar necesariamente cuestiones de índole cualitativa, supone disponer, en primer lugar, de información oportuna, suficiente, representativa, completa, objetiva y veraz; sin ella en estos términos, la fiscalización es un análisis cuantitativo y documental. En segundo lugar, en orden pero no en importancia, está la necesaria independencia o autonomía de criterio y de acción del ente evaluador; su sujeción explícita, implícita o tácita a determinaciones ajenas a sus propósitos, nulifica su valor, su significado y su trascendencia; sin que tal autonomía represente desubicación del Poder Legislativo, atendiendo al principio rector de la conducción o gobierno, de que

quien formula la norma es responsable de su vigilancia. Estas condiciones básicas, aseguran el trabajo profesional de la entidad, en términos de un código ético de su comportamiento.

Al reconocer que la tarea de fiscalización tiene más una connotación de revisión que de análisis de calidades, de cualidades y de razones, la cobertura de la nueva entidad comprende, entonces, desde la propia vigilancia de cuentas previstas, en ejecución y ya realizadas, hasta los resultados, los efectos, los impactos económicos y sociales de las políticas, programas y proyectos gubernamentales, pasando por las conductas funcionales de los servidores públicos, para identificar posibles irregularidades, corrupción en todas sus manifestaciones y tráfico de influencias. Tal cobertura, no obstante su amplitud, sería relativa sin la ya imprescindible participación social, tanto en el cuerpo de Gobierno de la entidad, como en sus mecanismos de información, denuncias y de revisión y análisis.

A finales de 1996, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de estructurar un nuevo y fortalecido órgano de fiscalización, con funciones adicionales a las que en ese entonces realizaba la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y que tenían reflejo, en términos muy semejantes, con sus homólogos de las Entidades Federativas.

Esta iniciativa recogió, por una parte, los avances que en esta materia ha habido en otros países y, por otra parte, reconoció la necesidad de procurar un

mejor equilibrio entre los poderes de la Unión, ante la nueva realidad política que impone la composición de las fuerzas sociales emergentes organizadas.

Las diversas posiciones técnicas y partidarias que se manifestaron, coincidieron en lo sustancial, en la necesidad de fortalecer la función de fiscalización, a fin de dotarla de facultades adicionales para lograr una mayor y oportuna eficacia en la revisión integral de la gestión pública del Estado, de manera que a través de su estructura orgánica y funcional, el órgano fiscalizador quedara plenamente dotado de autonomía financiera, técnica y de gestión.

Esta entidad tiene facultades amplias para auditar todo lo relativo a la gestión financiera, no sólo por lo que concierne a ingresos y egresos, sino también a la evaluación de programas, auditoría de desempeño, eficiencia, eficacia y economía, incluyendo, desde luego, las de legalidad y cumplimiento; para lo cual, el último dictamen del Senado, señaló que dicha función superior de fiscalización tendría facultades para auditar a todas las entidades públicas, dentro de las cuales quedan comprendidas no sólo las que integran el poder Ejecutivo, centralizado, descentralizado y desconcentrado; sino también los poderes Judicial y Legislativo, sin excluir de la sujeción de fiscalización a cualquier entidad pública y privada cuando manejen, administren o usen recursos o fondos públicos. Asimismo, la nueva Ley, emanada de los cambios Constitucionales, prevé que el tipo de control que se ejerza, aunque preponderantemente sea posterior por razones de la Cuenta Pública, haga posible que se hagan revisiones periódicas durante el ejercicio fiscal correspondiente desde su inicio.

Igualmente, el dictamen expresó que la función superior de fiscalización debía ser sensiblemente fortalecida con facultades de decisión para fincar responsabilidades e imponer sanciones a los servidores públicos o particulares, según sea el caso, por transgresión o violación a las leyes relativas al desempeño de las funciones públicas, incluyendo también la posibilidad de que formulara denuncias penales.

Ahora bien, como un balance de la experiencia internacional, los órganos de control de las cuentas públicas tienen la importante tarea de fiscalizar los ingresos y gastos de los Estados y en general el uso de los recursos públicos; "los tribunales o contralorías tienen en la actualidad, una presencia relevante en los estados democráticos modernos. Del análisis de entidades de fiscalización superior (EFS), se desprende que existe relación entre democracia y fiscalización, que se observa en la división de poderes y que a su vez determina la autonomía e independencia con que cuenta la EFS".¹⁰

El dictamen emitido por la Cámara de Senadores señala en cuanto a los Organos de Fiscalización:

"Dichas entidades han obtenido, en los países estudiados de Europa, América, Asia y Oceanía, plena autonomía de gestión e independencia respecto a los entes fiscalizados, lo que se reconoce tanto a nivel Constitucional como en la Ley que reglamenta la materia".

"La mayor parte de los organismos estudiados tienen la característica común de ubicar las entidades de fiscalización como dependientes o subordinadas al Poder Legislativo. Tal ocurre actualmente en sistemas parlamentarios como Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Holanda, Japón, Noruega, Nueva Zelanda y en el Reino Unido, o en esquemas de gobierno presidenciales como Argentina, Brasil,

¹⁰ Manjarez Rivera, Jorge. *La Construcción Institucional de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México: 1997-2001*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política. UNAM, México, 2002, p. 73.

Costa Rica, El Salvador, los Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela. No obstante, existen otros países que ubican las entidades fuera del ámbito del Poder Legislativo como en Francia, Italia e Irlanda e inclusive con independencia absoluta respecto a los demás Poderes, como es el caso de la República Checa, Chile, Colombia y Filipinas”.

“Las características comunes de los diversos órganos de fiscalización superior, son básicamente las siguientes:

Las entidades respectivas encabezan el sistema de control y vigilancia de la función pública.

Son órganos ampliamente conocidos por la población y con fuerte peso moral.

Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones.

Mantienen total independencia respecto al Poder Ejecutivo, y cuentan con un grado importante de autonomía de gestión.

Sus autoridades son designadas con intervención de los restantes poderes, principalmente del Poder Legislativo; se cuida rigurosamente el perfil y el carácter imparcial de los integrantes del órgano a los que se concede inamovilidad, salvo por faltas graves previstas en la Ley”.

“Se ha advertido en los últimos años una tendencia mundial a fortalecer a los órganos superiores de fiscalización y otorgarles el reconocimiento expreso de su autonomía técnica, así como la ampliación de sus funciones tradicionales, para comprender a plenitud tareas de verificación de principios contables, verificación de la legalidad, auditoría financiera y potestad de evaluación, tanto de desempeño como de resultados”.

El dictamen de referencia expresa textualmente que “el Ejecutivo Federal y los Partidos Políticos han convenido en que el Órgano de Fiscalización Superior o Auditoría, debería ser dotado de características y atribuciones que garanticen su eficiencia, tales como:

- Independencia técnica respecto a los entes fiscalizados.
- Autonomía de gestión.
- Protección jurídica frente a eventuales interferencias.
- Sujeción del Órgano a la Constitución y a la Ley y no a orientaciones partidistas.
- Oportunidad en su función fiscalizadora.
- Mayor fortaleza en sus atribuciones de auditoría y fincamiento de responsabilidades.
- Imparcialidad, experiencia técnica y prestigio profesional de sus integrantes.
- Procedimiento transparente para la selección de su nivel directivo.

- Inamovilidad de su autoridad, salvo por causas graves y bajo procedimientos establecidos por la Ley.
- Concesión de facultades expresas para fiscalizar no sólo el gasto público, como tal, sino la debida recaudación tributaria; el uso de subvenciones y el aprovechamiento de subsidios con fondos públicos federales; los mecanismos de contratación y servicio de la deuda pública y los procesos de desincorporación y disposición de bienes públicos federales.
- Facultad de determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal y al patrimonio de las entidades públicas federales y de fincar directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias, así como de presentar en forma directa las denuncias penales procedentes.
- Función de revisar con mayor oportunidad la Cuenta Pública, apoyándose para esa labor en los controles internos de los entes fiscalizados y de investigar aquellos actos u omisiones que impliquen irregularidades o desviaciones, con la posibilidad de efectuar visitas domiciliarias conforme a la Ley y con la capacidad de promover ante las autoridades competentes, el cumplimiento de otro tipo de responsabilidades, lo que incluye la posibilidad más amplia de hacer recomendaciones a los entes revisados”.

Por su parte, y como uno de los aspectos esenciales, la Cámara de Diputados consideró prudente que la entidad de carácter técnico a cuyo cargo quedará la función fiscalizadora:

“Pertenezca al propio órgano legislativo, aunque aclarando que dicha pertenencia no implicará simple dependencia o subordinación, sino una vinculación orgánica, que asegurase a la entidad fiscalizadora plena autonomía de gestión respecto de su organización interior, recursos, funcionamiento y resoluciones. En otras palabras, que la función fiscalizadora estaría depositada originalmente en la Cámara de Diputados, con la condición de que ésta la realice a través de su entidad de auditoría.

“Asimismo, la Cámara de diputados consideró que el titular de la entidad debería seguir siendo una sola persona, designado exclusivamente por la Cámara de Diputados, no estimándose procedente en forma alguna la intervención del Ejecutivo Federal en el proceso de nombramiento de dicho servidor público”.

Una de las cuestiones más importantes para el nuevo Organismo de Fiscalización Superior, la constituye el equilibrio que debe guardar su autonomía de gestión y su adscripción.

Para reforzar su argumentación y, objetivamente definir los mecanismos al través de los cuales se hace efectiva dicha autonomía, se precisa que la entidad fiscalizadora que se crea "tendrá autonomía técnica y de gestión, tanto 'en el ejercicio de sus atribuciones', como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, pero siempre en los términos que disponga la Ley; ya que ni la independencia, ni la imparcialidad, ni el carácter del órgano, se garantizan por una mera declaración constitucional, sino que será menester referir esos conceptos en detalle al través de la Ley reglamentaria de la Institución".

Una vez aprobadas las reformas Constitucionales, el Congreso derogó la Ley de la Contaduría Mayor y a partir de 2001 entró en vigor la Ley de Fiscalización Superior que dota de nuevas facultades a la Auditoría Superior de la Federación, como el Informe de Gestión, la solicitud ante autoridades competentes del cobro de multas y sanciones resarcitorias que determine la propia Auditoría Superior, la fiscalización incluso, a entidades privadas que hayan ejercido recursos públicos y el análisis de situaciones excepcionales en las que exista un daño al Erario Público, por un monto superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Adicionalmente, y conforme a la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Auditoría Superior de la Federación podrá fincar responsabilidades administrativas a los servidores públicos que cometan una irregularidad de esta índole.

Cuadro No. 12. Evolución de las Instituciones de Fiscalización en México, 1453-2001*

AÑO	
1453	Se funda en España el Tribunal Mayor de Cuentas.
1510	Desaparece el Tribunal Mayor y es sustituido por el Consejo de Hacienda.
1524	Se establece en la Nueva España el Tribunal de Cuentas.
1605	Felipe III Rey de España funda el Tribunal de Cuentas en México.
1812	Constitución Española de Cádiz.
1824	Se promulga la primera Constitución del México Independiente. Se crea la Contaduría Mayor de Hacienda de México, sustituyendo al Tribunal de Cuentas de la Nueva España.
1826	Decreto sobre la Memoria del Ministro de Hacienda.
1836	Se crea la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados.
1838	La Contaduría Mayor es sustituida por el Tribunal de Revisión de Cuentas.
1840	Se promulga el Reglamento Interno del Tribunal de Revisión de Cuentas.
1843	El Tribunal es sustituido por la Contaduría.
1853	El Presidente Santa Anna restablece el Tribunal de Cuentas.
1855	El Tribunal de Cuentas es abrogado una vez más.
1857	Se promulga una nueva Constitución restableciéndose la Contaduría Mayor bajo la jurisdicción y autoridad del Congreso.
1865	El emperador Maximiliano restablece, por dos años, el Tribunal de Cuentas.
1896	Se promulga la primera Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1904	El presidente Díaz expide la segunda Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1917	Se promulga una nueva Constitución. La Contaduría se ratifica como la entidad legislativa responsable de supervisar los gastos públicos.
1937	Se promulga una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1948	Modificación a la Ley Orgánica de 1937.
1978	Nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
1980	Se publica un nuevo Reglamento Interior.
1988	Se promulga un nuevo Reglamento Interior que prevalece hasta 1997.
1999	Se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 Constitucionales, y se crea la entidad de fiscalización superior.
2000	El 10 de agosto se expide el Reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda.
2000	Se promulga la Ley de Fiscalización Superior el 29 de diciembre.
2001	Inicia funciones la Auditoría Superior de la Federación en enero.
2001	Reglamento Interno de la ASF. Septiembre 12.

Fuentes: Contaduría Mayor de Hacienda. Documentos Básicos 1
Luis Carlos Ugalde (1996: 51).
Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
Diario Oficial de la Federación. 12 de septiembre de 2001.

* Manjarrez Rivera, Jorge. **La Construcción Institucional de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México: 1997-2001.** Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política. UNAM, México, 2002, p. 98.

6.4.5 La Secretaría de la Función Pública.

El día jueves 10 de abril del año 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el "Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación", en cuyo Artículo Segundo se establece que se reforma los Artículos 26 y 31, fracciones XIX y XXIV; se adiciona el Artículo 37, con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modifican sus fracciones XVIII y XXVI.

Por lo que respecta a la reforma del Artículo 26, es menester señalar que únicamente se sustituyó el nombre de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública.

En el Artículo 37, se indica que corresponde a la Secretaría de la Función Pública, el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción VI bis: Dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas.

Fracción XVIII: Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fracción XVIII bis: Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal.

Fracción XXVI: Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de Gobierno electrónico.

Fracción XXVII: Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

En dicho Decreto se establecen el Artículo Segundo Transitorio, el cual señala que "Aquellas disposiciones que hagan mención a la SECODAM, se entenderán referidas a la Secretaría de la Función Pública".

En este contexto, se reformó el Reglamento Interior, mediante Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de marzo de 2003.

Por cuanto hace a las reformas del Artículo 22, en las fracciones IX, X, XI, XII y XIII, en lo substancial se faculta a Unidad de Normatividad de Adquisiciones, Obras Públicas, Servicios y Patrimonio Federal, para que dentro de sus atribuciones pueda: imponer sanciones a los notarios públicos en términos de la Ley General de Bienes Nacionales; imponer sanciones que les correspondan aplicar a los licitantes, proveedores o contratistas, de conformidad con lo previsto en las leyes tanto de adquisiciones como de obra pública; verificar y supervisar el trámite de los expedientes administrativos de sanciones que impongan los Organos Internos de Control a los licitantes, proveedores y contratistas; proponer los criterios, lineamientos tendientes a agilizar y perfeccionar la substanciación de los expedientes administrativos de sanciones; llevar por sí o por los Organos

Internos de Control los procedimientos de conciliación establecidos tanto en las leyes de adquisiciones como de obras.

Respecto al Artículo 47, Fracción III, numeral 2, el cual establece el ámbito de competencia de los titulares de los Organos Internos de Control y se les faculta para:

Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos y de revisión a las resoluciones de inconformidades.

En lo que respecta a la fracción IV de este mismo Artículo, en la cual corresponde a los titulares del Area de Responsabilidades, ya que se refiere al inciso A), se les faculta para recibir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan las leyes de adquisiciones y obras públicas, y realizar investigaciones de oficio, a partir de las inconformidades que hubiere conocido con excepción de aquellas que conozca la Dirección General de Inconformidades; tramitar y resolver los procedimientos administrativos correspondientes a sanciones a licitantes, proveedores y contratistas, imponer las sanciones que correspondan e informar a la Unidad de Normatividad de la Secretaría de la Función Pública sobre el estado que guardan los expedientes; instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades, así como de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas; auxiliar al titular del Organo Interno de Control en la formulación de requerimientos de información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos de responsabilidades.

El Artículo 52, establece en lo general, el mecanismo que se debe de seguir en caso de las ausencias del Secretario del despacho y resolución de los asuntos correspondientes a las dependencias.

En el Artículo 54, indica que en el caso de vacantes de los titulares de los Organos Interno de Control, en tanto el titular de la Secretaría designa al servidores público correspondiente, fungirá con ese carácter el titular de Auditoría Interna o el de Auditoría según corresponda, o el de quejas, en ese orden.

Decreto que en su transitorio primero indica que entrará en vigor a los treinta días naturales al de su publicación, es decir entró en vigor el día 14 de junio del año que transcurre.

Finalmente y en este contexto, se desarrollará el Capítulo Séptimo relativo al Control y la Evaluación en la Reforma del Estado. Planteamiento sobre políticas públicas para la Reforma del Estado.

Por último y dado el agotamiento, en cuanto al análisis sistémico, de los diversos subsistemas y del suprasistema ambiental del Estado mexicano, en el Capítulo 7, y último de la presente tesis, se verterán ideas sobre políticas de control y evaluación para la Reforma del Estado.

***Capítulo 7. El control y la evaluación en
la Reforma del Estado.
(Ideas de políticas para la Reforma
del Estado)***

7.1 Políticas para una economía más equilibrada que fortalezca las condiciones de consolidación de la Reforma del Estado.

El pluralismo político y la alternancia en los diferentes niveles de Gobierno han provocado un avance sustancial en la democracia. La sociedad misma ha transformado sus valores y su participación en la política. Estos son rasgos determinantes de la transición política que se ha vivido y de la inauguración de la vida democrática en el país. Sin embargo, es necesario consolidar los cambios que se han dado. No puede suponerse una inercia democrática a partir de las modificaciones operadas. En los apartados anteriores se ha tratado de mostrar que a pesar de las reformas que ha habido, el Estado sigue presentando rasgos autoritarios; mismos que al margen de toda participación de la sociedad, muestran los déficits que es necesario cubrir, y también, una consideración que por "obvia" generalmente se olvida: la democracia *se construye*. Es un proceso que implica el consenso y la aceptación, pero también de nuevas situaciones que permitan una mejor capacidad de respuesta de nuestra sociedad.

7.1.1 Participación activa del Estado en la economía.

Un tema central es el papel del Estado en la vida económica de la Nación. Después de la polémica ideológica sobre el adelgazamiento u obesidad del Estado; sobre el intervencionismo o la mano invisible del mercado como mejor mecanismo para el desenvolvimiento económico, es necesario replantear, en su justa dimensión, el papel del Estado. Sin duda, no se trata de volver a esquemas de nuestra historia reciente en la que el Estado dominó la vida económica de la

Nación, sustituyendo a la sociedad en campos tan diversos como la economía, la acción social y la cultura, particularmente por la implicación que esta intervención tuvo en la configuración de un Estado autoritario, un poder central y vertical y la postergación de la democracia. Tampoco reensayar esquemas de "capitalismo salvaje" o ningún tipo de *coordinación*, orientación, supervisión y, en suma, ninguna responsabilidad del Estado en la vida económica del país. Esta política ha ocasionado problemas y altos costos sociales y económicos como el rescate bancario (insuficiente y deficiente supervisión), el carretero, de empresas privatizadas y hasta accidentes como los de Taesa. Plantear el justo medio sobre el papel del Estado en la vida económica es sin duda un tema cardinal.

Contrariamente a las teorías sobre la desaparición del Estado, particularmente en la actual perspectiva de globalidad, el Estado, como institución interna de organización y convivencia política, y como institución externa ante otras nacionalidades y culturas y entidades políticas, seguirá existiendo. La prueba la ofrece la Unión Europea, una sociedad que está construyendo, en sentido estricto, un nuevo Estado; sin que esto signifique suprimir o eliminar a los estados de la Unión Europea. La territorialidad europea que conforman los 15¹ países es una nueva corporeidad ante los otros, que se está construyendo con la cesión de parte de la soberanía de los estados a instituciones supranacionales. Es una confederación de estados para crear un Estado de mayores dimensiones, sobre la base de la diversidad cultural, si bien existen rasgos culturales compartidos,

¹ La Unión Europea (UE) es el resultado de un proceso de cooperación e integración que se inició en 1951 entre seis países, Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Tras casi cincuenta años y cuatro tandas de adhesión (1973: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido; 1981: Grecia; 1986: España y Portugal; 1995: Austria, Finlandia y Suecia) la UE cuenta con quince Estados miembros y se prepara para su quinta ampliación, esta vez hacia la Europa oriental y del sur. Ver más información en www.europa.eu.int.

producto de una historicidad común. La violencia ha jugado un papel determinante en el intercambio cultural de los países europeos, permitiendo una socialización de valores, de cultura, de innovaciones y avances en diferentes campos, a partir de la dominación y hegemonía de un país sobre los otros, que les ha otorgado una historicidad común (otras instituciones como la Iglesia, con su universalismo, también han contribuido a la historicidad común).

La apuesta, ahora, es construir una *historia común*, sin que la violencia juegue el papel central. La vía, los mecanismos, son los acuerdos, los consensos, la construcción de una nueva institucionalidad con organismos supranacionales que redefinen, hacia fuera, las fronteras, y hacia adentro, rompen las barreras internas propiciando una integración mayor. Presenciamos desde hace algunos años la construcción de un nuevo Estado con estados confederados (los Estados Unidos son el primer ejemplo de este tipo de asociación política). La desaparición del Estado, en este sentido, no puede entenderse sino metafóricamente como eliminación de espacios-barreras a la libre movilidad de capital² y de hombres (con todas las implicaciones culturales que esto supone). Pero no su desaparición como cuerpo externo ante los otros ni como organización institucional interna de la vida económica y política de una sociedad.

La organización institucional, que no se reduce a la creación de organismos, sino que se refiere también y de manera principal, a la ordenación de las relaciones sociales, es función exclusiva del Estado en tanto representación

² Entrevista a John Kenneth Galbraith. Revista Finanzas & desarrollo, FMI, diciembre, 1999.

colectiva de la sociedad y espacio público/público de la sociedad³, previos acuerdos nacionales entre los grupos y sectores sociales. No hay duda, sobre todo después de la crisis económica y política de la Unión Soviética, de que el mercado, en contraposición a la economía estatizada, es la Institución que goza actualmente del consenso de prácticamente toda la sociedad. Cuando se hace referencia al mercado se entiende que es la acción económica de los privados, mediante el intercambio de mercancías. Si la sociedad está de acuerdo en esta institución, es necesario recrear las condiciones que den sustento al mercado y que lo *reproduzcan*. En esta recreación juega el Estado un papel de primer orden (claramente, no como capitalista colectivo).

No puede caerse en el exceso, nuevamente, de concebir al Estado como el capitalista colectivo, el gran organizador que tiende a contrarrestar y abolir las anárquicas leyes del mercado; a suprimir la competencia e instaurar un orden. Pero tampoco se puede apoyar la idea de que las prioridades y las asignaciones óptimas las definirá el mercado, sin más. Ambos extremos son perniciosos. El primero conduce a la economía estatizada, al surgimiento de una burocracia como grupo social o élite gobernante; el segundo a un capitalismo salvaje que no haría sino destruir un valor supremo de la economía de mercado como es la competencia, por la tendencia a formar monopolios. La disyuntiva Estado-mercado⁴ (sociedad) es falsa. Sociedad y Estado se presuponen. Una cuestión

³ Castoriadis refiere tres esferas de la actividad humana; la privada (*oikos*), la privada/pública (*agora*) y la pública/pública (*ecclesia*) "formal y fuertemente pública". Castoriadis, Cornelius. *La democracia como procedimiento y como régimen*. Revista Vuelta, No. 227, México, octubre, 1995; 26.

⁴ Rolando Cordera considera falsa la disyuntiva Estado-mercado. El mercado se puede ver hoy como una necesidad universal más que una preferencia intelectual. Es una ecuación dinámica, no una "igualdad teórica permanente e inmutable" Cordera, Rolando. *Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina en Lora, Soledad, Reforma del Estado y democracia en América Latina*. COLMEX, México, 1996, p. 26.

esencial es diseñar las formas de cooperación entre ambos, diluyendo la tradicional línea divisoria entre público⁵ y privado, tanto para enfrentar los déficits como los retos de nuestra sociedad.

El activismo asumido por la sociedad ha implicado que el Estado requiera de las capacidades de acción de actores sociales (no sólo de los llamados organismos no gubernamentales) para realizar funciones de coordinación, conducción y modelación social; delegándose, de hecho, funciones, y apoyando el desarrollo de capacidades de organización autónoma en el seno de la sociedad. El desarrollo y consolidación de estas capacidades, es una de las funciones más importantes del Estado mexicano, que es necesario construir como parte de la Reforma del Estado, es decir, de la reforma de la sociedad*.

7.1.2 Redefinición de la frontera entre lo público y privado, como fortalecimiento de la sociedad.

Con la asignación al Estado del papel protagónico en el crecimiento económico y el desarrollo de la sociedad, encabezando el proyecto nacional y dotándose al país de una Presidencia fuerte, la actividad estatal fue identificada como lo público por antonomasia. Esta identidad reservó para el Estado áreas estratégicas y no estratégicas, excluyendo, y excluyéndose la sociedad, de las

⁵ Los límites entre lo público-privado no es un dato objetivo sino una organización social, una percepción social que otorga un valor específico a ambos en un momento determinado. Metcalfe, Les. *La gestión pública: de la imitación a la innovación en Losada Marroán, Carlos. ¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado.* BID, E.U.A., 1999, p. 50.

* La mayor parte de la literatura política reduce la Reforma del Estado al aspecto legal, al arreglo institucional de la Constitución, que es una parte, pero no se reduce a ella. El Estado es el cuerpo político que involucra a toda la sociedad y la forma de organización para la convivencia y desenvolvimiento de la misma.

áreas públicas, es decir, de las áreas estatales de acuerdo a esa identidad. Enmiendas posteriores a la Constitución determinaron la rectoría del Estado en la economía, lo cual se tradujo en inversión pública, tanto en infraestructura como en la creación de empresas propiedad del Estado, estatales y paraestatales, comúnmente denominadas empresas públicas (sin tener necesariamente este carácter⁶). También, como se ha mencionado, por el "rescate" de empresas en quiebra y por la absorción de empresas como solución a conflictos sindicales. La consecuencia fue que el Estado se expandió en diversas áreas, no sólo económicas sino también culturales y sociales, sustituyendo y excluyendo a la sociedad en lugar de promover su desarrollo.

Lo público como tal es un bien colectivo que interesa a toda la sociedad⁷; por lo tanto, la sociedad puede y debe participar en la conservación y desarrollo de los bienes públicos (sea el medio ambiente, la biodiversidad, la educación, la salud, el equilibrio macro y microeconómico, etc.)⁸. Si en los modelos político económicos anteriores el Estado llenó los poros de la sociedad, identificándose lo público con lo estatal y su burocracia, ahora la sociedad puede y debe llenar los poros de lo público. Lo público, como su propio nombre indica, es de interés colectivo. Ya no puede considerarse que lo público tiene otra racionalidad distinta a la racionalidad privada ni que lo público constituye un monopolio natural del Estado, salvo que la

⁶ Lo público no se identifica inmediata ni necesariamente con el Estado. La llamada empresa estatal o paraestatal, en este sentido, no necesariamente es pública. "Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental". Aguilar Villanueva, Luis Felipe. *El estudio de las políticas públicas*; Editorial Porrúa, México, 1992; 32.

⁷ Aguilar considera tres aspectos en la consideración de lo público: lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los ciudadanos; campo de interacciones e interpelaciones en los que se hace política y se hacen políticas; necesidades, intereses y proyectos de alcance general. Aguilar Villanueva, Felipe, op. cit.; 26-29.

⁸ Jarquín, Edmundo y Losada, Carlos. *Aportes de las ciencias de gestión (management) a la reforma del Estado*, Losada Marrodán ed. México, 1999; 21-22.

misma sociedad así lo decida, y que por lo tanto, el Estado sea el encargado natural de tales bienes públicos.

En los últimos años se ha mostrado que la conservación de los recursos naturales y la reproducción de las especies en extinción ha tenido efectos positivos cuando los privados se han encargado de la explotación comercial de tales especies (animales, aves y plantas "exóticas"); esta explotación por ejemplo, ha permitido reducir la presión sobre las especies salvajes, permitiendo su reproducción y conservación. El hombre no sólo ha sido un depredador, también ha sido un creador de diversidad biológica, particularmente con la domesticación de especies. No hay razón en consecuencia, de que lo público (la protección y conservación de la biodiversidad en este ejemplo) sea estrictamente del ámbito estatal; no hay razón de que la sociedad no pueda encargarse de los bienes de interés público; debemos construir el concepto de sociedad política en el sentido de una acción conjunta entre la representación social colectiva, que es el Estado, y la sociedad en la construcción de lo público. El esquema, o mejor dicho los esquemas, pueden ser, de acuerdo a nuestra experiencia histórica y la racionalidad económico política de un momento determinado:

- Si lo hace el Estado individual y directamente, bajo el esquema de empresa estatal o paraestatal o como parte de la estructura de la Administración Pública central.
- Si lo hace la sociedad individual y directamente, bajo el esquema de empresas.

- Si lo hacen ambos, Estado + sociedad, en colaboración, preferenciando esquemas de "joint venture" (capital de riesgo que pueda convertirse posteriormente en empresa privada; lo cual ha sido una función del Estado. La cuestión central sería determinar cuándo retirarse: no repetir los errores de décadas pasadas que propiciaron un crecimiento anárquico del intervencionismo estatal).
- Si lo hace el Estado a través de privados, contratando los servicios de éstos (para lo cual, por lo demás, es imprescindible modificar la legislación actual para que la legislatura pueda llamar a cuentas a los particulares que realizan actividades con recursos públicos)⁹, o incluso:
- Si lo hacen los privados a través del Estado (teóricamente es posible que el financiamiento provenga de la sociedad por vías directas, no de recursos fiscales. El conflicto entre las compañías telefónicas, por ejemplo, podría salvarse si el Estado manejara la Infraestructura básica, común, de las comunicaciones, o sea, las líneas de fibra óptica).

⁹ En este esquema el Gobierno subcontrata la ejecución de parte de sus responsabilidades con particulares. En cierto sentido, los particulares son una extensión del Gobierno, pero no son sujetos de control ni evaluación por el Congreso. García Sainz, Ricardo. *Presupuesto y rendición de cuentas en México*; Revista Quórum, No. 69, Año VIII, México, noviembre-diciembre de 1999, p. 13. En la Iniciativa para crear el Órgano Superior de Fiscalización, se retoma esta consideración sobre los particulares.

7.1.3 Control democrático de empresas estatales

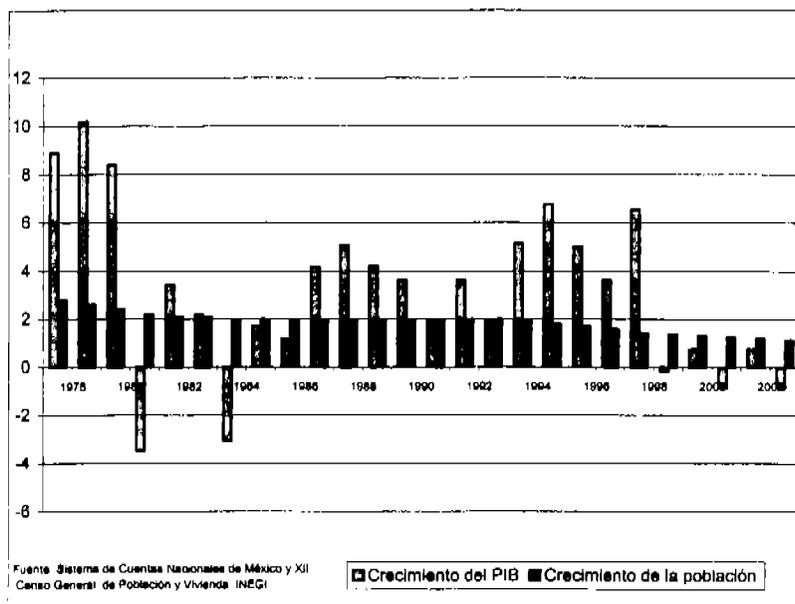
De crearse nuevas empresas estatales, y las que actualmente existen, es importante que éstas tengan realmente un carácter público. No puede repetirse el error de que su existencia se traduzca en el incremento del poder presidencial o de la burocracia, como ha sucedido hasta ahora. Las empresas estatales para que sean públicas, deben estar controladas en forma democrática por el Congreso -división de poderes- y supervisadas estrictamente por la opinión pública y los partidos políticos. Al Gobierno le toca la administración y garantizar una operación eficaz y honrada, y que se ajusten a las necesidades del desarrollo económico. El Ejecutivo, en estas condiciones, se comportaría como administrador, y no como *dueño* de las empresas públicas.

7.1.4 El enfoque sobre la pobreza, autoempleo y la gran empresa.

La asociación entre crecimiento económico y una supuesta justicia por añadidura, después de varios decenios, ha mostrado más bien lo contrario: en lugar de justicia (distribución del ingreso) se ha producido injusticia (concentración del ingreso). El crecimiento económico no es garantía de una mayor justicia redistributiva. Es importante enfatizar esto porque siguen vigentes posiciones que afirman que primero tiene que generarse la riqueza y luego distribuirla (Idea similar a la tesis de primero el crecimiento económico y luego la democracia; primero la justicia social y luego elecciones libres), lo cual es cierto, pues sin riqueza no hay nada que distribuir. Pero el problema radica en la concepción misma del problema:

¿Por qué tiene que distribuirse la riqueza? ¿Por qué no generar uno mismo la riqueza?. Una vez generada la riqueza, sin embargo, nada asegura que ésta se distribuya. La idea de que la riqueza concentrada se derrama sobre el resto de la sociedad hasta generar su bienestar, es una falacia. Crecimiento y desarrollo – calidad de vida–, históricamente, no son sinónimos. “En el actual modelo económico, tanto la pobreza como la concentración del ingreso aumentan cuando hay crecimiento, aunque mucho más el segundo que la primera. Es decir, que la esperanza de reducir la pobreza apoyándose sólo en el crecimiento económico es una falsa esperanza”¹⁰ (véase gráfica No. 29). El enfoque económico (creación de riqueza) como medio o condición para distribuir la pobreza, perdió sentido.

Gráfica No. 29. Tasas de Crecimiento del PIB y de la Población (Porcentaje)



¹⁰ Boltvnik, Julio. **Debate desigualdad y pobreza**. La Jornada; 28 de abril de 2000, p. 5.

En virtud de que el mero crecimiento económico no implicaba necesariamente su distribución, ni el desarrollo social, se generó un nuevo enfoque que se centró en la atención directa de la pobreza: el "Enfoque de Necesidades Básicas". Aunque no hubo acuerdo sobre la definición de éstas, incluía la alimentación, la vivienda, salud, educación, esparcimiento¹¹. A principios de los 80's se implantó el Sistema Alimentario Mexicano con una estrategia de producción-ingreso para satisfacer las necesidades básicas. El resultado sin embargo, fue un mayor crecimiento de la burocracia y el reforzamiento de la expansión del gasto público Improductivo (crecimiento del equipamiento en las dependencias para atender los programas relacionados con el Sistema Alimentario Mexicano).

El programa Solidaridad es del mismo corte, aunque matizados en cuanto al papel del Estado. En el Sistema Alimentario Mexicano, a pesar de la estrategia de producción- ingreso, es decir, la generación de ingresos por medio de la actividad económica, principalmente agrícola, para autosatisfacer las necesidades básicas, el Estado siguió con su carácter asistencial, proveedor de bienes subsidiados. En el segundo, ya bajo un entorno de restricción financiera, el Estado siguió con la política asistencial pero ahora con participación de los beneficiarios, quienes

¹¹ Existen varias teorías por las cuales se ha pretendido explicar la pobreza, según explican Vanía Salles y Rodolfo Tuirán: "La teoría de las capacidades y la formulación de la 'trampa de la privación' que constituyen vertientes de análisis que demostraron ser de utilidad para la definición de conceptos integradores de distintas dimensiones. La 'trampa de la privación' es utilizada para referirse a un problema más amplio que la pobreza y presenta cinco conjuntos de factores que se interrelacionan. Los conjuntos incluidos son: (a) la misma pobreza; (b) la debilidad física; (c) el aislamiento; (d) la vulnerabilidad; y (e) la carencia de poder (*powerlessness*). La pobreza se refiere a la insuficiencia de ingreso (flujos en dinero o en bienes) y de riqueza (disponibilidad de activos) y es un fuerte determinante de los otros conjuntos. La debilidad física se vincula con la falta de fuerza, desnutrición, salud deficiente, incapacidad física y una alta tasa de dependencia del grupo de pertenencia, lo que frecuentemente se asocia de forma directa con la pobreza. El aislamiento considera la lejanía física, la carencia de educación, la ignorancia y la falta de acceso a servicios e información. La vulnerabilidad se relaciona con tensión interna y externa y el peligro de volverse más pobre y carente de todo, mientras que la falta de poder significa la incapacidad y debilidad para enfrentar la explotación y las demandas de los poderosos". Salles, Vanía y Tuirán, Rodolfo; Ed. Mimeo, Mujer y pobreza hogareña, en búsqueda de soluciones. Revista El Cotidiano en Internet, México, 1994.

aportaron dinero, insumos o trabajo para realizar las obras de beneficio social, concentradas en infraestructura y equipamiento urbano (camino, puentes, pavimentación, drenaje).

El programa de Empresas en Solidaridad, más en la línea de la estrategia de producción-ingreso, en comparación con el programa Solidaridad, fue marginal. No tuvo el impacto de crear empresas sociales o construir el llamado sector social de la economía, entre otras cosas, porque los recursos se canalizaron a las burocracias de las organizaciones campesinas (oficiales o corporativas al PRI y no oficiales), no a los campesinos; y porque esta canalización de recursos, en realidad, fue la "compra" del apoyo de las corporaciones campesinas, oficiales y no oficiales, para la reforma del Artículo 27 Constitucional (sólo una organización no firmó el "consenso" sobre la reforma al 27 Constitucional, la Confederación Campesina Independiente, CCI). Esos pallativos a la pobreza dejan intactas sus causas.

Ahora el enfoque se centra en el capital humano como causa fundamental, y también como solución, de la pobreza. El indicador más utilizado, por disponible, pero no siempre por ser el mejor, es el ingreso, dicen los coordinadores del Proyecto de la Red de Centros de Investigación respecto a "Los Activos y los Recursos de los Pobres en América Latina"¹², financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. El indicador del ingreso ha propiciado políticas de distribución y redistribución del mismo (como los mencionados arriba) en

¹² Attanacio, Orazio y Székely, Miguel. Introducción a la pobreza en América Latina. Análisis basado en los activos, en pobreza y activos en la América Latina, trimestre económico, Vol. LXVI (e), No. 263, Fondo de Cultura Económica, México, julio-septiembre, 1999.

diferentes formas, pero no han atacado el fondo ni terminado con la pobreza. La interpretación de los autores (en realidad del Banco Interamericano de Desarrollo) es que la pobreza es un problema estructural debido a la manera como opera el sistema económico completo. "Por lo tanto, sólo será enfrentada de modo efectivo por políticas que modifiquen el entorno económico de manera que se permita a todos los individuos de la sociedad aprovechar las oportunidades que se generan"¹³. Las hipótesis principales del Proyecto mencionado son las siguientes:

a) A pesar de que América Latina tiene ingresos medios comparado con el resto del mundo, la pobreza, o por lo menos la "pobreza excesiva", se dice en la Introducción, "es un problema causado principalmente por una gran desigualdad".¹⁴

b) Particularmente, desigualdad "en la distribución de recursos"¹⁵ (no sólo ingresos monetarios, que es el indicador más disponible pero no siempre el mejor, como dicen los coordinadores).

c) Desigualdad que a su vez, es reflejo "de una distribución muy deformada de los activos generadores de ingreso, siendo el más importante de ellos el capital humano".¹⁶

d) Dentro del capital humano, el más importante es la educación formal, que se considera, probablemente, "sea el activo generador de ingresos más importante".¹⁷

¹³ *Ibidem*, p. 318.

¹⁴ *Ibidem*, p. 319.

¹⁵ *Ibidem*, p. 331.

¹⁶ *Ibidem*, p. 319.

¹⁷ *Ibidem*, p. 336.

e) "Dado que la educación es uno de los principales determinantes de los ingresos, está claro que la capacidad de generar ingresos en términos de capital humano está muy desigualmente distribuida. (La correlación antes hecha, de menor educación menor ingreso, es totalmente ilustrativa si consideramos que los estados de Chiapas y Oaxaca, representan a dos de varios estados que presentan un grado considerable de pobreza; junto con ello son lugares que ostentan el menor grado promedio de escolaridad en el ámbito nacional y por tanto junto con ello un mayor atraso en el nivel de desarrollo de capital humano)..."¹⁸

La idea de que la educación formal constituye el capital principal para superar la condición de pobreza, se basa en la consideración de que la sociedad actual y futura, es una sociedad basada en el conocimiento; caracterizada por la innovación tecnológica (eternamente innovadora), en la que la educación, en consecuencia, es el mecanismo y el medio por el que los individuos, en esta sociedad del conocimiento, tienen la capacidad de desarrollar una función en la sociedad y, a partir de aquí, lograr una posición en la misma. La educación sería una especie de seguro contra la pobreza. La igualdad de oportunidades como fundamento de la función en la sociedad, y ésta como fundamento de la posición en la estructura social, no se reduce a la educación formal como el mecanismo principal para modificar el "entorno económico". Las necesidades básicas mencionadas son igualmente legítimas que la educación formal para aprovechar las oportunidades que se generan. Cómo aprovechar la educación sin una adecuada alimentación o sin la salud necesaria; y cómo incidir positivamente en la alimentación y la salud, *sin* educación formal.

El programa Progresá y ahora el Programa Oportunidades, responden a la perspectiva teórica del capital humano, por lo que los resultados, positivos o

¹⁸ *Ibidem*, p. 336-337

negativos en cuanto a la superación de la pobreza; el aprovechamiento o no de las oportunidades que se generen; la posición social que se alcance por efecto de la función desarrollada merced al desarrollo del capital humano, se verán en el mediano plazo, en no menos de 20 años¹⁹. El problema no es que los efectos positivos se muestren en el mediano plazo, si esta opción de política erradicara efectivamente la pobreza.

Las correlaciones y la evidencia estadística muestran, en el Proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, la asociación estrecha entre pobreza y la desigual distribución de recursos. Pero realmente no podía ser de otra manera. No se es pobre porque se carezca de salud, de una buena alimentación o de educación: se carece de salud, de alimentación balanceada y de educación por ser pobre. La condición de pobreza determina la salud, los tipos de enfermedad, el cuadro clínico; determina el tipo de alimentación y el equilibrio entre los grupos de alimentos que definen la calidad de la nutrición; determina el ingreso a la escuela, la propia existencia de la infraestructura educativa; la terminación o no del ciclo básico y el acceso o no a la educación superior. Las correlaciones que afirman, aun con toda la evidencia estadística, que los mayores niveles de pobreza están asociados a los menores grados de escolaridad, como si éstas fueran la causa, son triviales.

Los programas y los enfoques mencionados tienen un denominador común: el Estado es el proveedor de esos bienes. No se plantea el problema de la adquisición de esos bienes, que es, desde nuestra perspectiva, el sentido

¹⁹ Boltvinik, Julio. Para superar la pobreza; La Jornada; 28 de Julio de 2000.

específico, concreto, en una economía de mercado, del aprovechamiento igual de las oportunidades. Detrás de los esquemas distributivos y redistributivos y del capital humano, están consideraciones como la existencia, casi "natural", de la marginalidad y la pobreza²⁰, y la hipótesis de que el sistema empleado-empleador es el único viable para generar empleo e ingreso.

Una causa de la intervención del Estado en la economía, no mencionada suficientemente, es la corrección de deficiencias de los modelos político económicos seguidos por el país. Parafraseando la metáfora de la mano invisible del liberalismo económico, diríamos que la intervención ha tenido lugar para corregir las fallas de los modelos político económicos, cuyos resultados son hasta ahora I) excesiva concentración del ingreso nacional, II) correlativamente, empobrecimiento de la población urbana y rural, III) disminución drástica de los niveles de calidad de vida.

El gasto público, el esquema de subsidios, la intervención directa del Estado y muchas de las empresas paraestatales que fueron creadas (Conasupo, Diconsa) se orientaron a cubrir las deficiencias de los modelos económicos, principalmente del llamado modelo de sustitución de importaciones-crecimiento hacia adentro y desarrollo estabilizador. En estas deficiencias se legitimó la intervención del Estado en la economía, y sobre todo, la configuración del Estado paternalista y asistencial, con su correlativo autoritarismo. Por si fuera poco, el paternalismo y el asistencialismo fueron ineficientes, es decir, se subsidió a toda la sociedad de

²⁰ Las funciones que se le asigna al Estado, invariablemente, es atender a los grupos marginados y enfrentar la pobreza de los mismos. Moctezuma Barragán, Esteban. Por un gobierno por resultados; Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 39.

manera indiscriminada por medio de los mecanismos generalizados de subsidio²¹ disminuyendo el impacto de la redistribución, si no es que acentuó la concentración del ingreso (la supuesta redistribución del ingreso tiene el objetivo de aminorar la concentración del mismo).

La redistribución del ingreso por medio del gasto social y de la intervención del Estado ha sido tratada como un problema de equidad y de justicia social o justicia redistributiva, lo cual es cierto. Pero no menos cierto, y de mayor importancia, es que los modelos político económicos presentan serias deficiencias en cuanto al desarrollo humano y social (oportunidades, educación, empleo, salud) de sectores y que siempre ha planteado como objetivo la superación de la pobreza, se pensaría, que la pobreza más bien ha sido una condición histórica, una premisa, del "éxito" de los modelos político económicos seguidos hasta ahora.

Principalmente desde la segunda mitad del siglo XX, el modelo político económico se caracterizó por un proceso de sustitución de importaciones, específicamente de bienes de consumo privado o individual dirigido, y éste es el aspecto importante, para un sector social que concentró el ingreso nacional. Se establece una correlación entre el tipo de bienes y servicios producidos por un tipo específico de empresas (gran empresa, sector moderno) y el sector social de consumidores de tales bienes: el sector concentrador del ingreso nacional. La reproducción social y económica de ese sector económico exigía, y exige, un sector social con el suficiente poder adquisitivo.

²¹ La exigencia de eficacia en las políticas de la Administración Pública ha obligado a pasar de los esquemas generalizados y homogéneos de políticas a focalizar las mismas para orientarse específicamente en los grupos objetivo y alcanzar los resultados esperados. Boltvnik, Julio. Los excluidos del progreso; La Jornada; septiembre de 1999, p. 7.

A este tipo de modelo de desarrollo Gabriel Zaid^{*} lo denomina sector piramidado altamente ineficiente y costoso. Ineficiente, porque el desenvolvimiento de los sectores industriales que producen bienes de consumo para el mercado interno requieren para su reproducción de un sector social con una alta concentración de la riqueza (¿por qué no lograr tasas de beneficio óptimas con la venta de un mayor volumen de mercancías, lo que implica precios competitivos y una distribución más equitativa del ingreso, en lugar de tasas extraordinarias de beneficio con volúmenes menores de mercancías?).

El financiamiento de los modelos de desarrollo provino, primero, de la descapitalización de la agricultura, provocando más tarde el empobrecimiento del campo; posteriormente se financió con dólares baratos, es decir, con el subsidio de la Nación vía el Estado, y después se financió con el déficit público, es decir, nuevamente con el subsidio de la Nación, y últimamente con recursos fiscales y deuda pública (las privatizaciones y los rescates no son otra cosa²²).

Se crea, como producto histórico –y tal vez como premisa del éxito de los modelos, por eso nuestra insistencia de llamarlos también modelos *político*

^{*} Zaid presenta sus ideas en diferentes números de la Revista Vuelta 89, abril de 1984; Vuelta 117, agosto de 1986 y Vuelta 124, marzo de 1987. También sus libros *El progreso productivo* y *La economía presidencial*.

²² Soledad Loeza hacía un comentario crítico a la orientación de la política cuando se discutía la Reforma del Estado: en "... la propuesta de Reforma del Estado mucho habló –el Presidente Salinas– de los horrores que acarrió el aumento de la actividad productiva del sector público, pero guardó pudoroso silencio acerca de los costos de operaciones de salvamento que, como la de Alfa en 1982 –precisamente–, poco han contribuido a la eficiencia del Estado." Loeza, Soledad; *Revista Nexos* No. 145, p. 19.

económicos en cuanto opción elegida²³-, un sector social empobrecido, sin posibilidades de empleo formal en el sector económico mencionado y, más aún, sin las posibilidades de subsistir en sus lugares de origen (las migraciones internas a los centros urbanos y las externas hacia los Estados Unidos se han incrementado e intensificado).

Los sectores sociales desprotegidos por el modelo piramidal, son protegidos por el Estado (el Estado cubre las fallas). El Estado fundamenta así su intervención, configurando un Estado asistencial-paternalista, que nulifica la capacidad de desarrollo autónomo. Heller plantea una cuestión importante relacionada con los derechos sociales, y que es también una cuestión relativa a la ética y la filosofía política: "¿Debe el Estado ser el agente principal de la justicia redistributiva si este proceso lleva al paternalismo, el cual es desfavorable para la adecuada acción, iniciativa y responsabilidad sociales?"²⁴.

Primero, no se desconoce la justicia redistributiva o los derechos sociales o el derecho que tienen los individuos a condiciones de igualdad de inicio para tener la misma oportunidad de desarrollar las funciones que le permitan una posición adecuada en la estratificación social; lo que se problematiza es que sea

²³ Omar Guerrero plantea un recurso metodológico importante para entender la acción del gobierno con el concepto de *policy*. *Policy* 1) es aquello "que el gobierno opta por hacer o no hacer" (p.182); en cuanto opción o decisión, es una acción. 2) "Por consiguiente, *policy* se refiere a todas las acciones del gobierno y no sólo a aquellas que el gobierno o sus funcionarios dicen que desempeña." (p.183). 3) *policy* es un curso intentado o la implementación de una intención a través de la conducta efectiva (p.184); y la conducta efectiva significa hacer o no hacer. Sin duda tiene importancia metodológica para el análisis: lo primero que se debe analizar, dice Guerrero, es "lo que el gobierno hace como realización de la voluntad del Estado; y después lo que no hace, tanto lo que no declara como lo que declara haber hecho, porque mucho de lo que hizo bien o mal suele juzgarse más como un problema de acción, que de omisión, cuando puede ser lo segundo." (pp.183-184). 4) *Policy* abarca tanto lo que es la intención como lo que ocurre como resultado de la intención misma. "Mucho de lo gobernable de los Estados modernos radica en el éxito del diseño de *policy*, pero también muchos de los problemas de fracaso se pueden atribuir a acciones deliberadas indebidamente diseñadas. Esto es así porque la *policy* es un curso de acción o de inacción, pero no decisiones específicas." (p.184). Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. Ed. Porrúa, México, 1997, pp. 182-184.

²⁴ Heller, Agnes y Feren, Fehér. *Políticas de la Postmodernidad*. Ensayos de crítica cultural. Ediciones Península, segunda edición, España, 1994, p. 211.

necesariamente el Estado el agente de la redistribución, con la consecuencia negativa del paternalismo y los efectos de éste sobre la iniciativa y responsabilidad sociales, es decir, la sustitución de la sociedad y su anulación a favor de una entidad burocrática; se problematiza que se plantee la redistribución de la riqueza y que no se plantee la adquisición de los bienes o la generación de los medios de vida para tener acceso a dichos bienes; se problematiza que se plantee como opción de política el esquema empleado-empendedor y no el autoempleo²⁵; se problematiza la opción de política basada en la gran empresa y no en la pequeña y mediana empresas.

Si el sector social desprotegido por las políticas públicas; si el sector producto histórico de las opciones de política seleccionadas, no cubren sus necesidades entre sí, si no superan la pobreza mediante su trabajo y actividad productiva, entonces el Estado tendrá que hacerlo, como hasta ahora, con actividad económica y subsidios; con burocracias; con paternalismos que rayan en el autoritarismo, y con la reproducción del círculo vicioso asistencialismo-pobreza.

En los modelos político económicos (si bien no de manera consciente al elegir las políticas, sí como productos colaterales o indeseados, consecuencia de la dinámica propia²⁶ de las políticas) han estado presentes tres consideraciones supuestas como "naturales", dadas por siempre y para siempre: el mercado nacional, la gran empresa o sector moderno y el esquema empleado-empendedor,

²⁵ Durante los últimos 7 años el empleo formal creció en promedio 1.7% mientras que la PEA registró un crecimiento de 3.4%; según la STyPS, 48% de la PEA está ocupada en el sector formal. lo que significa que aproximadamente 20 millones está en el Informal. Es decir, una franja importante de la sociedad prefiere un esquema de remuneración mayor con alto grado de inseguridad al esquema formal. Astudillo Moya, M; Revista Quórum, No. 69, Año VIII, p. 88.

²⁶ Guerrero, Omar. Op. cit. pp. 85, 80, 72-74.

así como la redistribución de la riqueza, que no sólo no han eliminado la pobreza sino que la han reproducido en los últimos años. Ni el modelo de sustitución de importaciones ni el actual modelo exportador han logrado satisfacer las demandas de empleo. La distribución de la riqueza, medida por el gasto de los hogares, el tamaño de la clase media u otros indicadores, no ha mejorado sino empeorado.

7.1.5 Fortalecer los medios de adquisición de los mínimos de bienestar y desarrollar el "capital humano", apoyando la formación de negocios familiares y pequeñas empresas, dotándolos de herramientas y de bienes de capital.

En lugar de productos básicos y servicios subsidiados, es mucho más productivo promover la adquisición de medios de producción baratos, con una importante perspectiva de pagarse solos, de ser autofinanciables. Fomentar actividades de autoempleo ayuda a salir de pobres a los que trabajan por su cuenta. La economía campesina, por ejemplo, tradicionalmente ha sido reducida a la producción agropecuaria. Cuando se le compara con la agricultura tecnificada (que en principio concentra tierras planas, mientras que la primera se caracteriza por lo accidentado de las tierras) las diferencias de rendimiento son enormes (el Procampo tuvo que ser modificado: originalmente eran premios a la productividad por hectárea, con lo cual poco se beneficiaba a la mayoría de los campesinos por la relativa baja productividad, consecuencia de sus condiciones agrológicas. Posteriormente el premio se vinculó al número de hectáreas).

La economía campesina implica la producción de otros bienes —enseres domésticos, muebles, calzado, alimentos—. ¿Porqué no desarrollar estas capacidades con equipamiento productivo para mejorar su competitividad y fortalecer mercados locales?²⁷ El subsidio de Procampo, por ejemplo, apenas alcanza para comprar un kilogramo de tortillas, cuando se supone son un subsidio productivo a la agricultura. Es necesario desarrollar a las actividades no agrícolas, fomentando la constitución de empresas familiares pequeñas en los productos para los cuales exista capacidad y “*know how*” (el cual tiene que ser desarrollado con verdaderas políticas de industrialización y transferencia de tecnología).

El fortalecimiento de los medios de adquisición de los mínimos como opción de política, también podría desarrollar un sector endógeno productor de bienes de capital, que ha sido uno de los déficits más importantes de los modelos de desarrollo anteriores y del actual (el desarrollo trunco de América Latina se basa en no haber consolidado el sector de bienes de capital, como se ha visto, no obstante que el Estado creó algunas empresas de bienes de capital). No se trata de crear un sector protegido ni de cerrarse a las corrientes internacionales de comercio. La importación de herramientas y de bienes de capital para empresas familiares y pequeñas, por parte de las empresas de bienes de capital, puede contribuir, de hecho, al fortalecimiento de este sector.

Una característica esencial de la política propuesta —y de las otras— es la radicalidad de las mismas; es decir, la reasignación *violenta* de recursos

²⁷ Zald, Gabriel; *op. cit.*, p. 100.

(destrucción creativa) para que efectivamente se produzca el cambio²⁸. O sea: no se trata de una política de subsistencia sino de modificar estructuralmente el actual equilibrio, incluyendo a otros agentes económicos y sociales en la política económica. De aquí la radicalidad en las asignaciones y de las medidas que sean necesarias para construir un nuevo equilibrio.

7.1.6 Operación de la inversión social o de los programas sociales, por los partidos políticos.

El "clientelismo" de los programas sociales, independientemente del partido en el poder, será siempre un tema recurrente de la oposición política en ese momento. Ningún tipo de control será suficiente para evitar el clientelismo de la política asistencial y social o para evitar las suspicacias. La propuesta es que los partidos políticos operen los programas sociales como los propuestos, con lo cual serían responsables directos ante los ciudadanos, quienes castigarían o premiarían las ineficiencias o eficiencias, la deshonestidad u honestidad, antes de las elecciones. (El esquema democrático actual se basa en el castigo o premio después de la gestión administrativa del partido en el poder²⁹). Esto presenta la ventaja de que los partidos políticos tengan la posibilidad de afinar o incursionar en la experiencia de la gobernación, en la administración y conducción del

²⁸ La radicalidad, en los procesos de cambio, parece ser una medida importante para hacer eficaz el cambio. La OCDE recomienda, por ejemplo, adoptar una estrategia *radical selectiva* para acentuar la mentalidad por los resultados en la gestión administrativa, no ir por pasos. "Una estrategia óptima de reforma podría consistir en seleccionar un número limitado de cambios extremadamente visibles, con alcance suficientemente limitado para ser alcanzables, pero a la vez suficientemente radicales para producir un impacto significativo en los comportamientos y en los principales mecanismos de mando." OCDE; La Transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. España, 1997, p. 42.

²⁹ Przeworski llama mecanismos verticales de control a los utilizados por los ciudadanos para controlar al gobierno como las elecciones y la participación; éstos pueden ocasionar que el gobierno cumpla y gobierne bien, pero puede ser necesario otro tipo de mecanismos de control social. Przeworski, Adam. *El Estado y el ciudadano*. CIDE, Revista Política y Gobierno, vol. V, No. 2, México, 1998, p. 343.

Gobierno a través de los programas mencionados, que sin duda es también (la experiencia y la capacidad de gobernar), un aspecto importante dentro de la gobernabilidad. En suma, se trata de hacer transparente la operación de los programas sociales a través de los partidos políticos, incursionando en otra dimensión diferente a la movillización, los mítines, el discurso, para pasar a la experiencia viva de la organización de la sociedad y de la administración.

Pueden pensarse diversos mecanismos:

i. Considerando el sistema de controles y de pesos y contrapesos, una opción es que la oposición en el Estado (la mayoritaria), en el municipio o en la región (de acuerdo a una propuesta que se verá adelante), maneje el o los programas o un porcentaje importante de la inversión destinada para tal efecto, con lo cual obligaría a las autoridades en turno a mejorar su capacidad de gestión;

ii. Que se maneje el o los programas, o el porcentaje del gasto social, de acuerdo al número de diputados y a los distritos donde se haya ganado.

El buen o mal uso de los recursos públicos no sólo serán revisados y controlados por los ciudadanos sino que también serán objeto de responsabilidad administrativa y penal, partiendo del estatus de los partidos como organismos de interés público y de otras disposiciones legales.

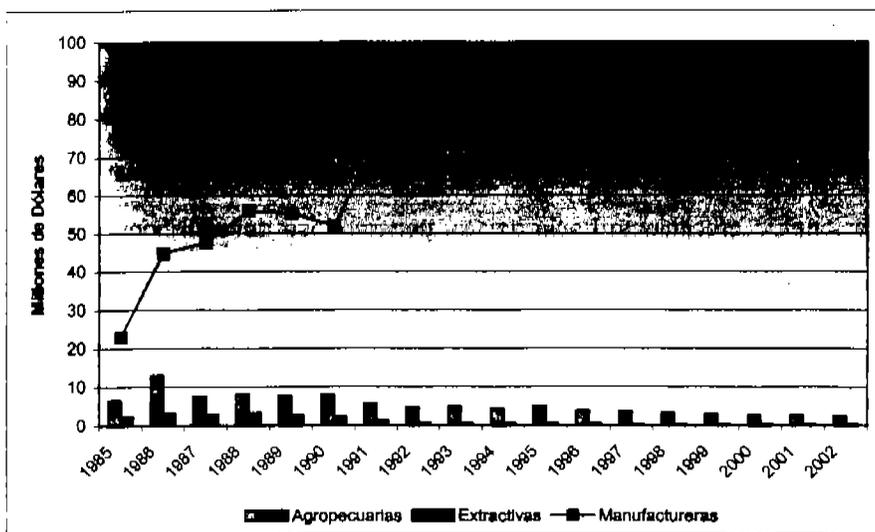
7.1.7 Equilibrio entre crecimiento externo -exportaciones- y crecimiento interno, buscando crear un entorno competitivo como política, en lugar de concentrar los esfuerzos en un sector, modelo o esquema, que ha sido la política seguida hasta ahora.

En décadas pasadas la economía mexicana se guió, primero, bajo un modelo de exportación o crecimiento hacia fuera, y posteriormente por el de sustitución de importaciones o crecimiento hacia dentro, generándose desequilibrios como los enclaves económicos en el primer caso, o la protección indiscriminada, la sobreprotección de algunas ramas económicas y la Intemporalidad de la misma, en el segundo caso. Ambos produjeron grupos oligárquicos endógenos (sectores sociales protegidos de la competencia externa que no aprovecharon el proteccionismo para su propio desarrollo ni para desarrollar la competitividad basada en la tecnología).

En la década de los 80's se iniciaron cambios importantes en el país preponderantemente en el ámbito económico, preferenciando un modelo de apertura a las importaciones y exportaciones o de crecimiento hacia fuera. Con ello se repite el error de los modelos anteriores: privilegiar un sector o actividad económica sobre otras; se repite el error de pasar de un extremo —el proteccionismo y la economía cerrada- al otro extremo -la apertura indiscriminada y el modelo de crecimiento hacia fuera. Con el modelo de sustitución de importaciones se descuidó el mercado externo; ahora se descuida el mercado interno. Las empresas que no tienen la capacidad de exportar se enfrentan a un doble fuego, la competencia externa y el decaimiento del mercado interno (véase

gráfica No. 30), afectando aquella parte de la actividad económica en la que se genera la mayor porción del ingreso de la población.

Gráfica No. 30. Participación de los Sectores en el Total de Exportación



Fuente: INEGI. Estadísticas del Comercio Exterior de México. Enero-Julio de 1998. Volumen XXI, No. 7.

La economía, parafraseando a la economista Joan Robinson, "no puede caminar sobre un solo pie", no puede seguir orientando su esfuerzo al impulso de un sector exportador altamente competitivo pero concentrado. Esta metáfora en realidad es una orientación de política, que nos obliga a reconocer la existencia de distintas partes que conforman un sistema complejo, pues además del sector industrial existe el agropecuario y otros más.

La actual estrategia de política económica ha mantenido la tesis principal del crecimiento exógeno, basado por supuesto en el sector exportador y esperando que éste tenga un efecto multiplicador (el efecto multiplicador se produce, se

supone, cuando una determinada variable se modifica, repercutiendo directa o indirectamente en el desempeño de otra u otras variables en la economía interna).³⁰

La premisa, es que el dinamismo de las exportaciones "jalará" al resto de la economía (hipótesis similar cuando se hacía referencia al sector moderno y tecnificado de la economía en la etapa del proteccionismo: el sector dinámico "arrastraría" al sector tradicional por sus efectos multiplicadores) y con ello, minimizar la dependencia de los ingresos provenientes del petróleo (pasar de una economía petrolizada en cuanto a generación de divisas y de ingresos fiscales, a otra basada en generación de divisas de bienes industriales).

Las evidencias hasta el momento parecen indicar que si bien el modelo ha generado resultados positivos es también cierto que no ha cumplido con los supuestos básicos de eficiencia (ser autofinanciable en sus importaciones); no ha desarrollado internamente a sus proveedores sino que depende en gran medida de importaciones.

El contenido de importaciones que consume el sector exportador muestra la alta dependencia de insumos y componentes externos de los productos exportados. Es decir, no se han logrado articular cadenas productivas en torno al sector que funge como piedra angular del actual modelo económico; en otras

³⁰ Un efecto multiplicador es aquel que se produce en un conjunto al ser modificada una variable, que en general se considera estratégica; es decir, se espera que la variación de la variable repercute directa o indirectamente en el desempeño de otra u otras variables. Esta concepción parte del concepto de totalidad: la totalidad es un todo estructurado y las partes guardan una relación dialéctica, de tal manera que al modificar una parte —estratégica— se modifica la totalidad. Esta concepción ha sido sustituida por la de sociedad descentrada; formada por varios sistemas donde cada uno es complejo y es parte del entorno de los demás. "Cuanto más descentrado está un sistema político aparece la política redentora más ingenua". O sea: la ingenuidad es pensar que cambiando una cosa, se cambia todo. Heller, Agnes y Feren, Fehér. Op. cit. p. 182-184.

palabras el sector externo no ha "jalado" al interno. En parte, porque las especificaciones de los productos de exportación, y con ello los componentes, son difíciles de satisfacer por empresas que no han implantado procesos de calidad internacional; en la mundialización lo determinante es la calidad, precios competitivos e insumos "*just in time*", que la industria interna no ha logrado generar por la insuficiencia de políticas industriales.

En suma, las empresas exportadoras se encuentran poco vinculadas al resto del aparato productivo nacional: según el Banco de México, cada peso de exportaciones manufactureras presupone cerca de 60 centavos de bienes intermedios importados.

El sector que ha mostrado mayor dinamismo para exportar ha sido el manufacturero, participando con más de tres cuartas partes de las exportaciones. Pero habría que destacar un elemento sumamente importante: alrededor de 50% de las exportaciones manufactureras es generada por la industria maquiladora.

La premisa de las políticas que se han centrado en un solo sector o en un modelo (hacia adentro o hacia fuera), creyendo que el resto de la economía sería "arrastrada", o participe de los efectos multiplicadores de tales políticas, han mostrado a través de los años su deficiencia al provocar desequilibrios económicos.

La propuesta es que las empresas exportadoras sean en lo fundamental autofinanciables; y que las inversiones públicas se concentren en los sectores menos equipados, la pequeña y mediana empresa, para aumentar la productividad desde abajo. La canalización de inversión en los sectores más atrasados, en lugar

de incentivar nuevamente a los tradicionalmente beneficiarios de los modelos político económicos, tendría mayores beneficios sociales y económicos; y también se avanzaría en construir un entorno competitivo endógeno.

La competitividad de la Nación depende de un entorno nacional competitivo, es decir, con empresas fuertes (no necesariamente grandes). Son las sinergias de que hablan varios estrategias de la competitividad³¹. Una sociedad con grandes desigualdades en equipamiento tiene grandes desigualdades en la competitividad. Esto sin duda, ha influido en el alto contenido de importación de las exportaciones, es decir, internamente se carece de competitividad para abastecer a las empresas exportadoras, lo cual ha dificultado el desarrollo de proveedores y la articulación de cadenas productivas, reduciendo las ventajas del modelo exportador como es la generación de divisas. Fomentar un entorno nacional más competitivo, distribuyendo mejor el equipamiento y la productividad, fortalece al modelo exportador. (*Véase cuadro 13*).

³¹ Porter, Michael. *La ventaja competitiva de las naciones*. Javier Vergara Editor, Argentina, 1991, pp. 108-183 y 186-237.

Importaciones	16,400	50,400	59,295
Valor Agregado	5,400	13,300	8,254**

* Elaboración propia con datos de la INEGI, página Web, Indicadores de coyuntura, 14 de marzo de 2003.

** El valor agregado para este año es sólo de la industria maquiladora de exportación, por lo que el grado de integración para el 2002 es parcial. El valor agregado se convirtió en millones de dólares con un tipo de cambio peso-dólar promedio de \$10.00 M.N.

Fuente: Julio Boltvinik. Exportación de mano e obra barata.³²

7.1.8. Formulación de proyectos multimunicipales para fortalecer el federalismo.

Una política para fortalecer el federalismo, ante un escenario de restricción económica, pero también de exigencia social por usar eficiente y eficazmente los recursos, sería la formulación de proyectos de desarrollo que involucren la integración de regiones y microregiones económicas y culturales históricas, es decir, reales, algunas de las cuales fueron "suprimidas" con la división política de la República Federal Mexicana desde la Constitución de 1824.

El federalismo, observado al pie de la letra como entidad autónoma, individualizada, como célula o feudo en su funcionamiento, puede no ser una opción adecuada. En un ambiente de escasos recursos financieros y de desarrollo desigual, es estratégico formular proyectos de inversión conjuntos entre

³² Boltvinik, Julio. Exportación de mano de obra barata. La Jornada, 31 de Julio de 2000, p. 200.

ayuntamientos, municipios y entre estados que comparten historia, recursos naturales (en algunos empieza la disputa por los mismos, como el agua), problemas, ventajas naturales y factores productivos que pueden convertirse en ventajas competitivas.

Según el texto Constitucional, somos una "República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental" (art. 40). El que debiera ser la "base de la organización política y administrativa", el "municipio libre", es realmente no sólo una célula que engloba realidades harto diferentes, sino que difícilmente puede alcanzar el objetivo de su "libertad" dadas las precarias condiciones en las que muchos de ellos reproducen su existencia.

Actualmente existen en el país 2,427 municipios. Siendo los estados que sobrepasan los 100 municipios, Veracruz (210), Puebla (217), Jalisco (124), Michoacán (113) y Yucatán (106). Oaxaca es un caso excepcional, ya que tiene 570 municipios, muchos de ellos con población cercana a los 2000 habitantes. En términos conceptuales y legales, lo mismo son municipios Monterrey o Naucalpan, que poblados con no más de dos mil habitantes. Esta sola disparidad parecería estar demandando un trato diferenciado a las diversas realidades municipales, pero tal vez no tenga mayores resultados si el trato diferenciado se individualiza, se focaliza en un ayuntamiento o municipio, es decir, si no se busca generar redes, articulaciones, configuración de regiones económicas que maximicen los recursos escasos. Es necesario aplicar radicalmente el principio de

subsidiariedad³³ para formular los proyectos de impacto regional para no repetir el esquema de desarrollo espacial centro → periferia, ni repetir las relaciones de subordinación entre el centro y la periferia: Gobierno federal → Gobierno estatal → municipios → ayuntamientos.

La propuesta es concentrar recursos de los diferentes órdenes de Gobierno para implementar proyectos conjuntos sobre la explotación de ventajas comparativas: turismo (nichos como el turismo ecológico presentan buenas perspectivas), corredores comerciales, corredores industriales, especialización en ciertos productos (calzado, textiles, enseres), especialización en insumos para otras industrias y regiones, especialización en servicios (los de alta tecnologías, aprovechando la descentralización de Institutos de Investigación de la UNAM, el Politécnico y otras Instancias educativas).

Los proyectos regionales contribuyen a fortalecer los mercados locales y regionales; fortalecer a las pequeñas, micro y medianas empresas. Crear riqueza, que es la *conditio sine qua non* para superar la pobreza, y lo que realmente atrae servicios educativos, de salud, etc. Donde no existe actividad económica generadora de riqueza no existe atracción de servicios; por eso nos parece trivial la correlación de menor educación → pobreza. Aún formando capital humano sin que existan las condiciones donde desarrollarse, las oportunidades simplemente

³³ "Sin importar que tan esencial sea la concentración del poder central en un país como México para involucrarse en la arquitectura societaria radical, el pluralismo estructural debe ser preservado y reforzado con un movimiento dirigido hacia la subsidiariedad." Este concepto es desarrollado en la Unión Europea, y establece "que cada función debe ser desarrollada en el nivel más bajo del gobierno o en las estructuras no gubernamentales que puedan desarrollarse adecuadamente ... para ayudar a relevar al gobierno central de las sobrecargas que inhiben la concentración en las tareas de la arquitectura social". Dror, Yehzekel. *Capacidades para gobernar un país como México*. En Smichdt, Samuel (coord.). *La capacidad de gobernar en México*. Ed. Aguilar, México, 1997, pp. 36-37.

no existen. Con un desarrollo regional equilibrado, en el mediano plazo se tiende a crear un entorno nacional competitivo, que sea la fortaleza de *una política* exportadora, como Nación, no de políticas exportadoras que se concentran en determinados sectores.

Actualmente es predominante la función de exterioridad del Senado o la relación con los otros estados. Una mayor representación del Senado de los intereses de sus entidades, contribuiría a desarrollar lo que se ha hecho actualmente la descentralización de la educación y salud. Sería importante un mayor peso de la representación de la territorialidad en el Senado, para darle mayor viabilidad a la propuesta de proyectos conjuntos.

7.1.9 Invertir en las condiciones de la gobernabilidad.

La decisión de la sociedad, particularmente desde la década de los 80's, ha sido la participación política³⁴. La política -la lucha legal, civilizada y pacífica para crear y transformar las instituciones sociales- se ha preferenciado sobre las opciones violentas. El nuevo escenario de pluralismo y participación política; el nuevo mapa político en el que ha habido alternancia en el ámbito municipal, estatal y federal; la apertura y reconocimiento de sujetos políticos nuevos como los partidos políticos, asociaciones políticas y organizaciones sociales como las no gubernamentales, reflejan la opción seleccionada por la sociedad; pero sobre

³⁴ Al ampliarse la participación y aumentar la competencia política de los ciudadanos con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, se abren las puertas a los partidos de izquierda, y a la oposición en general, siendo obligados a "someterse a un juego ordenado y democrático." Segovia, Rafael. *La resistencia al cambio*. Revista Foro Internacional, trimetral, El Colegio de México, vol. XL, No. 1, México, enero-marzo 2000, p. 13.

todo, expresa la gobernabilidad que se está construyendo con nuevas reglas y sujetos políticos.

Las preocupaciones (comunismo, imperialismo, vacíos de poder, sectores disfuncionales, amenazas contra el régimen), que han alimentado y justificado (en la lógica de la "razón de Estado") que sectores de la fuerza pública (ejército, policía política, servicios de Inteligencia, grupos paramilitares³⁵) hayan canalizado recursos humanos y materiales a "extirpar" virus sociales, elementos disfuncionales, ya no son actuales. Es importante distinguir en el concepto de inestabilidad social, los relativos a la participación política, la lucha por el poder y el cambio en la correlación de fuerzas que crea nuevos equilibrios políticos, en ocasiones frágiles e inestables por la dinámica de las situaciones y el reacomodo de fuerzas, pero que finalmente contribuyen a reforzar la democracia; y las situaciones de inestabilidad que atentan contra la democracia, que la ponen en peligro, como el terrorismo y el crimen, el narcotráfico y la corrupción de las élites gobernantes, con la consecuente ilegitimidad institucional, que pueden llegar a proponer un endurecimiento del Estado, un Gobierno de tipo autoritario.

Nuestra situación actual es de inestabilidad política en cuanto equilibrio de fuerzas, a pesar de que existen los factores desestabilizadores mencionados que minan la autoridad³⁶. Se impone, en consecuencia, una "distensión" interna, que necesariamente tendrá que reflejarse en eliminar la orientación político-represiva

³⁵ "los grupos paramilitares actúan por una delegación del poder del Estado, colaboran a los fines de éste, pero sin formar parte propiamente de la Administración Pública". Así, lo paramilitar no se define sólo por la similitud de misiones u organización, sino fundamentalmente por su origen: la "delegación de fuerza punitiva del Estado". López y Rivas, Gilberto; Revista Quórum, No. 68, Instituto Mexicano de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados LVII Legislatura, Año VIII, México, septiembre-octubre de 1999, p. 14.

³⁶ Sobre estos factores ver Guerrero Gutiérrez, Eduardo; Revista Nexos No. 262, p. 69.

de los cuerpos de la fuerza pública; y también, necesariamente, en una reducción en el presupuesto asignado a la seguridad interna represiva y al control político o al presupuesto total (si es que en los criterios generales de política que justifican el presupuesto de egresos, se es transparente en los rubros mencionados. En caso de no serlo, también es recomendable se hagan transparentes los objetivos del presupuesto militar relacionados con la política interna). Si la reducción no es factible porque también realizan otras funciones que son imprescindibles (la defensa del Estado, la ayuda en desastres, actividades comunitarias), es deseable por lo menos que el presupuesto no siga incrementándose.

Estamos ante una situación de muchos cambios sin que hayan ocurrido disturbios, procesos disfuncionales, alteraciones del orden público, movimientos de sabotaje, actos terroristas, o guerrillas urbanas o rurales (salvo los movimientos y los grupos como ERPI (Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente) y el EPR (Ejército Popular Revolucionario).

La política propuesta es atacar las condiciones que minan la democracia y la gobernabilidad³⁷, en lugar de reforzar a los aparatos represivos ante probables escenarios de ingobernabilidad. La creación de la Policía Federal Preventiva en 1999, ilustra la opción seleccionada: más que combatir la delincuencia³⁸, es una

³⁷ Crecimiento, integración social y democracia, son básicos para la gobernabilidad. "Cuando no se dan estas condiciones, no hay estabilidad, requisito esencial del crecimiento. Y, en un plano más estricto, no hay gobernabilidad, entendida como la capacidad para preservar la estabilidad del sistema, asegurar la continuidad de una estrategia, y protegerla tanto en contra de las injustas e ineficientes austeridades impuestas por las oligarquías internas e internacionales sobre las grandes mayorías, como de las desestabilizadoras reacciones populistas. La gobernabilidad no nace y no depende fundamentalmente de la eficiencia, la honestidad y la transparencia con que funciona la maquinaria del Estado, como lo sugieren en sus primeras incursiones sobre el tema, sino también del establecimiento de un círculo virtuoso entre la creación de estos consensos nacionales, por una parte, y la tríada de la estabilidad, el crecimiento y la integración moral, por la otra..." Tomassini, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, BID, E.U.A., 1993, pp. 45-46. También Samuel Schmidt vincula la gobernación con la aspiración y la consecución de una vida digna. Schmidt, Samuel. Op. cit. pp. 125-133.

³⁸ Dror ubica como tercera dimensión societaria radical para la capacidad de gobernar en un país como México, íntimamente relacionado con la credibilidad interna y externa, combatir vigorosamente la delincuencia y la inseguridad pública. A menos que se mantengan en un nivel muy bajo "nada va a funcionar" Dror, Yehzekel. Op. cit. p. 32.

respuesta a un probable escenario de ingobernabilidad³⁹. Para el año 2000, por ejemplo, se incrementó un 5.4% al gasto total para las fuerzas armadas, lo que representa 0.54% del PIB. “La cantidad destinada al rubro defensa de la soberanía nacional representa 2.8 veces más que el gasto propuesto para la UNAM y más de la mitad del presupuesto destinado a combatir la pobreza”⁴⁰.

La propuesta es reforzar la opción política seleccionada por la sociedad mexicana, invirtiendo más en las condiciones que consoliden a la democracia y a la gobernabilidad, sin reducir a esta última, dice Tomassini, a preservar la estabilidad del crecimiento económico⁴¹, como un fin en sí mismo, ya que esto induce a excluir otras condiciones para fortalecer ese crecimiento, como los derechos, la seguridad personal, libertad y autonomía de los medios de comunicación y su uso responsable. Vincular la deuda o déficit social con el problema de la gobernabilidad es loable, pero poco útil. Sería de mayor utilidad y de impacto de mayor plazo en la gobernabilidad, promover la incorporación del sector informal, los autoempleados y los microempresarios al sistema productivo.

Esto exige poner énfasis en la creación de sistemas de formación de recursos humanos, actividades de extensión industrial e incubadoras de pequeñas empresas; lo cual obliga a democratizar el crédito con mecanismos tradicionales o nuevos; dar una nueva orientación al presupuesto y al gasto social.

³⁹ Valdés Zepeda apunta las siguientes causas que han originado una mayor participación del Ejército en la vida nacional: narcotráfico, integración comercial con Estados Unidos, las guerrillas en el sureste, el aumento de la inseguridad pública y de la delincuencia, el agravamiento de las contradicciones sociales, la depauperación de las clases medias y la volatilidad sociopolítica prevaiente, causada por la crisis económica. Valdés Zepeda, Andrés. *El regreso de los generales. Un análisis del proceso de militarización y sus efectos sobre la transición política en México*; Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cuarta Época, No. 18, mayo-agosto 1998, p. 95

⁴⁰ Astudillo Moya, Marceia. *La hacienda pública en México en el año 2000*. Revista Quórum, No. 69, año VIII, México, noviembre-diciembre de 1999, p. 88.

⁴¹ Tomassini, Luciano. Op. cit. p. 78.

La redefinición de lo público y lo privado tiene el sentido de fortalecer a la sociedad y de generar una economía de mercado equilibrada. Por esto es importante cuidar el equilibrio entre la gran y la pequeña y mediana empresas, entre la concentración y descentralización del equipamiento y del capital, entre la concentración y el desarrollo regional. No puede caerse nuevamente en el error de construir un capitalismo desequilibrado en cuanto al capital, concentración del ingreso y la concentración espacial del desarrollo. No puede en suma repetirse los errores y los efectos negativos que también fueron factores esenciales de la crisis de los modelos de desarrollo anteriores al desmantelamiento de las empresas estatales.

7.2 Control y Evaluación entre los Poderes (Legislativo-Ejecutivo).

La división de poderes es un arreglo institucional para evitar que el poder se concentre en una persona, personas u órgano; es un arreglo que separa las funciones de la gobernación, instituyendo el control entre poderes para salvaguardar la libertad. La premisa básica y fundamental, son los pesos y contrapesos entre los poderes como medio de evitar la concentración del poder y restringir la capacidad de decisión en uno sólo. A pesar de la fuerte tradición presidencialista, en la última década ha habido limitaciones y acotaciones, sobre todo factuales, al poder presidencial, desarrollando el poder Legislativo un papel importante en la vida nacional, contrariamente a la posición de subordinación al Ejecutivo que jugó en prácticamente casi todo el siglo XX.

Ha habido avances en el control del Ejecutivo, pero hace falta un arreglo institucional de mayor eficacia en cuanto al control y evaluación de éste, no sólo por los vacíos Institucionales que subsisten, producto de la historia de predominio del presidencialismo, sino también por la necesidad de crear una legalidad que propicie la práctica real del ejercicio del control, y que lo institucionalice. De otra manera, se corre el riesgo de que subsistan, y se impongan de nueva cuenta, los rasgos premodernos del Estado, obstaculizando la consolidación de la democracia y la Reforma del Estado en el plano real, efectivo, del ejercicio democrático del poder.

**7.2.1. Predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo.
Ausencia de controles y acotamiento.**

Aunque ya existían en las constituciones anteriores a la de 1917 antecedentes de la necesidad de una pluralidad del poder a través de la división de poderes, no es sino hasta la del año mencionado que esta división de poderes se establece como tal y da origen a la participación de la sociedad en la política a través del Congreso de la Unión como su representante. Es así como surge el Parlamento en México. En la Constitución de 1917⁴² se estipula la división del supremo poder para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (artículo 49), especificando las funciones particulares de los poderes, y otorga al poder Legislativo amplias facultades de control sobre el poder Ejecutivo (el artículo 61 refleja la importancia que quiso darle el constituyente al Congreso, fijando la

⁴² Sepúlveda, Ricardo. *El equilibrio de poderes bajo el tamiz de la justicia política*. Revista del Senado de la República, Vol. 5, No. 16, México, julio-septiembre de 1999, p. 88.

inmunidad de los congresistas: artículo 61. "Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar").

Sin embargo, a pesar de la normatividad existente de la división de poderes, según la cual el poder debe limitarse y no debe concentrarse en una sola persona⁴³, la realidad política en México ha sido otra: el predominio del Ejecutivo por sobre los otros poderes, en particular el Legislativo, ya que el Judicial ha sido prácticamente inexistente hasta antes de los 90⁴⁴.

Para varios estudiosos, la existencia de un poder personal fuerte, en este caso, el Presidente, es una cuestión casi de idiosincrasia, enraizada en la historia de las diferentes formaciones sociales que han dado origen a este país; convirtiéndose el poder personal fuerte no sólo en una tradición, sino también en una condición sociológica de avance y desarrollo de este país. Rabasa⁴⁵ decía, y no pocos siguen pensando igual⁴⁶, que las dictaduras son las que han hecho avanzar a nuestra sociedad: no es la legalidad, no es la Constitución –cuyas

⁴³ Situación que también se contempla en la Constitución mexicana en su Artículo 49 en el segundo párrafo: "No podrán reunirse dos o más de estos poderes <refiriéndose al Legislativo, Ejecutivo y Judicial> en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión...". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ Bobbio considera el Poder Judicial como el "más débil de los tres poderes, se reduce de hecho a un ramo de la Administración Pública". Bobbio, Norberto y Matterucci, Incola. Diccionario de política; Siglo XXI, México, 1981, p. 689.

⁴⁵ "La nuestra, en la época Constitucional, tiene de notable que nuestros grandes presidentes <Santa Anna, Juárez y Díaz, pues una época se caracteriza por sus grandes hombres> han ejercido la dictadura favoreciendo las evoluciones que cada etapa requería ... En vez de quietismo en las tiranías, hemos tenido con las dictaduras democráticas un movimiento de avance y una evolución continuas." Rabasa, Emilio. La constitución y la dictadura. Miguel Angel Porrúa Editores, México, 1968, p. 113.

⁴⁶ Como señala Arroyo, repitiendo la tesis de Rabasa "En México los únicos gobiernos que han funcionado han sido gobiernos fuertes y esto obedece, entre otros motivos, a que las dos raíces del mexicano: la hispánica y la indígena, siempre tuvieron gobiernos fuertes, centralistas y, en ocasiones, absolutos; tanto el Tlatoani azteca como el rey de España fueron gobernantes fuertes y la tradición se heredó... Arroyo Moreno, Jesús Angel. Parlamento, Congreso y Gobernabilidad; Revista del Senado de la República, Vol. 5., No. 16, julio-septiembre 1999, p. 168.

teorías han irritado a los hombres de acción-, sino los hombres de carácter, los que han propiciado la evolución política del país.

El fundamento histórico político del poder otorgado al Presidente en la Constitución de 1917, no difiere de las opiniones de los hombres del siglo XIX que han conformado parte del pensamiento político mexicano predominante, como Rabasa y Justo Sierra.

La idea de la necesidad de un poder Ejecutivo fuerte o de una presidencia fuerte para hacer avanzar al país⁴⁷, se fortaleció con la formación de un partido de Estado (Partido Nacional Revolucionario, Partido de la Revolución Mexicana y Partido Revolucionario Institucional, de acuerdo a la evolución política de estos organismos) y con el populismo y el paternalismo (fenómenos asociados al poder fuerte, unipersonal). Los partidos mencionados representaron un pacto entre los grupos políticos y militares participantes del movimiento social de 1910, mediante el cual se establecieron las reglas para acceder al poder nacional y local. Los grupos regionales "cedían soberanía" y se subordinaban al hombre fuerte en turno para seguir formando parte del sistema político o de lo que también se conoció como la "Familia Revolucionaria".

La presidencia fuerte ha sido justificada como la gran solución política en nuestro país ante la existencia de poderes regionales y otras características como la capacidad de controlar, coordinar y organizar los disímiles y contrapuestos intereses de grupos de poder locales y regionales y de los cuerpos políticos.

⁴⁷ La premisa que se sigue manejando es que somos una formación social *inconclusa*, trunca, en formación, con proyectos no terminados, por eso se requiere un Estado cohesionador y que retome la función histórica, es decir, encabezar el proyecto nacional. Cordera, Rolando. *Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina* en Loeza, Soledad comp.. *Reforma del Estado y democracia en América Latina*; COLMEX, México, 1996, p. 21.

Las carreras políticas, desde entonces, se hacían desde el "centro": gobernadores, diputados y senadores, de acuerdo con la regla no escrita, eran los amigos, familiares o cercanos al hombre fuerte en turno y/o, como parte de las cuotas de poder, eran diputados y senadores por las organizaciones corporativas del Estado. El sistema que se diseñó con estas relaciones de poder, donde el Presidente era el vértice, con un Congreso subordinado al Ejecutivo.

La necesidad de gobernar, es decir, la concentración y centralización del poder ante grupos locales y regionales con tendencias centrífugas y desestabilizadoras, impuso la configuración del predominio del Presidente en México.

Contrariamente al proyecto teleológico de la Constitución de 1917 y a lo que se pregonaba de establecer en México un régimen parlamentario, o cuando menos un equilibrio constitucional de poderes que permitiera el control del Ejecutivo y evitara los excesos en su ejercicio y el peligro del autoritarismo, de acuerdo a las experiencias del XIX mexicano, lo que se configuró fue un presidencialismo, esto es, una presidencia fuerte, fundada en la tradición y en la norma, pero ejerciendo el poder, de facto, por encima de las atribuciones y facultades otorgadas en la Constitución (las facultades metaconstitucionales o extralegales es lo que define el fenómeno del "presidencialismo"⁴⁸, que no es igual al concepto de régimen presidencial, inherente a nuestra forma de Gobierno). Lo

⁴⁸ Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*: Siglo XXI Editores, décima edición, México, 1991, pp. 190-199.

que ha existido, desde entonces, es lo contrario al poder responsable, compartido, acotado, característico de la democracia⁴⁹.

Esta subordinación del Legislativo al Ejecutivo se reforzó con el populismo y el paternalismo. Ambos fenómenos adjudicaron al Ejecutivo capacidades extraordinarias⁵⁰ que llevarían al Presidente a ensombrecer la importancia de la opinión legislativa en los asuntos del Estado; se consideraba que el bienestar social dependía de la actuación del Ejecutivo únicamente (la tesis de la justicia social y la democracia por añadidura).

El arreglo institucional para crear una relación entre los poderes (en particular entre los poderes Legislativo y Ejecutivo) más equilibrada, con un Congreso que controle y acote al Ejecutivo, tendrá que tomar en consideración a las corrientes sociales que consideran insalvable nuestra tradición política de un Ejecutivo fuerte como factor de cohesión social, por un lado, y por otro, a sectores sociales que consideran intocable la Constitución, a pesar de las reformas innumerables que se han realizado, inmediatamente después de promulgada, así como el papel que debe jugar el parlamentarismo.

Afortunadamente la consideración de Rabasa sobre la Constitución como poco más que letra muerta (desproporción entre las instituciones prometidas y las

⁴⁹ "... las peculiares circunstancias del sistema político y el predominio del Partido Revolucionario Institucional tanto en el Congreso como en la Presidencia de la República, han hecho que, en la práctica, el Poder Legislativo haya parecido normalmente sometido al Ejecutivo, de manera que las disposiciones sobre el control parlamentario se han convertido en papel mojado." Mora-Donato, Cecilia Judith. *Las comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*. UNAM, IJ-Cámara de Diputados, México, 1998, p. 18.

⁵⁰ Fernández Santillán retoma a Cosío Villegas: "aumenta mucho el poder del Presidente la creencia de que puede resolver cualquier problema con sólo querer o proponérselo, creencia general entre los mexicanos, de cualquier clase social que sean... El se convirtió en el receptor de las peticiones de la gente que muchas veces asume el papel de menor de edad incapaz de valerse por sí mismo, esperando con docilidad, que la voluntad del gobernante-padre le favorezca..." Fernández Santillán, José. *México: del presidencialismo al parlamentarismo*; Revista del Senado de la República, Vol. 5, No. 16, México, julio-septiembre, 1999, pp.161-162.

posibilidades de realización; brecha que ha sido llenada por las dictaduras⁵¹), no prendió en la sociedad mexicana.

Al contrario, y sin duda como expresión de otra tradición, existe la imagen de la Constitución como faro o guía, y como la condición necesaria para hacer avanzar al país: la imagen del país como cuerno de la abundancia de finales del siglo XVIII y principios del XIX, al que sólo le faltan leyes sabias y justas para desencadenar la opulencia⁵², refleja el peso que tradicionalmente se le ha dado al aspecto legal. Esa idea, transformada posteriormente con la Constitución del 17, en un proyecto teleológico, ha producido una “veneración” de la Constitución; algo intocable, a pesar de las numerosas reformas que se le han hecho.

Actualmente sectores sociales se pronuncian por una reforma de la Constitución, y no por un Congreso Constituyente para formular otro diseño institucional, por los peligros que esto encierra y por no corresponder a la doctrina: el Constituyente se forma como efecto de una revolución o por la creación de un Estado independiente⁵³. (Sin embargo, en nuestra historia tenemos un precedente de primer orden, que en gran medida es de actualidad. En los años 1856-57 se plantea la disyuntiva de reformar la Constitución de 1824 o elaborar un nuevo texto Constitucional. Los que abogaban por la reforma, los “tibios”, centraban el problema en la división de poderes y la concepción de los mismos; los radicales

⁵¹ Rabasa, Emilio; *op. cit.*; p.113.

⁵² “Y si aspiramos —dice O’Gorman— a comprender el significado profundo de los debates parlamentarios de donde brotó la República y sus instituciones actuales, hemos de compenetrarnos bien de ese sentimiento reverencial con que se contempla la Ley y las estructuras políticas que de ella dimanar. Todo consistía en dar con la fórmula mágica <definir la forma de Gobierno>; el resto se daría por añadidura.” O’Gorman, Edmundo. *Seis estudios históricos de tema mexicano*. Universidad Veracruzana, México, 1960: p. 86.

⁵³ Serna de la Garza, José María. *La Reforma del Estado en América Latina: los casos de Argentina y México*. UNAM, México, 1998, p. 229.

iban más allá de la concepción y función de los poderes; la cuestión era fundamentalmente en el orden social: "es necesario que la sociedad mexicana sea otra de lo que era, y para el logro de ese fin se anuncia la audaz ofensiva que conocemos con el nombre de Leyes de Reforma .. contra el poder social y político del clero .. Pero en su último fondo, va dirigido contra las costumbres, los hábitos, los privilegios y --más profundamente- contra el modo de vivir y de pensar de la mayoría de los mexicanos de aquella época.."54.

Es probable que una disyuntiva similar sea planteada como parte de la actual Reforma del Estado, considerando sobre todo que los extremos de opulencia e indigencia han vuelto a ensancharse.

7.2.2 Cambios legales que limitan al Ejecutivo.

Para algunos⁵⁵, desde 1982 se ha producido un acotamiento del presidencialismo debido principalmente a tres factores 1) expansión relativa de las competencias del Congreso (pero sobre todo, ejercicio real de sus facultades), 2) la reforma del sistema electoral, y 3) por el comienzo de la restitución de competencias a las entidades federativas.

El poder presidencialista se ha contraído tanto por decisión propia ante situaciones externas e internas no controlables como por la influencia de otros actores: el ascenso de la oposición en los gobiernos estatales y municipales y en el Congreso Federal y los locales (mapa político). Distintas disposiciones legales

⁵⁴ O'Gorman, Edmundo. *La supervivencia política novohispana*. Fundación Cultural de Condemex, S.A., Centro de Estudios de Historia de México, México, 1969, p. 81.

⁵⁵ Espinosa Toledo, Ricardo. *Superpresidencialismo y régimen presidencial en México en Merino, Mauricio (coord.). La ciencia política en México; Fondo de Cultura Económica, México, diciembre de 1998, p. 72.*

también han contribuido a limitar el presidencialismo, destacando las reformas institucionales en campos como la justicia, la división de poderes, la legislación político-electoral, el fortalecimiento municipal y el federalismo, entre otros. Se mencionan los más significativos:

La descentralización del Instituto Federal Electoral y su posterior ciudadanización.

La mayor representatividad de los partidos en la Cámara de Senadores.

Una mayor regulación de los gastos de los partidos en las campañas políticas y espacios más equitativos en los medios de comunicación.

La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial (1996) y su incorporación al Poder Judicial de la Federación confiriendo autonomía plena al sistema de jurisdicción electoral, quien también resuelve sobre la constitucionalidad de las leyes electorales.

Cambio en el estatus del Gobierno del Distrito Federal (comienza en 1987, sigue en 1993 y 1996-97).

Reforma en el seno del Poder Judicial, abarcando a la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. (A la Suprema Corte de Justicia se le asignaron tres fines esenciales en su tarea: guardar el equilibrio entre los Poderes de la Unión, dirimiendo las controversias que pudieran surgir entre éstos; velar por la unión de la República, resolviendo los conflictos entre los tres órganos de Gobierno y proteger a los individuos, vigilando que todo acto de autoridad sea

ejercido con estricto apego a lo dispuesto en la Constitución). Con la creación del Consejo de la Judicatura, las atribuciones judiciales de la Suprema Corte se diferencian de las de carácter meramente administrativo⁵⁶.

De las reformas realizadas pueden identificarse tres consecuencias que han limitado la capacidad del sistema presidencialista, y que en gran medida habían sido el soporte del mismo.

La utilización del gasto social para reproducir los tradicionales patrones de consenso (sin duda un consenso pasivo, pero que permitía la adhesión política), a los que ha estado asociado el paternalismo, el corporativismo y el clientelismo de los programas sociales, afectando negativamente el ejercicio de los derechos democráticos de la sociedad. La participación política había sido sustituida por el clientelismo y la cooptación de voluntades. La obligatoriedad de la disciplina en el gasto público y las reformas en materia económica significaron para el presidencialismo la pérdida de los apoyos políticos tradicionales que habían permitido gobernar bajo este régimen, ante el grave problema de legitimidad que, por otra parte, ha configurado el modelo de Administración Pública.⁵⁷

El incremento y la complejidad de problemas como la inflación, narcotráfico, medio ambiente, crecimiento espacial de la población, que sobrepasan las capacidades presidencialistas, restituyendo facultades a las entidades federativas

⁵⁶ Sin embargo, la transformación de la Suprema Corte, se dice, no modificó sus preceptos constitutivos, pues permanece el principio de que ésta sea un tribunal constitucional, y no de legalidad. *Cfr.* Palacios Alcocer, Mariano. *Reforma del Estado en México*, Revista El Mercado de Valores, Nacional Financiera, México, diciembre de 1998, pp. 4-5.

⁵⁷ La poca legitimidad ha obligado, principalmente a los presidentes, a negociar con los líderes sociales del sistema corporativo o con los líderes regionales, quienes aseguran el apoyo político necesario, pero también se convierten en factores que obstaculizan la implementación de políticas públicas: "Pueden apoyar al inicio una política o decisión pública, pero al ésta no les conviene, luego la boicotean, bloquean o retrasan la implementación. Se convierten así en un factor de poder que cuestiona la aparentemente fortaleza del Estado central. Otra consecuencia de la poca legitimidad es apoyar las políticas simbólicas, de corte populista, altamente visibles y de corto plazo" <esta práctica se ha denominado *plazismo*>. Méndez, José Luis. *Estudio introductorio en B. Guy Peters. La política de la burocracia*. FCE, México, 1999, p. 20.

y a los otros órdenes de Gobierno. Estos problemas sobrepasan la capacidad de gobernar del Gobierno central, teniéndose que transferir capacidades a otros niveles (principio de subsidiariedad)⁵⁸.

Crecimiento sociocultural y político de la sociedad como lo muestran los cambios en los valores sociales y en la actitud ante la vida y la sociedad; el surgimiento de nuevos sujetos políticos quitando espacios de influencia al corporativismo tradicional⁵⁹, como las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que funcionan prácticamente como contraparte del Gobierno en temas especializados, y que en ocasiones son las que otorgan credibilidad a las acciones del propio Gobierno*; los movimientos territoriales y organizaciones sociales por su participación, presión e interés en asuntos públicos

Diversos autores⁶⁰ han planteado una cuestión de suma importancia: qué tipo de relaciones se debe dar entre el Ejecutivo y el Legislativo, una vez que se ha modificado y limitado –no terminado– el presidencialismo, así como la vigencia, en términos operativos, de la Constitución ante la nueva realidad política del país, para evitar que se presenten algunos de los problemas por los que han pasado otros países, en particular, el posible conflicto entre los poderes Legislativo y

⁵⁸ Este principio establece que cada función debe ser desarrollada en el nivel más bajo de Gobierno, lo que ayuda a "relevar al Gobierno central de las sobrecargas de trabajo". Aunque Dror lo dice en el contexto de que la construcción de la nueva arquitectura societal sea lo prioritario para el Gobierno central, dejando "otros" problemas a los otros niveles de Gobierno. Dror, Yehezkel. Op. cit; p. 37.

⁵⁹ Algunos consideran a las ONGs como otra expresión del corporativismo. Y no sería difícil que algunas ONGs en realidad representaran intereses particulares a nombre de intereses generales, actuando como cualquier grupo de presión. Cunill, Grau Nuria. *La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*. Revista *Reforma y Democracia* No. 4, México, 1995. El veto comercial al atún mexicano en los Estados Unidos, promovido por grupos ambientalistas, era más una barrera de entrada al mercado que la protección de los delfines. Habría que cuidar no sustituir un corporativismo sectorial por un corporativismo "temático".

* Green Peace México otorga el visto bueno a las medidas de seguridad de la planta nuclear en Laguna Verde, por ejemplo. Los observadores de procesos electorales certifican igualmente la transparencia de elecciones.

⁶⁰ Sama de la Garza, op. cit. y Carbonell, Miguel, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*, IJ-UNAM, México, mayo de 2000; p. 200.

Ejecutivo; lentitud en la toma de decisiones que requieran de la intervención conjunta y sucesiva de ambos poderes; el bloqueo mutuo entre estos dos poderes o entre las cámaras del Congreso, pudiendo llegar a su paralización, considerando sobre todo el fenómeno de minorías relativas en el Congreso y los gobiernos divididos. Pero también, y lo que se considera es esencial, el tipo de relación entre ambos en el contexto del control y la evaluación y la consolidación del proceso democrático.

7.2.3 El equilibrio de poderes como arreglo institucional del control y evaluación.

El pensamiento liberal establece la separación de los poderes para que éstos no se concentren en una sola persona u organismo. Una demarcación de la autoridad estatal en esferas de competencia asociadas con las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, a fin de contener el poder a través del juego de frenos, pesos y contrapesos: la autoridad se divide para mantener limitado el poder, es decir, el poder se desconcentra y se reparte entre autoridades igual de legítimas para contenerse unas a otras.

La arquitectura del poder en pesos y contrapesos como freno de los otros poderes es el esquema básico de control del poder, en virtud de que ninguna autoridad tiene la capacidad ni la prerrogativa (o, al menos esto es lo que debería buscarse en un diseño institucional que tuviera como objetivo el diálogo y el consenso como método de gobernar) de decidir por sí sola. Este tipo de control se basa en la cohibición de los diversos órganos entre sí, como garantía de que

ninguno actuará de manera aislada e independiente sobre los asuntos que afectan a la sociedad, y a los otros poderes. O sea, es una distribución del poder estatal en diferentes órganos, y también la participación de distintos órganos en cada uno de estos poderes. (El ejemplo es el Legislativo con su funcionamiento bicameral que permite acciones y controles recíprocos).⁶¹

La separación de poderes significa que un poder no es detentado por una sola persona u organismo; legislar y ejecutar en el Legislativo o en el Ejecutivo (aunque en los regímenes presidenciales, como el nuestro, el Ejecutivo tiene la facultad de formular iniciativas de Ley; pero es el Congreso, y en ocasiones una sola cámara, de forma exclusiva, quien tiene la facultad de aprobar o rechazar las iniciativas, quedando salvaguardado el principio específico de la división de poderes); administrar la justicia y ejecutarla en el Poder Judicial o el Ejecutivo (aunque en regímenes *presidencialistas*, como ha sido definido arriba, sí se han concentrado ambas funciones, como son los tribunales agrarios, de lo contencioso administrativo y otros, que han formado parte del Poder Ejecutivo).

La división de poderes es la posibilidad de recurrir a otra instancia para hacer valer las garantías de *libertad*, siempre que la otra instancia goce de autonomía y de autoridad para imponerse, y consiguientemente, de capacidad de control del otro poder para proteger a los ciudadanos del abuso o monopolio del mismo. La división es un mecanismo que regula el poder para que las funciones de uno no se

⁶¹ Sayeg, Lourdes. La unidad y la indivisibilidad del poder del Estado. La teoría de la separación de los poderes; Revista del Senado de la República, Vol. 4, No. 13, México, octubre-diciembre de 1998, p. 148.

conviertan en un instrumento de abuso al servicio de otro poder⁶², lo cual sucedería si una sola persona u organismo tuviera bajo su resguardo las funciones que corresponden al poder del Estado, y que en resumen son la de legislar o formular leyes, ejecutar las leyes y hacer justicia según las leyes⁶³, aunque no se agotan en estas funciones las relaciones entre los poderes.

Lo que se busca con la división de poderes es lograr el control del poder (establecida la separación del mismo) como medio para configurar un equilibrio de poderes que genere capacidad de gobernar. O sea, es una distribución del poder estatal en diferentes órganos, y también la participación de distintos órganos en cada una de estas funciones, de tal manera que se articule una cadena donde intervienen diferentes eslabones para un mismo proceso (castigo, sanción, premio, limitación, incentivo, etc.)⁶⁴.

La intervención de otros órganos en un mismo proceso es una garantía de control, y más específicamente, de *autolimitación*. El límite de la propia atribución que impone el otro participante, al ser igualmente un poder y una autoridad, tiene su mayor efectividad en el *autocontrol* del otro; siempre y cuando el orden jurídico instituya a esa otra autoridad y le otorgue las facultades legales necesarias. Además de esto, considerando la experiencia de México, es necesario el ejercicio efectivo de esa prerrogativa, ya que no es suficiente instituir la legalidad, o sea,

⁶² En relación a este punto, Sepúlveda indica que un órgano o entidad no puede mantener el resguardo de todos los poderes porque podría caer en una tiranía, palabras que se confirman con Montesquieu (quien es citado por el autor) "Cuando el poder Legislativo y el Ejecutivo se unen en una misma persona, o el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. No hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo." Sepúlveda, R; Op. cit. p. 88.

⁶³ Mues, Laura. *El ciudadano, el Estado y la democracia*. Editorial Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 2000, p.16.

⁶⁴ Przeworski utiliza el ejemplo de la cárcel. Para una acción punitiva se necesita de una Ley y de alguien que la administre y la aplique, de una burocracia, de una policía, etcétera, "cualquier acción habrá de requerir la cooperación de varios órganos independientes". Przeworski, Adam. *El Estado y el ciudadano*. CIDE, Política y Gobierno, Vol. V, No. 2, México, 2º semestre de 1998, p. 345.

establecer formalmente el mecanismo, sino que es necesario se den condiciones específicas de ejercicio del poder.

La condición de pluralismo en los órganos de poder del Estado y de gobiernos divididos, en nuestra circunstancia histórica, parecería ser un *minimum*, ya que la conformación de gobiernos unitarios, de una sola línea política y con partido de Estado, por lo demás dependientes del Ejecutivo, ha mostrado su ineficacia en el control: la uniformidad no impone ningún tipo de límite ni contrapeso al otro poder, no obstante la institucionalidad del mecanismo. Una actitud más relacionada con los intereses de los gobernados, en lugar de responder en bloque o con una visión unidimensional de partido (la política de la "coraza"), tal vez sería el mecanismo ideal en el supuesto de gobiernos no divididos (Congreso y Ejecutivo del mismo "color"). Pero esto implicaría un alto grado de independencia personal de los representantes, y una visión más amplia con respecto a la ciudadanía. Esto requiere, a su vez, de una estrecha vinculación de los representantes con su electorado, así como el mecanismo de castigo en caso de no representar el interés ciudadano: mecanismos como la ratificación o rectificación en la mitad del periodo y/o en la reelección de los representantes populares.

Como sociedad, se empieza a tener conciencia del significado de la representación y de la obligación que tienen los representantes. Eduardo Nava⁶⁵ expone en su artículo la práctica del presidencialismo para imponer políticas en la fracción parlamentaria de su partido (PRI) con motivo de la aprobación del

⁶⁵ Nava, Eduardo. Sistema político mexicano. Mandato Parlamentario y subordinación Imperativa. Estudios políticos. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública. Cuarta época, No. 18, México, mayo-agosto 1998, p. 98.

incremento del 10 al 15% en el Impuesto al Valor Agregado, IVA, el 16 de marzo 1995, usando presiones y amenazas contra los diputados y senadores. También muestra la oposición generada ante las políticas impopulares por parte de grupos patronales, iglesia, fracciones dentro del PRI; y da testimonios de grupos sociales que presionaron directamente a un diputado priísta, exigiéndole congruencia con su base, para que votara en contra del incremento, poniendo sobre el tapete, de acuerdo al autor, la representación directa e indirecta de la democracia, pero también, agregamos nosotros, enfatizando una forma de rendir cuentas ante el electorado.

Estas formas de presión por parte de grupos sociales, exigiendo a sus representantes, perfilan nuevas actitudes de la sociedad que incrementan el control social sobre los gobernantes. No obstante, falta una mayor generalización de este tipo de mecanismos.

Sigue habiendo sectores dentro de los partidos políticos (el Partido Acción Nacional responde a esta línea), que conciben la representación como depósito de la confianza de los ciudadanos; haciendo depender los intereses ciudadanos de la "buena conciencia" y de la "buena fe" de los representantes. El esquema es una democracia representativa e indirecta: la enajenación de la soberanía individual y la desvinculación entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados. En consecuencia, ningún control ni evaluación ciudadano sobre el representante; ningún vaso comunicante entre los intereses reales, sentidos, concretos de los individuos, y los representantes. En este esquema los representantes quedan sin ningún contrapeso.

Ante la complejidad de los problemas de la sociedad mexicana actual, este tipo de esquemas pueden no ser operativos. Se requiere una mayor interacción entre los niveles "micro y macro", entre quienes viven la problemática específica de manera individual y familiar, local y regional, y los que, con sus decisiones, agravan o alivian esa problemática. La interacción hace posible el control ciudadano y el autocontrol de los representantes. La representación basada en la buena conciencia, aunque sea *buona fide*, excluye la perspectiva ciudadana.

Przeworski se pregunta por qué algunos gobiernos obedecen y hacen valer la Ley. No sin cierta ironía, polemiza con algunos juristas: no porque es la Ley ni por que es obligatoria. La respuesta es el Estado de Derecho (*the rule of law*) o la "institución como restricción"⁶⁶ o las restricciones de la Ley; pero la pregunta sigue: ¿por qué habrían los gobiernos de obedecer la Ley?. Su respuesta es por las sanciones estipuladas en el ordenamiento legal. El Estado de Derecho lo entiende Przeworski como las sanciones que pueden tomarse si alguien hace algo no previsto o sancionado: "La Ley rige cuando ninguna parte del Gobierno <en el sentido amplio de todos los poderes> quisiera violarla (o no hacerla valer) por el temor de ser sancionado por otras secciones del Gobierno y, eventualmente, por el electorado"⁶⁷. O sea: la conciencia de que puede recibirse un castigo⁶⁸ si se sobrepasa el límite Institucional, impone *autolimites* a los detentadores del poder.

⁶⁶ Przeworski, Adam. Op. cit. p. 346

⁶⁷ *Idem*; 347

⁶⁸ Przeworski considera castigos y sanciones. Instrumentos e incentivos: los primeros limitan; los segundos facultan, los terceros motivan. *Idem*. pp. 346-347.

En esta concepción (conocida como institucionalismo⁶⁹) se parte del supuesto de que los incentivos, las sanciones y las recompensas ofrecidas a los individuos por las reglas que conforman las instituciones, son los determinantes que orientan la acción de los individuos; es decir, se considera que el diseño y el cambio institucional es suficiente para imponer límites y autolímites. Sin embargo, hay otra condición igual de importante: la vinculación e identificación íntima de los ciudadanos con los valores, las reglas y con los procedimientos de las instituciones.

La institucionalidad es vacía y carente de sentido si los ciudadanos no están convencidos con las reglas y con las instituciones. Si no las hacen suyas como parte de su vida cotidiana, el mejor arreglo institucional no tendrá ninguna eficacia. Los valores, reglas y procedimientos adquieren valor y estabilidad, adquieren contenido en tanto relaciones sociales, precisamente porque los individuos se identifican⁷⁰ con ellas, y en esa medida las ejercen. El ejercicio efectivo es el que da contenido concreto a las instituciones; de otra manera, los valores y las reglas son vacías.

Casar establece una hipótesis interesante relativa a las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en el sentido de que ha sido la modificación del sistema de partidos, el pluralismo de facto, y no la modificación Constitucional, lo que realmente ha modificado las relaciones entre los poderes mencionados, haciendo ambos uso de sus facultades, haciendo posible "probablemente ... el final de los congresos

⁶⁹ Para un revisión de esta posición y su importancia actual ver Romero, Jorge Javier. **Las instituciones políticas desde un nuevo ángulo**, en Merino, Mauricio (coord.), Op. cit. p. 97

⁷⁰ Sama de la Garza, José María. Op. cit., p. 190.

subordinados”⁷¹. En otras palabras, se requiere de un proceso de identificación y vinculación de los individuos y los grupos con las reglas y procedimientos de las instituciones, con los valores, las sanciones y los incentivos. El mero establecimiento de reglas y valores es insuficiente sin la identificación mencionada. (La dimensión ético política del Estado se ubica precisamente en crear esa identidad).

De entre las muchas condicionantes para hacer efectivo el diseño institucional de los pesos y contrapesos, y la operatividad del mismo, destacan el pluralismo en los órganos que tienen que ver con las decisiones, en particular con las decisiones que afectan la vida de las personas y la libertad de las mismas; mecanismos de control ciudadano sobre los representantes; una perspectiva amplia de la representación de los intereses ciudadanos, en ocasiones por encima de la política partidista (la cual representa una limitación y una parcelación); la participación social como mecanismo de control sobre los gobernantes, y el ejercicio real, efectivo, por parte de los ciudadanos, de las reglas y valores democráticos.

7.2.4 Tipo de relación entre los poderes.

En algunos autores, la preocupación principal sobre el tema de la Reforma del Estado parece concentrarse en “llenar” los vacíos legales ante la nueva situación política del país, de tal manera que los vacíos no generen parálisis administrativa y conflictos entre los poderes (particularmente entre el Ejecutivo y el

⁷¹ Casar, Amparo. *Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México*. CIDE. Política y Gobierno. Vol. VI, No. 1, 1er. Semestre de 1999; 119. La autora se inscribe, por otra parte, en la corriente que considera innecesario un Congreso Constituyente.

Legislativo)⁷², que pongan en riesgo la joven democracia mexicana. En este sentido, la preocupación parece enfocarse más a “parchar” la Constitución, que aprovechar la nueva situación política del país para configurar una institucionalidad basada en el equilibrio de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Evitar el conflicto sin duda es un objetivo de primer orden; pero no puede ponerse como la finalidad misma de una nueva institucionalidad. La finalidad, debe ser estimular el control y la colaboración entre los poderes, propiciar el entendimiento y el mutuo respeto; la responsabilidad y corresponsabilidad entre los poderes.

Kelsen llama la atención sobre la relación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Generalmente se considera, lo cual es históricamente cierto, que el Ejecutivo presenta mayor apetito por el poder, que tiene mayor propensión a concentrar el poder, anulando a los otros poderes. El Legislativo, sin embargo, puede expedir leyes que limiten las libertades individuales y ser ejecutadas por el Ejecutivo de acuerdo al principio de legalidad o las funciones que cada uno desempeña. También puede ocurrir que el Legislativo atente contra la libertad y que sea el Ejecutivo la salvaguarda de la misma. En consecuencia, dice Kelsen, la libertad “no se consigue aislando los poderes, sino dividiendo, repartiendo el poder Legislativo entre distintos órganos”. Hace la distinción entre los principios de división y el de separación de los poderes.⁷³

La división según Kelsen, es repartir entre diferentes órganos el poder Legislativo; y esto como verdadera salvaguarda de la libertad⁷⁴. La arquitectura

⁷² “El texto Constitucional, tal como está –dice Miguel Carbonell–, podría generar más de un conflicto en un futuro no muy lejano ... En las siguientes páginas se enlista una selección de las reformas que se deberían ir dando en los próximos años para superar las eventuales situaciones de parálisis o de crisis que pudieran surgir...”. Carbonell, Miguel. Op. cit. p. 2.

⁷³ La separación de los poderes del Estado son el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo. Kelsen, H; Revista del Senado de la República. Vol. 4., No. 13, México, octubre-diciembre de 1998, p. 322.

⁷⁴ *Ibidem*.

bicameral se sustenta en el principio de mayor división del poder Legislativo: un órgano realiza las iniciativas y otro las revisa y participa en la aprobación. En el régimen presidencial, como se ha mencionado, también el Ejecutivo tiene la facultad de formular iniciativas de Ley, es decir, tiene la facultad de legislar. El comentario de Kelsen se refiere al parlamentarismo, a los regímenes políticos europeos en los que predomina el Parlamento, y en los que puede identificarse tendencias de fortalecer al Ejecutivo.⁷⁵

El caso de México, sin embargo, ha sido lo contrario: un Ejecutivo con amplias facultades legales y con tendencias a ejercer un poder metaconstitucional. La imagen del Parlamento como el freno y la encarnación de la libertad es válida política e históricamente. Esta imagen del Parlamento tiene vigencia en la situación política actual de México, considerando la tradicional subordinación que ha existido. Se tiene una larga historia de predominio del Ejecutivo, lo que ha llevado a no pocos a considerar esta situación como parte de la tradición política; pero también ha conducido a otros a plantear un parlamentarismo o un debilitamiento del Ejecutivo⁷⁶.

Los efectos del presidencialismo son conocidos; los efectos de un parlamentarismo "revanchista" que subordine, ahora, al Ejecutivo, se desconocen. Pero, teóricamente, como apunta Kelsen, el Legislativo puede atacar contra la

⁷⁵ Para Dror, por ejemplo, la concentración centralizada del poder es condición para un cambio radical de la sociedad. "La estructura Constitucional de un país como México, con una Presidencia fuerte, se ajusta a los requisitos dolorosos de una arquitectura social radical" Dror, Yehezkel; *op. cit.*: 34. Contra las corrientes que propugnan por un fortalecimiento o reforma del presidencialismo como Sartori al hablar del "presidencialismo alternativo", es decir, el no funciona el Parlamento entra nuevamente el Ejecutivo, la democracia debe ser implantada en México, dice Santillán, Fernández Santillán, José. *Op. cit.* p. 183.

⁷⁶ Un ejemplo de parlamentarismo lo refiere Bätz de la siguiente forma: "En Inglaterra, cuna del parlamentarismo, la larga historia que parte de la Edad Media con la imposición de la Carta Magna al Rey Juan en 1215, fue primero la lucha de los barones, y después de todas las categorías sociales, para restarle facultades y funciones al monarca, que terminó por ser una simple figura simbólica sin ningún poder político.". Bätz, Bernardo. *Teoría del derecho parlamentario*. Editorial Oxford, México, 1997, p. 27.

libertad. No está por demás recordar la recomendación del justo medio de Benjamín Constant. La historia reciente de subordinación y anulación del Congreso por el Ejecutivo fuerte, en las condiciones de pluralidad actuales, podría conducir al planteamiento extremo de someter al Ejecutivo, obstaculizando sus funciones y paralizándolo.

La relación entre ambos poderes para México, en una perspectiva donde lo esencial es consolidar la democracia, no es el enfrentamiento ni la subordinación sino el fortalecimiento de ambos poderes para lograr un equilibrio⁷⁷ basado en el autocontrol y la autolimitación. Un fortalecimiento, aunque parezca contradictorio, fundado en la división de poderes y de funciones o, para decirlo sintéticamente, una relación cimentada en la colaboración. Se requiere una democracia de negociación y colaboración, no de confrontación, para consolidar los cambios operados en la sociedad y en diferentes órdenes de la vida social y política del país.

El control y la colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es algo que tiene que aprenderse, y rápidamente, para construir un equilibrio de poderes que incremente la capacidad de gobernar. La colaboración no debe interpretarse como incondicionalidad y "dejar hacer" sin ningún tipo de control. La colaboración es un aprendizaje que, al igual que el control y la evaluación, se basan en el consenso y los acuerdos en los criterios de política, en la hechura de políticas públicas, en los resultados esperados de las mismas y en los criterios que se

⁷⁷ El armamentismo por ejemplo, se basó en la consideración de fuerzas iguales como límite y freno del otro y, lo que parece una contradicción, nulificar la amenaza de guerra. Una fuerza con mayor capacidad de destrucción que otra u otras, presenta mayores posibilidades de violencia. Ver Cuadernos Americanos: No. 57; Nueva Época, Año X, Vol. 3, México, mayo-junio de 1996, p. 96.

utilizarán para la evaluación. Sin este aprendizaje en la formulación de consensos y de acuerdos, hechos concretos en las políticas públicas, la colaboración entre los poderes se dificulta; las funciones de uno y otros, en lugar de sumarse para realizar los fines comunes del poder unitario, se contraponen, disminuyendo la capacidad de gobernar.

Varias de las propuestas de reforma institucional y de Reforma del Estado parten de la hipótesis del conflicto, otorgándole mayor peso que a la hipótesis (el sentido de hipótesis, en este contexto, significa una edificación que es importante realizar) de la colaboración y el consenso. Como sociedad habría que preguntarse sobre el tipo de institucionalidad que sería deseable construir: una que suavice el conflicto entre los poderes, llenando los vacíos legales; u otra que propicie la colaboración y el consenso, dejando los mecanismos drásticos como "última instancia".⁷⁸ Al igual que los extremos de presidencialismo o parlamentarismo, los extremos de control paralizante y de colaboración incondicional afectan negativamente la capacidad de gobernar, y se alzarían como obstáculo principal de la consolidación del proceso democrático y de la Reforma del Estado.

Control y colaboración, no son excluyentes. La colaboración se relaciona más con las funciones de los poderes (ejecutar y legislar), no sólo bajo el supuesto de la especialización de los mismos⁷⁹, sino también, y tal vez de manera

⁷⁸ Como el veto y otros mecanismos del tipo *afirmative facta* (se supone afirmativo al cumplirse el tiempo límite). Otro mecanismo, más acorde con la separación de poderes, sería la creación de un órgano específico. Sepúlveda hace notar que la Constitución no prevé las dificultades que provocaría una situación de discrepancia o falta de consenso entre un poder y otro o entre los miembros de un mismo poder como es el caso del poder Legislativo con sus dos cámaras, y hace una sugerencia al respecto: "En la estructura estatal no existe un órgano especialmente abocado a la construcción del equilibrio, pero si se pudiera elegir a alguno como especialmente capacitado para ello, sería el órgano Judicial el adecuado. Su rol político, su competencia Constitucional es precisamente la de dirimir conflictos, por ese motivo su participación en la solución de controversias entre poderes nos parece la piedra de toque del problema del equilibrio de órganos de poder." Sepúlveda, Ricardo. Op. cit. p. 87.

⁷⁹ La colaboración, dice Sepúlveda, es un concepto relacionado con la teoría de la gradación de poderes o la especialización de los mismos, siendo necesaria la colaboración. *Ibidem*. p. 83.

fundamental, bajo la consideración de que los poderes no son porciones de soberanía sino partes de una y la misma unidad estatal⁸⁰ con una clara misión de gobernar. El control se relaciona con el ejercicio de las funciones: es el ejercicio del poder el que debe de estar sometido al control y evaluación de los otros poderes, y de la sociedad, para evitar que los efectos de su ejercicio anulen las garantías individuales.

Es conveniente superar el prejuicio negativo del control, el cual parte de una base de desconfianza: el poder se extralimita y por lo tanto hay que frenarlo. El control habría que relacionarlo con la dependencia entre los poderes en la función de gobernar; una dependencia sustentada en el reconocimiento de limitaciones propias o autolimitaciones. El énfasis en la autolimitación, modificando el centro predominante de la extralimitación, conduce a relaciones más equilibradas entre los poderes, y abre las condiciones para la colaboración. Una colaboración que implica interdependencia en las funciones desarrolladas como presupuesto de efectividad en el desempeño de las tareas divididas. Se aspira a la colaboración⁸¹ entre los poderes *versus* el conflicto entre los mismos; lo que no excluye el control y evaluación.

La concepción tradicional, predominante, de la función del poder Legislativo, no obstante que la relación entre los poderes se ha concebido de control por la extralimitación, ha sido la de legislar (ciertamente, como un mecanismo de

⁸⁰Lourdes Sayeg polemiza contra los que utilizan el término "división del poder del Estado soberano", por ser jurídicamente incorrecto, ya que la soberanía es indivisible. El Estado, por definición, es un poder unitario, en la medida que representa un cuerpo social y político. Es correcto, en cambio, hablar sobre la división material de la actividad estatal, sectorizando las funciones. Dice Sayeg que Montesquieu ha sido mal interpretado: "... nunca sostuvo que cada una de las funciones era una porción de soberanía, sino una forma de preservar la unidad mediante una organización que expresara la especialidad de funciones y la concurrencia de la voluntad general." Sayeg, Lourdes. Op. cit. p. 149.

⁸¹La colaboración, como apunta Sepúlveda, no está recogida en nuestro ordenamiento jurídico por "el énfasis que se ha hecho respecto al significado de control, <perdiendo> de vista la otra cara que es la flexibilidad necesaria para la colaboración" Sepúlveda, Ricardo. Op. cit. p. 83.

control). La tendencia actual en cuanto a función predominante del Parlamento es la función de control y evaluación, por sobre la función tradicional de legislar. Es una tendencia que plantea otra relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los regímenes parlamentarios⁸². Para el caso mexicano, sin embargo, el control significa ejercer una función que ha sido marginal a lo largo de la historia (si no es que prácticamente nula⁸³); al igual, es necesario decirlo, que la función de legislar⁸⁴. En las democracias consolidadas, dice Carbonell, las funciones del Legislativo son cada vez más de control y vigilancia que de legislación. "Hoy en día buena parte del tiempo de los legisladores en diversas democracias consolidadas se dedica al análisis de las políticas públicas que lleva a cabo el poder Ejecutivo y no tanto a la presentación, discusión de iniciativas de Ley. Por eso se justifica la necesidad de introducir mecanismos reforzados de control para que las cámaras puedan desempeñar de forma eficaz esas funciones" ⁸⁵

⁸² Pedroza de la Llave, Susana Talía. El control del Gobierno: función del "poder legislativo". INAP, México, 1996, p. 96.

⁸³ Tal como señala Mora-Donatto, "(...) Dentro de estos últimos <regímenes presidenciales> debe encuadrarse a México, cuya Constitución de 1917 otorga al Legislativo importantes facultades de control sobre el Gobierno y la administración. No obstante, y como es sabido, las peculiares circunstancias del sistema político y el predominio del Partido Revolucionario Institucional tanto en el Congreso como en la Presidencia de la República, han hecho que, en la práctica, el Poder Legislativo haya parecido normalmente sometido al Ejecutivo, de manera que las disposiciones sobre el control parlamentario se han convertido en papel mojado." Mora Donatto, Cecilia Judith. Op. cit. p. 18.

⁸⁴ Casar anota que en las dos últimas décadas el Ejecutivo ha disminuido su nivel de presentación de Iniciativas de Ley, aumentando en este rubro la Cámara de Diputados, debido principalmente a los partidos de oposición. Casar, M:A; p. 98. Esto ilustra por otra parte, el extremo en que puede caerse al querer ejercer funciones antes autoseñaladas por el Ejecutivo. Sería pueril ejercer literalmente la función de legislar cuando otras funciones, como el control y la evaluación, están cobrando mayor importancia. Lo mismo puede decirse de las relaciones: preferir el conflicto por sobre la colaboración ante la historia de subordinación y anulación del Legislativo.

⁸⁵ Carbonell, Miguel. Op. cit. p. 6.

7.2.5 Algunas propuestas para el control y evaluación del ejecutivo. Hacia una relación equilibrada.

i). Información suficiente y oportuna (Instituir mecanismos de suministro obligatorio).

La Senadora Garabito reseña la insuficiente información que otorga el Ejecutivo al Congreso limitando la participación e influencia de éste en la determinación de la política económica. El Ejecutivo envía los criterios de política sobre el gasto a todos los diputados; sin embargo, del anexo de 33 tomos analíticos del presupuesto, "sólo se dispone de un ejemplar en el Congreso". Esta información no se acompaña de la Clasificación por Objeto del Gasto (documento emitido por la Subsecretaría de Egresos de la SHCP), dificultando la comprensión de los 33 tomos, porque contiene "el registro detallado del objeto del gasto y de las asignaciones presupuestales por entidad, programa sectorial, ramo y unidad administrativa".

Sin esta información, los legisladores "no pueden participar en la discusión a fondo del presupuesto federal, ni contar con los elementos y criterios generales para el análisis económico del gasto público y de sus efectos en los principales agregados económicos tales como el ingreso nacional, el empleo, la formación bruta de capital o la distribución del Ingreso". El análisis detallado de la información dotó de transparencia, además de los objetivos de política, otros

rubros de gasto como gastos personales del Ejecutivo o gastos al servicio de la burocracia, que han sido parte de la práctica del presidencialismo.⁸⁶

II). Mayor plazo para la discusión y aprobación del presupuesto.

Se considera que el corto tiempo (aproximadamente 30 días en condiciones ordinarias) que se deja a los legisladores para aprobar el presupuesto (Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que debe aprobarse a más tardar el 31 de diciembre, de acuerdo a la Constitución actual, Artículo 74, fracción IV) es una facultad del Ejecutivo que limita en la práctica al Legislativo a incidir en la orientación del presupuesto, y es una presión para ellos de aprobarlo, ya que es difícil hacer propuestas alternativas en tan corto tiempo.⁸⁷

Opciones:

Ampliar el plazo de aprobación. En los sistemas bicamarales de América Latina se registran en promedio 76 días para aprobar el presupuesto; en los sistemas unicamarales de la región se les otorga en promedio 100 días para aprobar el presupuesto.

Consensar con anterioridad el presupuesto y votarlo en el tiempo⁸⁸ legal. Esta opción la propone el diputado García Sainz, citando el caso norteamericano, en el que se discute el proyecto original por casi 10 meses, participando los

⁸⁶ Garavito Elías, Rosa Albina. *Presupuesto: una nueva relación Ejecutivo-Legislativo*. Quórum No. 69, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, Año VIII, México, noviembre-diciembre de 1999, p. 63.

⁸⁷ García Sainz, Ricardo. *Presupuesto y rendición de cuentas en México*. Quórum, N°. 69; Año VIII, México, noviembre-diciembre de 1999, p. 8.

⁸⁸ *Ibidem*.

ciudadanos: "No existe una dificultad técnica tal que impida adelantar la presentación del proyecto", dice el diputado de la LVII legislatura, polemizando con la posición oficial, que ha argumentado dificultades para estimar variables.

Veto del Ejecutivo. Para algunos el Ejecutivo se encuentra en desventaja con relación al Legislativo, por lo que proponen modificar el Artículo 72⁸⁹ inciso C) referente al procedimiento que debe seguirse para aprobar una Ley. La propuesta es que el presupuesto se apruebe por las dos cámaras para que el Ejecutivo pueda ejercer su facultad de veto, eliminando, por otro lado, la "excepcionalidad" de la Constitución mexicana, que a pesar del bicameralismo, en este caso en particular del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo la Cámara de Diputados la vota⁹⁰. Actualmente el Ejecutivo, quien es el encargado de realizar la propuesta de egresos, no tiene fuero para revertir la decisión tomada por la Cámara de Diputados, quien finalmente decidirá si se aprueba la propuesta o no, y en su caso, cuáles serán las modificaciones al presupuesto final. Es decir, el Ejecutivo no puede refutar, objetar o vetar la decisión de la Cámara de Diputados y de este modo queda nula la intervención que tiene en defensa de "su" propuesta (aunque existen otros mecanismos que modifican de facto el presupuesto aprobado, configurando el fenómeno del presidencialismo).

Para el equilibrio entre los poderes en el marco del control y la evaluación, y de la consolidación del proceso democrático, las dos primeras opciones serían las

⁸⁹ "Artículo 72. Todo proyecto de Ley o Decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones;... c) El proyecto de Ley o Decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será Ley o Decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹⁰ Costa Rica y Honduras serían los otros países. Carbonell, Miguel. Op. cit. p. 9.

adecuadas, ya que obligan al diálogo y a la negociación entre las diferentes fuerzas; las opciones mencionadas provocan, incitan y obligan a arribar a consensos en la aplicación del gasto público; lo cual supone que los objetivos, las premisas, los fines de la política real (la que está presente en el gasto), expresa consensos amplios.

Fortalecer al Ejecutivo en este aspecto del veto para defender "su proyecto" de Gobierno si no es aprobado en el tiempo límite, parte de situaciones políticas, en principio, superadas, como el monopartidismo, congresos subordinados y la presencia de hombres providenciales; privilegiar la solución "dura" del veto ante un escenario de pluralismo y de consensos no fáciles en la definición de prioridades, es regresar a situaciones superadas. Pedagógicamente para nuestra sociedad, la solución dura significaría no construir la identidad entre los valores y las prácticas sociales y no aprender un aspecto importante de la política, la negociación y la síntesis de visiones traducidas a políticas públicas. En suma: significaría abrir espacios para soluciones autoritarias. Nuevas experiencias como un Congreso deliberativo, participativo, fuerte, que signifique realmente un contrapeso al Ejecutivo, son necesarias para crear relaciones maduras entre los poderes.

Las dos opciones ciertamente no solucionan el problema de la aprobación en el tiempo límite. De acuerdo con Carbonell, quien cita a Carrillo y Lujambio, en América Latina prácticamente existen dos soluciones a) que adquiera automáticamente fuerza de Ley y b) se prorrogue la vigencia del anterior⁹¹, sin

⁹¹ *Idem*, p. 10

duda con ajustes Inflacionarios⁹². Los actores (Ejecutivo y partidos) que tuvieron un comportamiento intransigente, teniendo mecanismos amplos para la discusión y el consenso, tendrán que pagar los costos políticos ante la sociedad.

iii). Márgenes precisos para modificar el presupuesto aprobado y reglas para determinar cuándo el Congreso tendrá que intervenir.

Actualmente el Ejecutivo no tiene una limitación específica en su facultad de modificar el presupuesto aprobado por los diputados: hasta cuánto, qué margen, qué rubros pueden ser modificados sin la participación y autorización de los diputados. Esta facultad, que también fomenta el presidencialismo y anula en los hechos al Legislativo (o por lo menos lo limita)⁹³, es importante sea regulada, estableciendo reglas que acoten esa facultad para un sano equilibrio entre los poderes. No se trata de anular esa facultad, ya que es necesaria para los casos en los que se requiera actuar con rapidez o con oportunidad. Se trata de que los consensos, una vez alcanzados, no se desvirtúen. No se desconoce que siempre hay límites objetivos que provocan no siempre se cumpla con lo aprobado, y que es necesario el Gobierno tenga flexibilidad, cierto margen de libertad para actuar, lo cual es importante para no entorpecer la administración y se afecte la capacidad de gobernar.

⁹² De hecho, este es un método de presupuestación, conocido como base cero (se parte del presupuesto anterior y se suma el costo de los insumos y los incrementos por Ley), ha sido una práctica común en varios países; aunque no deja de presentar problemas: en un escenario de crisis fiscal, más bien se exige reducir el presupuesto. Actualmente se han desarrollado otras metodologías de presupuestación. Ver. B. Guy Peters. Op. cit. p. 414 y ss., y Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 136-139.

⁹³ García Sainz, Ricardo. Op. cit. p. 9

El objetivo es que la política acordada en el presupuesto, con una facultad no acotada, no signifique, en la práctica, otra política, y otro presupuesto, por las modificaciones que pueden hacerse sin la participación de los diputados. La finalidad es que los errores de cálculo o los márgenes de error, que siempre existen, en la elaboración de los presupuestos, o el cambio de circunstancias y de variables que son independientes (que son siempre posibles, pero generalmente no son tan radicales), no sean pretexto para implantar otra política no consensada, subordinando en los hechos al Legislativo. La información veraz y oportuna sobre los límites objetivos para ejercer el presupuesto aprobado, es también cardinal dentro de esta acotación del Ejecutivo, que puede propiciar, por otro lado, la necesaria flexibilidad que debe haber. Con información del por qué de los cambios, se mantiene la transparencia en el ejercicio del presupuesto.

La modificación sustancial del presupuesto original afecta, por otro lado, el control y la evaluación, en el supuesto de que los objetivos, las metas y los fines de la política, presentes en el presupuesto, hayan sido consensados: de este consenso original se derivan los controles y las evaluaciones. Aprobado el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, implícitamente se aprueban los objetos de control y evaluación.

iv). Regular el derecho a la información de los diputados.

La consulta y la participación efectiva del Congreso, sin duda, requiere de información oportuna y de mecanismos que la hagan fluir. Requiere, lo que parece un contrasentido en un régimen democrático, pero no en un sistema

presidencialista con ejecutivos que confunden la fortaleza con el autoritarismo, se haga efectivo el derecho de los diputados a la información (y en general para la sociedad: apertura y transparencia). La creencia dominante es que los requerimientos de información, y en general el control (la fiscalización, el análisis) entorpece la administración⁹⁴.

Esta consideración, y otras del tipo de incapacidad técnica de análisis, han sustentado prácticas autoritarias del poder Ejecutivo con altos costos para el país. No está suficientemente⁹⁵ definido el flujo, la calidad, la veracidad y oportunidad de información del Ejecutivo al Legislativo. Esto significa que es importante saber lo que el Gobierno está haciendo, independientemente de lo que quieren se sepa. La autorización que se le da para gobernar al Ejecutivo, no debería incluir la autoridad para ocultar información (el Estado in practice no puede repetirse). Es más, esto debería ser sancionado, además de definir el flujo, los canales, la calidad, la veracidad y oportunidad de la información. La ausencia de información, o ésta sin la calidad y oportunidad, es la que conduce a establecer controles paralizantes y fomentar el conflicto entre los poderes.

⁹⁴ Los controles para evitar los abusos, el fraude o las malversaciones, siguen siendo preocupaciones legítimas del control del gasto gubernamental. "Sin embargo, puede ocurrir -como en efecto se produce- que estos controles comprometan los resultados. Los sistemas de control han sido criticados por haber llegado a convertirse, con el paso de los años, en excesivamente minuciosos, rígidos, sofocantes, impenetrables y, a menudo, antiproductivos. Se ha estimado que los resultados se resentirían porque los sistemas aplicados se interesaban más por la observación de normas internas que por la consecución de los objetivos. Los esfuerzos realizados para impedir abusos tales como las malversaciones y los fraudes han entrañado otro tipo de abusos, como despilfarros, gastos improductivos y el rechazo a asumir responsabilidades". OCDE; Op. cit. p. 72.

⁹⁵ García Salnz, Ricardo. Op. cit. p. 10.

v). ***Reelección Inmediata de diputados y senadores***

Las ventajas son la especialización y profesionalización⁹⁶ de los legisladores, condición necesaria para abordar temas complejos e implantar con eficacia las funciones de codecisión, consulta obligatoria y facultativa, además de provocar la vinculación efectiva y la mayor responsabilidad del representante con su electorado, ya que tendría necesidad de solicitar su voto. Esta vinculación orgánica con el electorado contribuiría a finiquitar la representación corporativa y cupular sobre la que se ha basado el presidencialismo y el centralismo político en el caso de los senadores y diputados (la carrera política desde el centro del país y de los corporativos). Se requiere que los diputados y senadores, sobre todo estos últimos, representen una expresión territorial y poblacional genuina.⁹⁷

Una ratificación o rectificación intermedia como en los Estados Unidos, para el caso de los senadores por su mayor amplitud en el periodo, también contribuiría a reforzar los vínculos con la sociedad. Sería necesario reformar los artículos 59 (que prohíbe la reelección inmediata de diputados y senadores) y 116, frac. II, párrafo 2º (que establece la misma limitación pero referida a las legislaturas estatales).

⁹⁶ Sobre las ventajas de la reelección inmediata ver Carbonell, Miguel. Op. cit. p. 18

⁹⁷ Vera M., Martín. *Consideraciones generales sobre los aspectos que definirán el futuro Congreso Mexicano*. Quórum No. 65, Año VIII. México, enero-febrero de 1999, p. 137.

vi). ***Elaborar el programa de Gobierno con las propuestas de la sociedad, no sólo con el proyecto político ganador.***

La mayoría absoluta en las cámaras generalmente se interpretó como delegación de poder sin contrapesos, sin responsabilidad frente a la sociedad ni ante el resto del Congreso (particularmente en los sistemas de partido único y de tradición presidencialista, en los que el Congreso ha estado subordinado al Ejecutivo).

Contrariamente a una interpretación de la democracia en el sentido de Gobierno de la mayoría, pudiera pensarse en otra hipótesis de afirmarse como tendencia las mayorías relativas. El Gobierno de las mayorías parte de una mayoría en un sentido meramente cuantitativo (un voto hace la diferencia), derivándose de aquí la "voluntad popular de la sociedad" (que también ha sido utilizada para justificar otras formas de autoritarismo), como si fuera toda la sociedad; desde aquí se elabora, con una supuesta legitimidad, el programa con el que se gobernará a toda la sociedad, imponiéndose el programa político ganador, es decir, borrando automáticamente a las otras expresiones políticas. Ante una situación de mayorías relativas, la "voluntad popular" no se resume en una opción, la ganadora. En una realidad plural, la "voluntad popular" no es unánime ni en un solo sentido: frente a esa realidad, la voluntad popular se expresa en formas diferentes, diversas, plurales. No es única sino diversa; no es unidimensional sino múltiple.

Las elecciones son una selección de un determinado programa político, necesariamente ganador. Pero en una situación de mayorías relativas, las elecciones son la selección de varios programas políticos, si bien uno es el

ganador. Este es el mandato de la sociedad: incluir los programas políticos o parte de éstos, en el programa político ganador (otra condición histórica, como lo es la mundialización, deja, por lo demás, un margen estrecho para la diversidad radical, de tal manera que la inclusión de las opciones perdedoras es posible sin alterar substantivamente al programa ganador). Ante una realidad plural como la que caracteriza a los estados modernos, es decir, situaciones en que la mayoría "absoluta" ha dejado paso a mayorías relativas (conviviendo por lo demás con otras minorías, y no por esta condición, no importantes ni significativas), un valor de primer orden en la elaboración del programa de Gobierno, es la inclusión de los otros proyectos políticos.

vii). *Consulta obligatoria al Congreso en todos las decisiones políticamente importantes, además de consulta facultativa en todos los asuntos que sean de Interés.*

Esta práctica se está construyendo en la Unión Europea. El Parlamento ha cobrado mayor importancia, y mediante el consenso de campos específicos, se establece la consulta al Parlamento en todas las decisiones políticamente importantes relacionadas con los campos acordados, además de la consulta facultativa⁹⁸ en todos los asuntos que sean de interés.

Como sociedad, se está pagando un costo económico enorme que involucra a varias generaciones, por decisiones unilaterales e irregulares. Decisiones que se han derivado tanto de la ausencia de acotaciones al poder Ejecutivo, como del

⁹⁸ Esta normatividad es una practica en la Unión Europea. Ver Machuca de Irujo, Lilia; Quórum No. 69, Año VIII, México, marzo-abril de 1999, p. 63.

ejercicio autoritario del poder (sin la costumbre ni la regla de la consulta, ni la consideración de otras opciones representadas por otros sujetos de la sociedad mexicana). El Congreso debe servir como contrapeso que evite tomar decisiones de alto riesgo para la Nación, sin que éstas hayan sido discutidas. Las decisiones de un solo hombre, independientemente de si se autoconsidera, o algunos sectores sociales lo consideran "providencial", no deben repetirse en la sociedad mexicana. Las decisiones consensadas, por otra parte, son una garantía de continuidad de las opciones seleccionadas en políticas, y de eliminación de prácticas políticas de "antropofagia" como el revanchismo y la persecución (el acto fundador de la Institución de control y evaluación). Estas prácticas no contribuyen a fortalecer la cultura democrática. La decisión final, la responsabilidad de la misma, tal vez puede ser tomada por el Ejecutivo, pero no sin haber consultado al Congreso.

Lo anterior pudiera conducir a otra propuesta:

viii). *Distribuir en un órgano colegiado la capacidad decisional en vez de concentrar esa capacidad en un órgano unipersonal.*⁹⁹

Las ventajas son hacer más transparentes los procesos decisionales; favorecer la representatividad, ya no en una persona sino en un órgano colegiado que refleje la pluralidad, los consensos y los disensos presentes de la sociedad.

⁹⁹ Fernández Santillán; José. Op. cit. p.163.

ix). *Codecisión.*

Esta es otra práctica de la Unión Europea, que consiste en compartir la toma de decisiones entre el Parlamento y el Consejo de Ministros, que sería el equivalente al Ejecutivo. Los campos donde se aplica este principio también están especificados (mercado interior, política social, cohesión económica y social, la libre circulación de trabajadores, la Investigación y los nuevos campos de colaboración de la Unión Europea, como "redes transeuropeas, medio ambiente, protección del consumidor, educación, cultura)¹⁰⁰. Los campos mencionados, con excepción de la circulación de trabajadores, bien podrían ser los campos de aplicación para nuestro país del principio mencionado, particularmente en una perspectiva de fortalecimiento del federalismo y del fomento de regiones económicas. La política federal podría apoyarse en este tipo de mecanismo, teniendo el Senado de la República una función más vinculante con las entidades federativas.

x). *Citar al Presidente.*

Otro instrumento de control sería el de otorgarle al Congreso la facultad de citar no únicamente a los encargados de ramos administrativos y organismos descentralizados¹⁰¹, sino también al Presidente para que informe la situación que guarde cualquier asunto de relevancia o interés de la Nación, o sobre las

¹⁰⁰ Machuca de Irujo, Lilla. Op. cit. pp. 71-72.

¹⁰¹ "Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que está abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del Estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado; al Procurador General de la República, y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades..." Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

decisiones que piensa tomar (como en el caso del Fobaproa). Esta facultad supone mayores espacios de diálogo político, de negociación y de consensos sobre las decisiones que se tomen. Evidentemente no se trata de tener al Presidente cada semana en el Congreso. Para evitar esto y que se obstruya la administración, un mecanismo podría ser la citación del Presidente por ambas cámaras, lo cual supone el acuerdo previo (actualmente, de acuerdo al Artículo 93, cualquier cámara puede citar a los funcionarios mencionados).

xi). Ratificar y destituir a secretarios de despacho.

El orden Constitucional actual no comprende votos de censura ni de desconfianza para los miembros del gabinete*. El nombramiento y remoción del gabinete son facultad exclusiva del Presidente, con excepción del Procurador General de la República, quien debe ser ratificado por el Senado. Esta atribución de designar a quienes serán los integrantes de su gabinete, deja tomar la decisión a un sólo hombre para determinar a quienes van a ser los responsables de altos cargos dentro de la Administración Pública; de designar a quienes implantarán las políticas en beneficio o perjuicio de la sociedad, debiéndose la lealtad** al Presidente, no a la Nación ni a otros órganos de poder. Esta facultad del Ejecutivo es una reminiscencia del patrimonialismo que en lugar de establecer relaciones profesionales y responsables entre los miembros del gabinete y el Presidente,

* En la Unión Europea toma posesión el 18 de enero de 1995, la primer Comisión ratificada por el Parlamento de la Unión.

**En nuestro medio confundida muchas veces con encubrimiento y silencio de complicidad. Son pocos los casos de denuncia de subordinados por irregularidades cometidas de altos funcionarios y renuncias por desacuerdos, como la de Octavio Paz por la represión de Tlatelolco. Sin duda ha habido renuncias por desacuerdos en uso y abuso de recursos públicos, pero no se han traducido en denuncias por el sentido dado a la lealtad.

establece relaciones de tipo personales, amistosas, familiares, de compadrazgo, oscureciéndose el proceso de información entre las dependencias.

En otras palabras, no existen instrumentos que garanticen la transparencia de las relaciones entre el gabinete y el representante del poder Ejecutivo***, de ahí que lo idóneo sería que las cámaras intervinieran en la ratificación y consecuente voto de desconfianza del gabinete, para que los miembros de éste tuvieran otro interlocutor a quién rendir cuentas (actualmente el poder Legislativo sólo puede llamar a los secretarios con motivos de información cuando se discute algo o se requiere información sobre la actividad de la dependencia de acuerdo al Artículo 93 constitucional. Una segunda facultad se relaciona con el juicio político, de acuerdo a los artículos 108 al 111 constitucionales). Rendir cuentas al otro poder equilibra las relaciones al interior del mismo gabinete, y entre éste con el representante del poder Ejecutivo. Esta arquitectura obliga a la transparencia y a la rendición de cuentas. En suma, se trata de generalizar una situación que no sería totalmente nueva, considerando la facultad actual de la Cámara de Senadores, quien es la encargada de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia con arreglo al Artículo 96 Constitucional.¹⁰²

*** Ejemplo de estas relaciones "oscuras" entre el Presidente y los miembros del gabinete, es la inmunidad –que ciertamente es legal- y la protección –ésta ya no legal, pero sí de amigos-, como el caso del ex- Secretario de Turismo Espinosa Villareal y del ex Gobernador Mario Villanueva.

¹⁰² "Artículo 96. Para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resuelve dentro de dicho de plazo, ocupará el cargo de Ministro la personal que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la personal que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República."

7.3 Control externo. El Órgano Superior de Fiscalización.

Los márgenes de discrecionalidad legales y extralegales del Ejecutivo, rebasando el ámbito de sus funciones y la invasión de ámbitos propios de los poderes Legislativo y Judicial, ha tenido como consecuencia, entre otras, la debilidad de la Cámara de Diputados para efectuar funciones de vigilancia, control y evaluación efectivos sobre el uso y manejo de recursos públicos, no obstante la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor y de su órgano, la Contaduría Mayor de Hacienda, que tuvo la facultad de revisar la Cuenta Pública.

El presidencialismo y los factores inherentes de este sistema que han sido señalados, convirtieron en mero trámite la función de control y evaluación del Legislativo; el monopolio de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda por el partido hegemónico significó *ningún* contrapeso al interior del Legislativo, y menos aún ante el Ejecutivo.

La Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados, fue creada en 1824 con la primera Carta Constitucional, y posteriormente "ratificada" en las llamadas Siete Leyes de 1836 (que abrogó la Constitución del 24) y las constituciones de 1857 y 1917. Esto es, desde los orígenes constitucionales, independientemente de la ideología liberal o conservadora o del republicanismo y centralismo, se considera importante la

función de control sobre el Ejecutivo¹⁰³ y la función de fiscalización de las finanzas públicas. De hecho, la Contaduría Mayor de Hacienda y la comisión de la Cámara encargada de supervisar sus actividades, la Comisión de Vigilancia, eran las únicas instituciones Internas del Congreso que aparecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰⁴ lo cual refleja también la importancia que se le ha dado, discursivamente por lo menos, a la función mencionada.

Estas características también expresan la importancia que tradicionalmente se ha dado al equilibrio de poderes y el peso otorgado al Legislativo, desde el punto de vista doctrinal y político. La reducción de la Contaduría y de su función, ya en el siglo XX, se refleja en los cambios que apenas sufrió: después de casi 20 años, el Presidente José López Portillo cambió al titular de la Contaduría Mayor de Hacienda e introdujo reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936, para que se incrementara el gasto que tenía asignado.

El bajo presupuesto que tuvo la Contaduría Mayor de Hacienda es otro indicador del peso real otorgado a la función de control, evaluación y rendición de cuentas, y de la subordinación de ese órgano. No es sino recientemente, con el pluralismo, que el Legislativo, ha hecho uso de sus facultades, entre ellas, el

¹⁰³ Los grupos conservadores que apoyaron a Santa Anna para ocupar el Ejecutivo buscaron imponerle acotaciones para evitar un ejercicio dictatorial del poder; se buscaba un Ejecutivo fuerte pero controlado. Crearon el 9 de diciembre de 1836, emulando a Benjamín Constant, el llamado "Supremo Poder Conservador", una organización, para usar un término actual, de la sociedad civil, para frenar los excesos del Ejecutivo. Lucas Alamán, principal dirigente de los "conservadores", menciona una anulación que hizo el Supremo Poder Conservador de una autorización hecha por Santa Anna al General Arista para introducir mercancías prohibidas por afectar a la incipiente industria interna. Alamán, Lucas. Documentos diversos (inéditos y muy raros), Editorial Jus, México, 1995; p. 491. O'Gorman expone los objetivos del Supremo Poder Conservador durante el periodo de la Siete Leyes, cuerpo colegiado al que se le atribuyen las siguientes funciones: frenar los excesos del poder Ejecutivo; mantener la armonía entre los tres poderes clásicos; proveer a la conservación del orden en casos de turbulencias extraordinarias y defender al individuo contra las arbitrariedades o agresiones del poder público. O'Gorman, Edmundo. Op. cit. p. 27. Para algunos antecedentes sobre la función de control en la época colonial ver Alvarado, C; 1999

¹⁰⁴ Tal como se indicaba en el artículo 122 y en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución, hasta antes de las reformas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición de 1994.

examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos Anual de la Federación, quedando pendiente una mayor relevancia de la función de control y evaluación¹⁰⁵.

El control se divide en externo e interno. La Contaduría Mayor, en el esquema de división de poderes, representa el control externo; el control interno, considerando siempre como sujeto o ente de control al Ejecutivo, correspondería a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, ahora Secretaría de la Función Pública.

Para algunos* el control debería ser externo. El interno, por las relaciones que necesariamente se establecen, pero sobre todo porque el nombramiento del titular del órgano de control depende del *sujeto* de control, se desvirtúa, no cumple la función de control y evaluación por esa relación de jefe y subordinado (y por el sentido de lealtad que se ha mencionado). No carece de veracidad esta consideración, particularmente en un sistema político como el mexicano en el que el eje y el vértice ha sido el Presidente.

La configuración de tal arquitectura, con un sistema de control interno dependiente y con funciones de "revanchismo" político como ha sido mencionado en otra parte de este trabajo, no desvirtúa *per se* al control interno. Otra arquitectura en la que se garantice la independencia orgánica del control y de la función misma, podría configurar un eficaz sistema interno de *control preventivo*,

¹⁰⁵ Plascencia, Carlos. *Seguimiento de las finanzas públicas*. Reforma, 19 de mayo del 2000, p. 6.

* El Partido Acción Nacional desde hace tiempo ha demandado la desaparición de SECODAM por considerarla un "elefante blanco" que no cumple las funciones de control.

considerando que el control externo y de mayor envergadura, dentro de la división de poderes, lo ejerce el Legislativo.

En el esquema de autolimites ante el establecimiento de reglas claras y temor del castigo, el control interno, previniendo las conductas indebidas e irregulares, juega un papel de primer orden en el autocontrol del Ejecutivo. El control externo representado por el Legislativo, sin menoscabo de sus funciones de control y evaluación, jugaría un papel de "revisión última", la cual ya no debería ser tan compleja si el control preventivo ha sido efectivo. En suma: sería recomendable un eficaz sistema de control interno en el Ejecutivo como control preventivo para él mismo, ante la recuperación de las funciones de control y fiscalización del Legislativo. No es que el control interno o preventivo sea una "etapa primaria" en la fiscalización de los recursos públicos y que posteriormente sea complementada por el control externo, dado que los objetos y atribuciones, pero sobre todo el título jurídico, son diferentes, sino que el control preventivo sería parte del autocontrol y las autolimitaciones, necesarias, en el marco de la división de poderes, del fortalecimiento y equilibrio de poderes. En cuanto a la complejidad, simplemente significa que una eficacia interna en el control ordena, transparenta la rendición de cuentas del uso y manejo de recursos públicos, debiendo *facilitar* el análisis y revisión de la Cuenta Pública.

En el orden de ideas de este trabajo (la colaboración entre los poderes y las funciones de control y evaluación más que las legislativas), no estaría por demás una estrecha coordinación entre las instancias de control interno y externo, precisamente para facilitar las funciones de análisis y revisión de la Cuenta

Pública. Bajo el principio de evitar que haya un poder sin control ni contrapeso, un auditor sin auditar¹⁰⁶ (*unchecked checkers*), también sería recomendable que los resultados del órgano de control interno del Ejecutivo fueran objeto de análisis del órgano de control externo. El principio de no auditor sin auditar generaría mayores condiciones de eficacia del control interno, cumpliéndose efectivamente la función de prevención, es decir, no esperar que el castigo ocurra; o, lo que es peor, gastar improductivamente los recursos públicos.

Antes de pasar al tema de control externo, a continuación se condensan las ideas de política que se consideran importantes, relacionadas con el control interno:

7.3.1 Ideas de política para el control interno.

i). Configurar un órgano de control interno del Ejecutivo que goce de independencia orgánica con una clara misión de prevenir y corregir conductas indebidas e irregulares de servidores públicos. Sería un órgano eminentemente técnico político, no de golpeteo entre grupos. La actual Secretaría de la Función Pública puede ser este órgano, modificando radicalmente el acto fundacional que se ha mencionado y del cual se ha derivado su misión real: el reacomodo de grupos de poder. En suma, refundar filosófica y políticamente a la institución de control interno del Ejecutivo.

¹⁰⁶ El punto más débil de los sistemas de control es el hombre mismo: ¿quién controla al controlador? "por tanto, dice Peters, importa que se busque el mecanismo de control que no dependa por entero de la buena voluntad o las habilidades de quienes lo implementan". B. Guy Peters. Op. cit. p. 454.

ii). Establecer formas de colaboración y líneas metodológicas comunes entre el control interno y externo, para facilitar el análisis y revisión de la Cuenta Pública por el órgano de control externo. A nivel de Nación (y de la hipótesis de la colaboración) y sin disminuir las funciones y responsabilidad específicas, esto representaría un "ahorro", y también puede significar una mayor eficacia del control y evaluación, al dar prioridad a determinados objetos de fiscalización de la Cuenta Pública. Se requiere un tratamiento integral del control y de la evaluación, *no* una repetición innecesaria (aunque los objetos son diferentes como ya se indicó). No se trata de invadir competencias sino de establecer mecanismos de coordinación y colaboración para garantizar a la sociedad el correcto uso de los recursos públicos.

iii). Independientemente de la necesaria colaboración que pueda establecerse entre los órganos de control interno y externo, sería conveniente que el auditor fuera auditado, específicamente en los casos que fueron revisados por el órgano de control interno en los que se presume conductas indebidas como consecuencia del análisis del órgano de control externo y/o denuncias de la opinión pública y de ciudadanos. Fincar responsabilidad al auditor en los casos de corrupción detectados por el órgano de control externo, es decir, la auditoría sujeta a auditoría, obliga a una mayor eficacia en la función de control y de la evaluación internos. El órgano de fiscalización, tiene facultades para hacerlo en virtud de que revisa si los recursos públicos se han aplicado legal y eficientemente, así como la evaluación de los resultados (Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en adelante LFSF, Artículo 31), siendo la Secretaría de la Función Pública, como es

obvio, una entidad pública que utiliza recursos federales.

7.3.2. Control externo. Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La Contaduría Mayor de Hacienda como órgano encargado de revisar las cuentas públicas a cargo del Ejecutivo, ejerció funciones de control externo; éste se realiza a partir de la Cuenta Pública enviada por el poder Ejecutivo en las condiciones establecidas en la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución (conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; el examen de las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas). Las auditorías que realizaba la Contaduría son de diverso tipo: financieras, de sistemas, de legalidad, de obras públicas y de evaluación de programas.

La condición de subordinación al Ejecutivo impuso limitaciones severas a las funciones de control de la Contaduría, además de las limitaciones inherentes al mismo diseño de la función de control externo. Por ejemplo, en lo que se refiere al tiempo de análisis y revisión de la cuenta, pasaban aproximadamente 27 meses después de haber iniciado y concluido el año fiscal para el dictamen derivado del análisis de la Cuenta Pública.

Cuando la Contaduría presentaba su informe de resultados, en los primeros 10 días del mes de septiembre del año siguiente de la recepción de la Cuenta Pública, ya eran aproximadamente 33 meses después de haber iniciado y

concluido el año fiscal. Considerando el último eslabón del proceso, la votación de la aprobación de la Cuenta Pública, sumaban aproximadamente 36 meses después de haber iniciado y concluido el año fiscal (si se encuentra alguna irregularidad, la Contaduría presentaba denuncias formales ante la Procuraduría General de la República, corriéndose el riesgo de la prescripción; "jugar" al tiempo ha sido otra forma de Interpretar el Estado de Derecho, es decir, la impunidad de conductas irregulares). El término *después* de haber iniciado y concluido el año fiscal impone otra limitación, ya que el control se realiza *ex post*, es decir, una vez concluida la Cuenta Pública.

Con los cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1999, se crea la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, que sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda. El presidente Zedillo presentó el 28 de noviembre de 1995¹⁰⁷ iniciativas de Ley para crear una nueva entidad de fiscalización que sustituyera a la Contaduría Mayor de Hacienda. La iniciativa, signo de los nuevos tiempos, no satisfizo a la mayoría de los diputados, sufriendo reformas importantes y, de hecho, siendo modificada la propuesta original del Ejecutivo, a pesar de las indudables ventajas con relación a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Con relación a la iniciativa del Ejecutivo, los partidos políticos presentaron sus posiciones, siendo la más significativa la del Partido de la Revolución Democrática, que propuso revisar no sólo la fase última del ejercicio presupuestal, sino todo el proceso de asignación de recursos desde su fase de planeación y

¹⁰⁷ Gaceta Parlamentaria; 7 de diciembre de 1999, pp. 21-22.

presupuestación hasta la fiscalización y seguimiento de ilícitos¹⁰⁸. La posición del Partido Acción Nacional no presentaba variantes significativas con relación a la iniciativa presidencial¹⁰⁹. Finalmente, se reformaron cuatro artículos constitucionales para crear a la nueva entidad fiscalizadora, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1999.

Artículos constitucionales reformados:

- 73, fracción XXIV, " Para expedir la Ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales".

- 74, Fracción II, "Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley".

- La fracción III, referida a nombramientos de personal, se deroga para hacer efectiva la autonomía

- La fracción IV establece que en las funciones de revisión de la Cuenta Pública la cámara se auxiliará de la entidad de fiscalización

¹⁰⁸ Gaceta Parlamentaria, 3 de diciembre de 1999, p. 19.

¹⁰⁹ Gaceta Parlamentaria, 7 de diciembre de 1999; p. 32.

- 78 y 79 constitucionales. Se hizo un "enroque": el 78 establecía la Comisión Permanente y el 79 las funciones de ésta. Con la reforma, el 78 condensa las funciones de la Comisión, y el 79 da sustento a las facultades y funciones de la nueva entidad de fiscalización:

La reforma a la Ley Orgánica del Congreso General (promulgada el 3 de septiembre de 1999), completa el aspecto legal relacionado con la reforma del control externo, al crear nuevos órganos de Gobierno, destacando la Junta de Coordinación Política, a quien se entregará los presupuestos anuales y mensuales a ejercer por el órgano de fiscalización y los informes de dicho ejercicio, así como la prórroga o separación del cargo del auditor y la evaluación del desempeño de la entidad de fiscalización (es el control de la entidad fiscalizadora).

Las funciones objeto de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que fue aprobada el 15 de diciembre de 1999 por la Cámara de Diputados (aunque regresada con observaciones por la Cámara alta¹¹⁰, quedando pendiente su aprobación), son:

- (a) Revisión y fiscalización de la Cuenta Pública anual de la Federación, así como del contenido del informe de avance* de la gestión financiera (información de la Cuenta Pública del primer semestre de cada año fiscal en ejercicio), pero sólo de los procesos reportados como terminados por los sujetos de fiscalización.

¹¹⁰ Senado de la República: Boletín de prensa, 30 de abril del 2000.

- (b) Fiscalización de situaciones excepcionales* y por consiguiente del sujeto fiscalizado, haciéndose la revisión *in situ* y en paralelo de determinados conceptos involucrados en dicha situación, pero sólo mediante denuncia fundada y requerimientos con indicios probatorios razonables.
- (c) Salvo las situaciones excepcionales, la fiscalización sigue siendo *ex post*, es decir "a toro pasado".
- (d) Investigación de actos u omisiones que impliquen una irregularidad.*
- (e) Formulación de pliegos de observaciones derivado de lo anterior. *
- (f) Imposición de multas pecuniaras y fincamiento de responsabilidades resarcitorias, estableciéndose los medios de defensa. Adicionalmente, la determinación de indemnizaciones.
- (g) Elaboración de normas en materia de auditoría, así como de resguardo documental, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).*
- (h) Revisión de procesos que implican más de un ejercicio fiscal, sin que por ello se abran cuentas públicas ya cerradas.*
- (i) La fiscalización de los subsidios que los sujetos de fiscalización hayan otorgado con cargo a su presupuesto, con cualquier fin y destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado.*

* Atribuciones nuevas, no presentes en la Contaduría Mayor de Hacienda.

- (j) Solicitud de información prácticamente sin límites, para el desarrollo de la función, a menos que se considere reservada o que las leyes establezcan la guarda de secretos. *

Los sujetos de fiscalización son los Poderes de la Unión, los entes públicos federales (organismos autónomos); las entidades federativas y municipios que manejen recursos federales; así como personas físicas o morales, públicas o privadas, que ejerzan recursos de la Federación (sin duda un avance significativo)¹¹¹ ante la tendencia de contratar o subcontratar¹¹² a particulares para que realicen actividades que antes desarrollaba directamente¹¹³ el Estado como parte de su función, sin que esto signifique que la función gubernativa sea desarrollada por particulares: la operación se subcontrata, pero la función, los objetivos de política, siguen siendo responsabilidad exclusiva del Estado. Es indiferente que la operación relacionada con la función de gobernar la haga directamente el Estado, con su estructura y

¹¹¹ "El marco legal debe ser modificado para que el Congreso tenga mayores facultades de llamar a cuentas a los particulares que participen en esquemas como los de concesiones, asesoría externa o proyectos de inversión financiada <con> recursos públicos", pues a pesar de que los particulares tienen una mayor injerencia en el gasto público, el Legislativo no tiene facultades para llamarlos a cuentas ni para solicitar información. García Salnz, Ricardo. Op. cit. p. 13.

¹¹² En la administración de empresas se conoce como *outsourcing*. Es una estrategia para reducir costos, basada en la premisa de definir el negocio, y concentrarse en los aspectos sustantivos relacionados con él, dejando los procesos secundarios a empresas especializadas que otorgan el bien o servicio a precios competitivos y con mayor calidad. Ver Schnaars, Steven P. *Estrategias de Marketing*. Ediciones Díaz de Santos, España, 1991. pp. 28-30, y B. Guy Peters. Op. cit. p. 431.

¹¹³ En el ámbito público, la estrategia mencionada la denomina Omar Guerrero como endoprivatización: <El> "nuevo manejo público (New" Public Management)... Entraña los restos de la corriente de promotores del ideario de la privatización en general, cuyo objeto es proseguir la estrategia neoliberal, pero ahora encaminada no hacia la enajenación de la exterioridad del Estado <las empresas>, sino de su interior. Una vez explotada al máximo la exoprivatización de las actividades estatales, ahora se prosigue con la endoprivatización de su gestión interna. Antaño se privatizó lo que hacía; ahora cómo lo hace... El nuevo manejo público se ha explayado como la segunda fase de la privatización en los tiempos actuales; es, brevemente hablando, la endoprivatización de la Administración Pública.". Guerrero, Omar. Op. cit. pp.105-106.

equipo, o que la realicen particulares¹¹⁴, con su estructura y equipo, (Lo que es importante, decisivo, es que las funciones públicas se realicen y se cumpla con los objetivos). (Véase Cuadro No. 14).

Cuadro No. 14. Resumen de Algunos Aspectos de la Ley Superior de Fiscalización

Funciones Objeto de la Ley	Fiscalización <i>ex post</i> . Regular la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Determinar indemnizaciones. Fincar responsabilidades. Establecer medios de defensa.
Sujetos de Fiscalización	Los Poderes de la Unión. Entes públicos federales. Entidades federativas y municipales que manejan recursos públicos federales. Persona física y moral, pública o privada, que ejerza recursos públicos federales.
Atribuciones objeto de la Auditoría Superior de la Federación	Revisar las actividades en administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos, egresos, fondos o recursos a cargo de los sujetos, que éstos utilicen para la ejecución de los objetivos de los programas aprobados en el periodo de la Cuenta Pública, a fin de verificar que la gestión se ajusta a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables. Comprobar que se operaron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables. Fiscalizar subsidios que los sujetos hayan otorgado así como los fines de los mismos. <ul style="list-style-type: none"> • Investigar actos u omisiones. • Formular pliegos de observaciones. • Determinar daños y fincar responsabilidades, las indemnizaciones y sanciones pecuniarias. • Fincar responsabilidades y sanciones a los que no entreguen información de las situaciones excepcionales. • Conocer y resolver sobre el recurso de revocación. • Concertar y celebrar convenios con estados; con organizaciones y participar en foros nacionales e internacionales. • Elaborar estudios y publicarlos. • En los avances de gestión financiera, sólo podrán auditarse los procesos que se den como concluidos, pudiendo realizar observaciones a más tardar el 31 de enero, pudiendo hacer visitas y auditorías sobre los procesos concluidos • Se puede solicitar información a los sujetos, especificando los fines; y solicitar Informes y colaboración a los Organos Internos de Control. Facultar al personal que haga las visitas y revisiones —del propio órgano o particulares.
Control y evaluación Internos	El enlace entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior es la Comisión de Vigilancia de dicha cámara, la cual ejerce control sobre la Auditoría Superior. Esta Comisión de Vigilancia es la que recibirá la información de la Cuenta Pública anual federal, y por conducto de la Secretaría de Hacienda, recibirá el Informe de Avance de la Gestión Financiera de todos los sujetos de fiscalización superior, a fin de turnárselos a la Auditoría Superior. Se constituye la unidad de Evaluación y Control.
Organización	Un Auditor Superior, propuesto por la Comisión de Vigilancia que durará en su cargo ocho años, prorrogables a ocho más. El Auditor Superior deberá cumplir el perfil establecido para tal efecto por la propia Ley. Tres auditores especiales, un jefe de unidad jurídica y un administrador, designados por el Auditor Superior, los que serán auxiliados por directores generales, directores, subdirectores, jefes de departamentos, etc., designados también, por el Auditor Superior, conforme a una estructura aprobada. Un Jefe de Unidad de Control y Evaluación (especie de Contralor Interno de la Auditoría Superior de la Federación), propuesto por la Comisión de Vigilancia y aprobado por la mayoría de los asistentes a esa sesión de la Cámara de Diputados.

Fuente: Con base en la Iniciativa de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Gaceta Parlamentaria del 15 de diciembre de 1999.

¹¹⁴ El término particular se usa en contraposición al Estado; en este sentido, particular son todos los grupos que conforman la sociedad civil. Como tal, es interesante la posición de Metcalfe, quien plantea la necesidad de una acción colectiva para solucionar problemas como el medio ambiente, ordenamiento urbano, reconstrucción económica, la salud, la educación, etc., inherente al Estado de bienestar. Definidos como bienes públicos, dice el autor, interesan a todos, pero "nadie se hace responsable". "Suponer... que el comportamiento puramente competitivo arroje beneficios sociales, es tan poco convincente como suponer ingenuamente que la cooperación será resultado espontáneo de las redes interinstitucionales cuando hay fuertes presiones competitivas y rígidas limitaciones políticas." Metcalfe, *Les. Op. cit.* p. 56.

Características de la entidad de fiscalización.

Destacan las siguientes características de la Auditoría Superior de la Federación:

- Autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus funciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la correspondiente legislación secundaria. Podrá establecer los criterios para las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización y revisión de la Cuenta Pública.
- En cuanto a la evaluación, además de verificar obras, bienes y servicios contratados, la comprobación de los gastos e inversiones aprobados, su aplicación legal y eficiente, se incluye el cumplimiento final de los objetivos y metas fijadas conforme a los indicadores que se establezcan en los programas aprobados, verificando también el desempeño de los servidores públicos.
- La convocatoria pública para proponer candidatos a ocupar el cargo de Auditor, es otro aspecto importante que busca abrir el proceso a la participación de la sociedad. Corresponderá a los diputados –la Comisión correspondiente- revisar y analizar las propuestas, seleccionar la terna y proponer al pleno de la Cámara al candidato.

7.3.3 Observaciones a la Entidad de Fiscalización y recomendaciones para mejorar el control externo.

Si bien es cierto que la Auditoría Superior de la Federación presenta indudables ventajas con relación a la Contaduría Mayor de Hacienda, cabe hacer las siguientes reflexiones:

La conveniencia, y las implicaciones políticas y jurídicas en caso de hacerlo, de someter al Poder Judicial a auditoría por el Legislativo. La autonomía real, efectiva, con relación al Ejecutivo es reciente, y se está aprendiendo a ejercerla. Poner un fiscalizador sobre una entidad que debe salvaguardar el Estado de Derecho y actuar como árbitro entre dos poderes que generalmente mantienen un equilibrio inestable, podría desvirtuar la misión del Poder Judicial. También es importante cuestionar si resulta adecuado el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de integrar el avance de gestión de *todos* los sujetos de fiscalización, o sería más conveniente se limitara a integrar el avance del Poder Ejecutivo.

Anteriormente se destacó la limitación de la Contaduría Mayor de Hacienda por tener que esperar hasta la entrega total de la información financiera para iniciar la labor de fiscalización; esta limitación aparentemente se salva con las visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, pero *exclusivamente* de los procesos reportados como concluidos en el informe de avance de la gestión financiera del primer semestre del ejercicio fiscal (o sea: ya no hay que esperar a la entrega final de la Cuenta Pública; pero *sólo* es revisable, lo reportado como concluido, es decir, lo decidido por el sujeto de fiscalización). Sin duda, la

limitación persiste al no poder realizarse auditorías *paralelas* al ejercicio presupuestal, salvo en los llamados casos excepcionales.

En la iniciativa de Ley se introduce el principio de fiscalización *ex ante*, pero de una manera tibia, introduciendo candados (sólo procesos terminados y situaciones excepcionales) a los casos en los que podría aplicarse el principio de fiscalización *a priori*: revisión durante el año fiscal y revisión durante el proceso de ejercicio del presupuesto, *in situ*, para *mantener vigente* el principio de fiscalización *a posteriori*¹¹⁵ (la vigencia de éste y otros principios, la he denominado “principios pétreos” de la fiscalización, indicando con esto las posiciones de sectores sociales en torno al control y evaluación gubernamental. El término pétreo lo utilizan los juristas para indicar los principios que serían inamovibles de la Constitución como las garantías individuales, la forma de Gobierno, etc., que por lo demás, es parte de la disyuntiva de reforma o promulgación de una nueva Constitución).

Detrás de la oposición a la fiscalización *a priori* se encuentra un aspecto esencial (en realidad inherente a cualquier tipo de control, pero magnificado por los partidarios del control *a posteriori*) en la concepción del control y la evaluación: que no sean costosos, una carga y un obstáculo a la gestión pública. El esquema de fiscalización que la OCDE se basa más en la evaluación que en el control, de acuerdo al esquema de gestión pública: gestión de resultados, autonomía en la organización y la definición de responsabilidades. La responsabilidad y la

¹¹⁵ La Organización Internacional de Entidades Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) realizó un estudio en el que desprenden varias conclusiones; una de ellas es que “La fiscalización sea esencialmente *ex post*, a fin de evitar la fiscalización concurrente, que podría limitar la neutralidad de los resultados”. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; Crónicas 57, página web.

definición de objetivos y resultados, de hecho, "sustituye" al control. La evaluación en consecuencia, es sobre los resultados de la gestión, previa definición de los mismos y de los indicadores de gestión¹¹⁶. La evaluación –la revisión *a posteriori*- sin embargo, tiene el problema de la temporalidad: ¿Qué puede corregirse –éste es un objetivo básico del control- una vez que ha terminado el programa? ¿No resulta más costoso terminar un programa habiendo invertido en él, y no conseguir los resultados esperados, en aras de una supuesta libertad y autonomía de gestión? En una situación de escasez de recursos, que ha sido la premisa de la reforma administrativa y de la Reforma del Estado en su reducción economicista, ¿no resulta más costosa la corrección – control *a posteriori*- que la prevención – control *a priori*-?¹¹⁷

Otro argumento contra la fiscalización *ex ante* es la concomitancia a fin de evitar la fiscalización concurrente, que "podría limitar la neutralidad de los resultados"¹¹⁸. En el contexto del conflicto entre los poderes y del sentido negativo del control que ha sido mencionado, pudiera tener sentido la neutralidad de los resultados o la no concurrencia, pero en la hipótesis de la colaboración entre los poderes, del autocontrol y autolimites, el control y la evaluación *ex ante* tiene un

¹¹⁶ Las características esenciales del modelo propuesto por la OCDE de Administración Pública son la consecución de resultados (*performances*: eficacia, eficiencia y calidad de los bienes y servicios producidos), y una organización no burocrática, sino una organización flexible, descentralizada, responsable; un sector coordinado y basado en el trabajo en equipo. "Es decir, la sustitución de un modelo organizativo piramidal y jerárquico por otro más fluido, interdependiente y en forma de red"; con una nueva cultura de la gestión pública (en cuanto instrumento de la gobernabilidad y de la transformación de la capacidad de gobernar), la cual deberá sintetizar y satisfacer simultáneamente la consecución de los resultados, la autonomía y la flexibilidad en el uso responsable y eficiente de los recursos públicos, además de seguirse orientando al cliente. OCDE. Op. cit. pp. 28-29.

¹¹⁷ "El control de gestión puede renovar los insumos informativos que maneja el aparato público, acercándolo estrechamente a la realidad y mejorando fuertemente sus posibilidades de actuación flexible e inteligente. Asimismo, constituye un importante instrumento de optimización en la 'administración de la escasez' a desarrollar. Deben implantarse sistemas de control de gestión que den cuenta actualizada de la marcha de las principales variables de los procesos organizacionales estratégicos". Kilsberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 93.

¹¹⁸ Crónicas 87, op. Cit, página web.

sentido eminentemente de aporte, de suma: "Controlar es tener la seguridad de que todas las operaciones en cualquier momento, se están llevando a cabo de acuerdo con el plan establecido, con las órdenes que se han dado y con los principios que se han sustentado. El control compara, discute y critica; tiende a estimular la planeación, a simplificar la organización, a incrementar la eficiencia de mando y a facilitar la coordinación"¹¹⁹

Además de que la neutralidad no existe (las políticas públicas son opciones, cursos elegidos que buscan imprimir cierta direccionalidad a la sociedad¹²⁰), lo que la sociedad demanda son resultados y uso transparente de recursos públicos¹²¹. La supervisión y las auditorías de calidad durante el ejercicio fiscal, no con una actitud "fiscalizadora" (la actitud del auditor que no es auditado) sino de optimar los bienes y recursos públicos, contribuye a incrementar la capacidad de respuesta de la gestión pública. La premisa, ciertamente, es el acuerdo en las políticas públicas, y en un aspecto considerado insuficientemente en la Ley de fiscalización: la definición específica de los productos esperados con los programas; los impactos sociales, económicos o políticos de los programas (la revisión sigue siendo eminentemente contable: se introduce, igualmente, de manera "tibia" el cumplimiento de objetivos y metas*).

¹¹⁹ Lindberg, Roy. *El desconocido arte de controlar*. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. México, 1971, p. 19.

¹²⁰ "Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes". Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992, p. 33.

¹²¹ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000; p. 2.

* El diseño de las políticas públicas, por ejemplo, corresponde al Ejecutivo (artículo 28 Constitucional); éstas son materializadas en el denominado Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, nada obliga al Ejecutivo a cumplir con dicho plan; esto es, el Ejecutivo no puede ser sancionado si no se cumple con las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Un nivel de control encimoso, detallista, ahoga la flexibilidad y autonomía de los gestores públicos, de los responsables de implementar las políticas, pero un nivel de control sobre indicadores estratégicos contribuye a mejorar la gestión. El control a posteriori ya no corrige sino castiga; un control preventivo puede corregir a tiempo. El control preventivo permite dar una primera respuesta a la cuestión de si la ejecución de un programa es satisfactoria o corresponde a los objetivos fijados; el control *ex ante* indica la conveniencia de adoptar medidas correctoras u otras decisiones que procedan (la eliminación del programa, un rediseño del mismo, su ampliación, etc.). El control *ex ante* en suma, centrado en indicadores estratégicos de la gestión (lo relacionados con los productos esperados), genera información para la toma de decisiones sobre el curso que debe seguir la implementación de políticas y las políticas mismas¹²².

Otra limitación es la relativa al tiempo de revisión. Anteriormente se señaló el tiempo excesivo desde el inicio del año fiscal hasta el dictamen final de revisión de la Cuenta Pública. Si antes el tiempo era excesivo para revisar la Cuenta Pública del Ejecutivo, ahora parece *corto* para revisar la Cuenta Pública de todos los sujetos de fiscalización (Ejecutivo + Legislativo + Judicial + entidades autónomas + estados y municipios + sociedades públicas o privadas que igualmente manejen recursos públicos). Sobre todo si se considera que los recursos de la Contaduría Mayor de Hacienda son los de la Entidad Fiscalizadora (sexto transitorio de la

¹²² "El control y la evaluación consisten en el establecimiento de sistemas que nos permitan medir los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, con el fin de saber si se ha obtenido lo que se esperaba corregir, mejorar o formular nuevos planes. El control y la evaluación comprenden: el establecimiento de normas, operaciones de controles, interpretación de resultados. El control y la evaluación cierran el ciclo de la administración y se dan en todas las funciones de la administración, son por ello el medio para manejarlas o administrarlas". Ríos, María Virginia. Auditoría administrativa y gubernamental como herramientas de control en la Administración Pública. UNAM, México, 1992, p. 23 y Alcántara, César. La contraloría y sus funciones. ECASA Editores. 13ª reimpresión, México, 1993, pp. 81-82.

LFSF).¹²³ Aún suponiendo que los recursos se incrementaran significativamente, flotaría la interrogante de si no se estará creando una institución vertical y burocrática, es decir, "un elefante blanco".

El Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública anual federal deberá presentarse un año y tres meses después de que se cierra el ejercicio fiscal correspondiente (la entonces Contaduría Mayor tenía los mismos plazos). Es decir, el informe del año 2000, por ejemplo, se presentó el 31 de marzo del año 2002.

En cuanto al Informe de Avance de la Gestión Financiera, la SHCP deberá entregar a la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 31 de agosto del año en ejercicio, el informe del periodo 1° de enero al 30 de junio de dicho año (LFSF, Artículo 8). Este informe, es cierto, pasa a formar parte de la auditoría final de la Cuenta Pública sin tener que revisarse nuevamente (LFSF, Artículo 20), sujetándose al principio de cuentas cerradas, lo cual "disminuye" la carga objeto de fiscalización; el tiempo no obstante, es el mismo: en lugar de esperar a que termine el ejercicio fiscal para hacer la revisión, ahora se empieza antes. Con el agravante, como ya se dijo, de que tanto los sujetos como los objetos de fiscalización, se han incrementado.

Cabría preguntar si conviene revisar *toda* la Cuenta Pública, o revisar parte de ella, algunos programas en específico, o algunos sujetos en especial, etc. El tamaño de lo fiscalizable *vis a vis* el tiempo estipulado, parece ser excesivo. Aumentar el tiempo tampoco resuelve gran cosa: la revisión de lo pasado, salvo

¹²³ Gaceta Parlamentaria; 15 de diciembre de 1999, p. 8.

que se tenga la actitud fiscalizadora mencionada, no agrega valor a la función de control y evaluación, o para ser específico: esta función no agrega valor a la sociedad, no se justificaría. Una revisión selectiva de la Cuenta Pública – suponiendo que todos los sujetos y todos los objetos de fiscalización permanecen invariables- parecería una mejor opción. La normatividad obliga a revisar toda la Cuenta Pública, pero no obliga a una buena revisión¹²⁴: ¿qué costo económico, social, político, pedagógico, etc., tiene para el país realizar una auditoría sin la profundidad requerida? ¿Qué beneficio se genera para la sociedad con una auditoría superficial?

El paradigma es cumplir la legalidad, *no* realizar un examen sustantivo ni mejorar los procesos o la organización. En términos normativos, es lo mismo una auditoría a los proyectos de inversión de Pemex que a las compras de uniformes de la Comisión Nacional del Deporte; ambos tienen idéntico título: son objetos fiscalizables, aunque el monto, la envergadura, los impactos, no tengan similitud*. Usando un lugar común, se diría que el "bosque tapa los árboles".

Una situación considerada novedosa¹²⁵ es la fiscalización de las situaciones excepcionales, y por consiguiente la fiscalización de la entidad, revisándose en "paralelo" determinados conceptos involucrados en dicha situación, es decir, es una evaluación *in situ*. Desafortunadamente, reducida a situaciones

¹²⁴Guy Peters apunta que la auditoría o rendición financiera de cuentas *a posteriori*, tiene limitaciones importantes; este mecanismo consiste en auditar "lo gastado con lo autorizado y lo realizado contra lo especificado; parece un mecanismo de baja efectividad en las condiciones actuales de complejidad del gasto: inversiones de largo plazo, ejercicios no realizados, asignaciones a empresas privadas, etc., de tal manera que resulta difícil seguir la pista del gasto. B. Guy Peters. Op. cit. pp. 479-480.

* La sanción sin embargo, si cuantifica el daño o la conducta, es decir, establece gradaciones entre conductas iguales, de lo cual depende el tamaño del castigo.

¹²⁵Gaceta Parlamentaria; diciembre 3 de 1999; p. 6.

excepcionales y sólo mediante denuncia fundada (LFSF, Artículo 36). Nuevamente, se introduce sin fuerza¹²⁶ un principio de suma importancia para el control preventivo: la evaluación en paralelo, durante el ejercicio fiscal y en el lugar mismo. Esta se reduce a las situaciones excepcionales, es decir, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por casos fortuitos o de fuerza mayor, "en los que peligre la prestación de los servicios públicos, la salubridad, la seguridad, el orden público o el <medio> ambiente de alguna zona o región del país" (LFSF, Artículo 38); y siempre que existan "denuncias debidamente fundadas" (LFSF, Artículo 36), sin definirse tal concepto; ¿Quién denuncia? ¿Qué significa debidamente fundada?: ¿la argumentación de los preceptos legales violados; la investigación con los hechos debidamente comprobados?.

Si la denuncia proviene de los sectores sociales víctimas de la situación excepcional y de la situación no tan excepcional como la corrupción, en un momento de emergencia, difícilmente habría que esperar una denuncia debidamente fundada. Lo más probable es la queja, que no pasa de ser *vox populi*, es decir, en nuestro paradigma de la legalidad, "chisme"(en los órganos internos de control existen las áreas de quejas, denuncias y atención ciudadana).

Cuando se solicita acción legal contra algún servidor público, se exige al ciudadano pruebas, o sea, su "dicho debidamente fundado"; esto es: se *transfiere* la función de investigar al ciudadano, siendo que esa función es responsabilidad

¹²⁶ García Villa, Juan Antonio. Una confusión en el proyecto de Ley de Fiscalización. El Sol de México; 20 de marzo del 2000, p. 8.

de la autoridad¹²⁷. En Suecia, donde el Poder Ejecutivo y la administración están en cierto sentido separados, los grandes servicios públicos como los correos, gozan de una importante independencia. Su responsabilidad se exige por medio de comisiones judiciales encargadas de resolver las quejas contra la acción administrativa; situación que se facilita por el hecho de que los archivos están abiertos a la inspección del público. O sea:

"Si un ciudadano cree que ha sido tratado injustamente de modo arbitrario por un funcionario, puede pedir –y con frecuencia hace uso de este derecho- autorización para examinar los archivos referentes a la cuestión. Para robustecer aún más la responsabilidad de esos servicios administrativos tan independientes, hay un Procurador General elegido anualmente por el Parlamento, que tiene derecho de acusar a cualquier funcionario que no ha cumplido correctamente con sus deberes oficiales"¹²⁸.

Es otro paradigma, en el que la *voz ciudadana, la queja*, sí tiene sentido y credibilidad.

En cuanto a la entidad fiscalizadora, para que pueda realizar auditoría concomitante de "conceptos específicos vinculados de manera directa a las denuncias presentadas... El requerimiento deberá aportar indicios probatorios razonables, mediante los cuales se presume la irregularidad" (LFSF, Artículo 36). En las situaciones excepcionales, de emergencia, se reitera, es difícil si no imposible, aportar indicios probatorios razonables, a menos que la situación excepcional, por su duración, sea parte de la normalidad. En síntesis, el principio

¹²⁷ En la página de la SECODAM, en el formato de quejas proporcionado por el Sistema de Atención Ciudadana Telefónica (Sacte) en Internet, aparece un rubro donde se solicita al quejoso especifique si cuenta o no con pruebas en contra del servidor público involucrado en la queja. SECODAM, página web.

¹²⁸ Frederick, Karl J.: 1998; 315-316. La figura de defensor del pueblo u ombudaman en el ámbito administrativo tiene un papel similar. Esta figura representa al Legislativo ante el Ejecutivo en lo referente a la Administración Pública, haciendo recomendaciones a los funcionarios públicos como producto de las quejas formuladas por los ciudadanos. Sobre el ombudsman ver a Pedroza de la Llave, Susana T. Op. cit. p. 101. También B. Guy Peters. Op. cit. pp. 475-478.

de revisión concomitante o *ex ante*, fue no solamente acotado al tipo de situaciones mencionadas, sino que prácticamente se anula al condicionarlo a las denuncias debidamente fundadas y a la aportación de indicios probatorios.

7.3.4 Ideas de política para el control externo representado por el órgano de fiscalización.

A. Por el tamaño de la Cuenta Pública y con la finalidad de que el control y la evaluación del órgano fiscalizador sirva para la toma de decisiones sobre las políticas públicas, sería más conveniente una revisión "selectiva" con toda profundidad y rigor, pudiendo ser:

(a) Una opción es la revisión de cuentas públicas individuales, de sectores o de dependencias y entidades o de programas (pero *no* una sola Cuenta Pública consolidada)

La decisión de qué auditar podría ser definida por el Congreso en su conjunto con los mecanismos existentes en los que se requiere la participación de ambas cámaras, a fin de que la revisión no tenga sesgos de partido, ni se dé oportunidad a actitudes fiscalizadoras. Una ventaja sería el mayor involucramiento de los representantes en el uso de los recursos públicos y la mayor vinculación con sus entidades (las políticas públicas finalmente tienen una expresión espacial). La desventaja podría ser en la definición de lo auditable, el que no se logre el acuerdo necesario.

(b) Una segunda opción sería la determinación aleatoria de una muestra representativa de la Cuenta Pública (sectores, dependencias, programas,

inversiones de tal magnitud, la Cuenta Pública consolidada, etc.). La ventaja sería la "neutralidad" (habría que asegurar efectivamente a ésta. Los consejos electorales se designan actualmente por el método de insaculación, que ha gozado de aceptación social) del mecanismo, y la constitución de la aleatoriedad en un mecanismo de autocontrol por la *incertidumbre* para los sujetos fiscalizables de que podrían ser objeto de control. Una desventaja radicaría en que la muestra podría no ser "representativa", es decir, sujetos que reiteran conductas irregulares y no sean objeto de fiscalización por varios años. Aunque en caso de detectarse, podría tomarse la decisión de revisar otros años, para lo cual sería necesario ampliar el Artículo 20 de la LFSF: como está, se puede revisar información y documentos de cuentas anteriores, relacionados con procesos actuales, sin significar que se abre la Cuenta Pública anterior, atendiendo al principio de anualidad. La ampliación sería en el sentido de abrir procesos no necesariamente relacionados con el actual, pero sí realizados por los mismos sujetos.

El resultado de ambos análisis determinarían la necesidad de auditar o no a otros sujetos. Cualquiera de las dos opciones se aplicaría tanto a la Cuenta Pública consolidada como a los avances de gestión.

B. Abrir la posibilidad real de una auditoría concomitante, paralela al ejercicio fiscal en curso. El principal argumento en contra es el riesgo, si se hacen observaciones, de que la auditoría sea parte del proceso. En el horizonte de la optimización de recursos, lo que se busca es precisamente que sea parte del

proceso, que sea un control continuo para una mejora continua¹²⁹. En la hipótesis del conflicto entre los poderes y de la desconfianza, el fiscal es indispensable. En la hipótesis de la colaboración y el consenso, la corresponsabilidad es la adecuada; se requiere el compromiso, no la neutralidad fiscalizadora.

(1) Una opción sería en las situaciones excepcionales para que se realicen auditorías paralelas, dada la emergencia, asumiendo el Legislativo como parte de su función de representación social, la tutela de los derechos de sus representados en una situación excepcional.

(2) Otra opción sería en el avance de gestión del primer semestre del año fiscal. En este semestre se haría el análisis de acuerdo a la muestra o las definiciones del Congreso, y al igual que como se estipula actualmente en la Ley, estas evaluaciones ya no se revisarían en la Cuenta Pública consolidada.

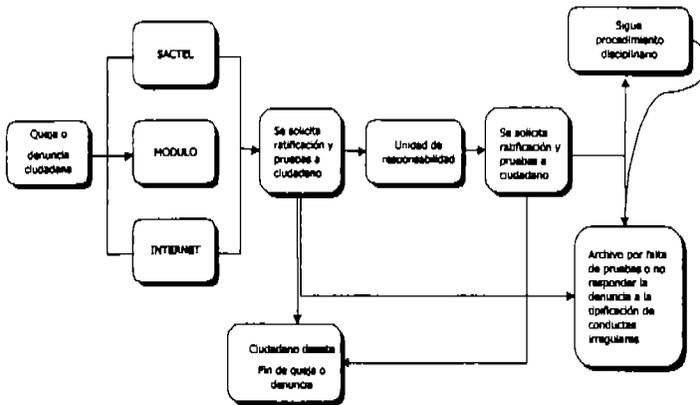
(3) Otra opción sería que la Secretaría de la Función Pública, como lo hace actualmente, realice las revisiones previa y simultáneamente, bajo una metodología común y la supervisión de la entidad de fiscalización. O sea, fiscalización *ex ante* por el propio Ejecutivo con "línea" del órgano fiscalizador del Legislativo. Observando la disposición de que el avance de gestión ya no sea analizado en la cuenta consolidada, el universo de control y evaluación de la entidad de fiscalización podría verse reducido con esa colaboración, y concentrarse en aspectos de mayor relevancia de la cuenta consolidada.

¹²⁹ Mary Walton retoma a Deming para recalcar la necesidad de "ser constante en el propósito de mejorar; adoptar la nueva filosofía; no depender más de la inspección masiva, ya que la calidad no se logra mediante la inspección, sino mediante el mejoramiento del proceso" Walton, Mary. *¿Cómo administrar el método Deming?*. Editorial Norma, sexta reimpression, Colombia, 1991, pp. 39-40.

7.4 Control y Evaluación Social.

El enfoque predominante sobre la participación social en el control y evaluación gubernamental se ha limitado a la voz ciudadana: la queja, la denuncia, a través del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía¹³⁰. Este sistema, si bien representa un avance en la Administración Pública en cuanto a la participación social, no aprovecha el potencial ciudadano en materia de control y evaluación. Por lo demás, el enfoque predominante de la participación social, como ya ha sido mencionado, tiene una limitación inherente a nuestro paradigma de la legalidad, que se refleja en el proceso "tortuoso" que es necesario seguir (*ver ilustración No. 4*) para hacer valer el derecho ciudadano a una Administración Pública eficiente, eficaz y honesta.

Ilustración No. 4. Proceso para Presentar Quejas o Denuncias



Fuente: Con base en el Reglamento Interno de la Secretaría de la Función Pública

¹³⁰ El Sistema incluye el Sactel, por el cual se reciben llamadas las 24 horas del día en todo el año. La disposición de correo electrónico en los Órganos Internos de Control de las dependencias, el correo ordinario y módulos de atención directa. Secodam. Reglamento Interno y página en Internet de Secodam; también López, José Octavio (coord.). *Corrupción y cambio*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 325-330, ahora Secretaría de la Función Pública.

La participación social presenta un potencial importante no sólo como control gubernamental en el sentido de que no haya desviación de los fines y objetivos de los programas, sino también un aprovechamiento en cuanto a la evaluación gubernamental en el sentido de que el diseño, implantación y resultados de los programas, responda efectivamente a las necesidades de los grupos sociales o a los objetivos planteados (que necesariamente implican a sectores sociales).

En cuanto institución de control y evaluación, la incorporación de la sociedad desde el diseño de las políticas hasta la implantación de las mismas, puede ser un instrumento no costoso (en comparación con el costo que representa el control y la evaluación internos o externos de grupos especializados). Pero sobre todo, es una mejor garantía de que los resultados de las políticas sean coherentes con sus objetivos. Un potencial adicional de la participación social radica en la autogerencia de los programas sociales, que puede solucionar muchos de los problemas de la implantación¹³¹, particularmente los relacionados con el traspaso de *know how* a los grupos beneficiarios.

La incorporación y participación social en la cadena diseño-implantación-autogerencia, presentan la ventaja, relevante en el contexto de este trabajo, de constituirse en un medio por el cual sectores de la sociedad puedan verse fortalecidos por la adquisición de capacidades técnicas (herramientas de control y de evaluación) y de capacidad de dirección y organización (implantación y gestión), y con ellos, fortalecerse la sociedad toda.

¹³¹ Para Omar Guerrero una implementación perfecta sería "...la falta de ambigüedad <en los objetivos>, la existencia de un mínimo de eslabones de la cadena <pocas organizaciones participantes para evitar vetos, o un poder central de decisión sin réplica>, la prevención de interferencias externas <estar aislado> y el control sobre los actores de la implementación <autoritarismo>", lo cual es prácticamente imposible. De aquí la complejidad de la misma. Guerrero, Omar. *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, N° 1, México, primer semestre de 1994, p. 35.

La contraparte del paternalismo es una sociedad participante y activa. El paternalismo no se modifica cambiando la actitud de la burocracia ni con la renovación de las élites gobernantes, sino con la modificación del papel, la función y la actitud de la sociedad. Los mecanismos de control y evaluación con participación social, en este sentido, pueden contribuir a fortalecer a la sociedad, haciéndola más crítica y exigente.

La sociedad ha sido objeto de las políticas; y de lo que se trata es que sea sujeto de las mismas: que los beneficiarios intervengan de forma directa en la cadena de decisiones. Se trata, en suma, de que los grupos sociales participen en la solución de los problemas que les aquejan y, de existir una actividad productiva o un servicio como solución a los problemas, sean autogestionados por los grupos sociales. La adquisición de responsabilidades es el mejor medio para pasar de la sociedad de expectativas de derechos a la sociedad de derechos-deberes¹³².

Sin responsabilidad no puede cobrarse conciencia de las obligaciones. No es suficiente, en consecuencia, el "retiro" del Estado para que la sociedad sea el principal protagonista; es importante la dimensión ético política del Estado en cuanto a la misma organización de la sociedad y la generación de condiciones para que la sociedad participe activamente en la cadena de decisiones de políticas públicas. De aquí la importancia de dar mayor alcance al control y evaluación

¹³² Sartori plantea dos concepciones diferentes sobre la sociedad actual: la sociedad de expectativas de derechos sin ninguna correspondencia con las obligaciones, y la sociedad de derechos deberes; ésta fundamenta la sociedad libre, la autonomía de la sociedad civil, su capacidad de gestionarse y reequilibrarse. Sartori, Giovanni. *La democracia después el consumismo*. Alianza Editorial, España, 1994, pp. 118-121.

social, incorporando decisivamente a la sociedad, y en particular, a los grupos que han sido marginados del desarrollo¹³³.

En estructuras sociales con severas desigualdades en la distribución de la riqueza, la organización, la adquisición de capacidades técnicas y una mayor responsabilidad –autogestión, autogerencia-, ofrece posibilidades efectivas de redistribución material del poder, sin el cual simplemente la presión política carece de eficacia o, en otros términos, no se tienen posibilidades reales de influir en la política ni en la hechura de políticas.

La incorporación de la sociedad a las funciones de control y evaluación daría solución a un problema tradicional de la Administración Pública en México, como es la ausencia de un nivel de gestión pública que vincule a la sociedad, población, “clientes” o usuarios de las políticas públicas, con los implantadores de dichas políticas. Esto contribuiría a vincular de manera eficaz a los niveles de Gobierno con los gobernados. O sea, la finalidad es no continuar con las prácticas del Estado autónomo, desvinculado de la sociedad, de un ente racional cuya razón y decisiones, por esa misma causa, se presupone benéfica, y en la que la opinión de la sociedad no cuenta: se le considera ente irracional (derivada de interpretaciones positivistas y fiscalistas).

¹³³ El CLAD refiere experiencias exitosas en el mundo como la co-gestión de escuelas por parte de padres de familia; ciudadanos calificando a los servicios médicos; la selección de miembros de la comunidad para participar en consejos directivos o fiscalizadores de las más diversas organizaciones públicas, significando importantes beneficios para la sociedad al incrementarse la calidad de los servicios. Consejo Científico del CLAD; documento de internet.

Lo anterior exige enfrentar las aún dominantes concepciones de la sociedad mexicana –además de Irracional- como infantil, no madura¹³⁴ para una práctica democrática radical como se refleja, por ejemplo, en los “principios pétreos” de la fiscalización. También exige ponerse en guardia contra concepciones positivistas que propugnan porque el “científico social” –el funcionario público, o más aún, una clase especial de diseñadores de políticas, sin vínculo alguno con la sociedad- se aisle, se separe, haga abstracción de la realidad, para una mayor “objetividad” en el análisis y en el diseño de las políticas públicas. La modelística y otras herramientas técnicas por el estilo responden al mismo objetivo: diseñar políticas públicas que respondan a criterios objetivos. El involucramiento de sectores sociales en el control, la evaluación y hechura de políticas, implica superar la visión positivista¹³⁵.

En el entorno actual de pluralismo y democracia en proceso; en el que no existe una *inercia* democratizadora ni transformadora, sino que es necesario consolidar los cambios y la misma Reforma del Estado, el enfoque participativo, pluralista de hechura de políticas y de control y evaluación social, es el más adecuado por impulsar una mayor participación social¹³⁶. (No se escapa que hay

¹³⁴ Reyes menciona que para que el representante político sea un técnico administrador de los intereses de la sociedad, se debe considerar que la misma se encuentra en un nivel de evolución social tal que pueda autogestionarse y autodirigirse, situación en la cual el representante político pierde su capacidad de dirección y se convierte en vigilante y ejecutor de normas. Y señala: “Esta forma de organización política corresponde a un estadio de desarrollo que aún no se alcanza”. A esta teoría la denomina *teoría del co-ejercicio del poder* y señala que es la aspiración de desarrollo político de una sociedad, que para existir “requiere cultura política y conciencia de paz”. Reyes Salas, Gonzalo. *Sistemas políticos contemporáneos*. Colecc. Textos jurídicos, Ed. Oxford. México, 1999, pp. 82-83. El plebiscito y el referéndum serían mecanismos o figuras jurídicas que se acercan a este modelo de representación política de co-ejercicio del poder como teoría representacional.

¹³⁵ Torgerson, Douglas. *Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas*. Ed. Pomúa, México, 1992, pp. 209-211.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 214.

decisiones en las que es imposible aplicar el enfoque mencionado porque puede representar problemas en la eficacia de las políticas. En realidad, depende del tipo de políticas: dada la complejidad de algunas decisiones, difícilmente algunos grupos sociales harían aportaciones. Sin duda los funcionarios públicos deben mantener márgenes de autonomía en el proceso de toma de decisiones y el diseño de políticas. Es decir, el otro enfoque, de arriba hacia abajo o diseño de políticas desde el aparato gubernamental sigue siendo válido e importante; sólo que, hasta ahora, ha predominado este último, siendo necesario equilibrar ambos enfoques).

La propuesta de renovación de las élites para el cambio societal radical¹³⁷ tiene que ser a todos los niveles de la sociedad, y no sólo de lo que tradicionalmente se ha considerado como "élite" (los estratos altos de la pirámide social). De otra manera, se está ante una mera renovación de grupos gobernantes o de administradores, pero no un cambio social.

El enfoque participativo, en contraposición al tecnocrático, significa una orientación de política¹³⁸; una forma o concepción de la realidad con una intencionalidad específica: redistribuir el poder; modificar al conjunto de las relaciones de poder, sin las cuales el cambio –y la Reforma del Estado– no son posibles. La participación social en la cadena de decisiones, por la adquisición de capacidades técnicas y políticas, tiene el efecto de descentralizar el poder en otros

¹³⁷ Dror lo propone refiriéndose a los niveles de gobierno. Dror, Yehezkel. Op. cit. p. 43.

¹³⁸ "La tradición norteamericana dominante defiende la dignidad del hombre, no la superioridad de una clase de hombre – dice Laswell-. Es por ello que puede vislumbrarse que todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana. Llamémosle a esto, por conveniencia, el desarrollo de las "ciencias de políticas de la democracia (*policy sciences of democracy*)". Laswell, Harold, D. *La orientación hacia las políticas*, p. 93. También Garson, D. *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso en* Aguilar Villanueva Luis F. Op. cit. p. 157.

grupos para una mayor distribución del mismo, lo que significa, en suma, mejorar la calidad de la presión política, influir en las decisiones de gasto público, modificar la correlación de fuerzas sociales¹³⁹, pero también mejorar la calidad de las políticas públicas, desde el diseño hasta la evaluación.

El control y evaluación social constituye también un mecanismo de primer orden para la rendición administrativa de cuentas, es decir, la verificación del nivel de eficiencia alcanzado, lo que se logró, qué también se hizo, y sobre todo, el efecto conseguido contra lo deseado, *validado* por los grupos objetivo. La rendición de cuentas se inscribe en una categoría más amplia, *accountability*, que implica la encomienda otorgada por la sociedad, el Gobierno que la recibe y rinde cuentas de su gestión, y un órgano independiente, como puede ser la Auditoría Superior que se ha mencionado, quien da credibilidad a la rendición de cuentas. La evaluación social, en el primer caso, es la que da credibilidad a lo realizado por el Estado.

Rendir cuentas no es solamente la práctica de medir financieramente a una institución o que cada institución elabore un simple informe de las actividades realizadas, como se interpreta en ocasiones la rendición de cuentas. En nuestro país -dice Martínez Reyes-, "desafortunadamente, las prácticas institucionales para evaluar la responsabilidad de los servidores públicos se reducen a mecanismos tradicionales de control, como los utilizados por la Secodam; no se

¹³⁹ Desde una perspectiva de análisis, la teoría de las élites tiene mayor capacidad de explicación del comportamiento de las políticas redistributivas que la teoría pluralista, como señala Canto Sáenz; el autor subraya en relación a la teoría de las élites: en las "decisiones públicas existe una relación directa entre el estatus socioeconómico y el poder, que explica ciertos resultados <particularmente las políticas redistributivas> más satisfactoriamente que las pluralistas" Canto Sáenz, Rodolfo. *Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana*. Gestión y Política Pública, Vol. IX, No. 2, México, 2º semestre del 2000, p. 237.

rinden cuentas a la ciudadanía, sino tan sólo hacia el interior del mismo aparato administrativo o, en el mejor de los casos, ante los representantes políticos de los ciudadanos"¹⁴⁰.

La rendición de cuentas se refiere a la creación de mecanismos institucionales (cultura de responsabilidad), "que le pongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia" y que además, permitan el control y la supervisión social como práctica institucionalizada¹⁴¹, es decir, se trata de plantear una correlación entre legitimidad política y eficacia administrativa y el mecanismo de control de la rendición de cuentas. Mecanismos de control y evaluación gubernamental con una amplia participación ciudadana, puede generar confianza, y a través de ésta, la legitimidad del Estado (y una mayor capacidad de implementabilidad del mismo¹⁴²). En otras palabras, la introducción de mecanismos de control y evaluación con participación amplia y activa de la sociedad, son instituciones que contribuyen a generar una base social nueva, y la propia legitimidad del Estado (no otro sentido tiene la renovación de las élites a todos los niveles).

Ahora bien, para finalizar este Apartado, se presentarán algunas políticas públicas para el control y evaluación social.

¹⁴⁰ Martínez Héctor. Estudio Introductorio en Michael Barzelay. *Atravesando la burocracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 12.

¹⁴¹ Jarquín, Edmundo y Losada, Carlos. Op. cit. p. 2.

¹⁴² Méndez correlaciona la baja capacidad de implementación con la poca legitimidad; en estas condiciones, la implementación de políticas depende de la negociación con los líderes sociales y regionales, quienes otorgan el apoyo político necesario. Méndez, José Luis. Estudio Introductorio en Peter B. Guy. Op. cit. p. 19.

l). Capacitación técnica, política y organizativa de los grupos objetivo, particularmente en:

(a) Metodología y herramientas de implantación¹⁴³, así como técnicas gerenciales, son especialmente importantes para dotar de capacidad técnica a los grupos objetivo que asumen directamente la implantación, sobre todo en programas y proyectos de tipo productivo. El objetivo es generar capacidad para la autogestión y co-gestión administrativa.

(b) Auditorías de calidad para medir y calificar los bienes y servicios prestados por el Estado directamente a la población. La carta de derechos ciudadanos o la especificación de las obligaciones de los servidores, junto con las características que deben reunir los bienes o servicios, son indispensables. Esto obliga a la Administración Pública a *definir* sus obligaciones ante los ciudadanos, y también su propio estándar.

Con relación a este aspecto "autodefinitorio" de la Administración Pública, la OCDE apunta: "Las normas de referencia en materia de servicios constituyen un elemento central de las reformas en la mayor parte de los países. Algunos de ellos han concedido a estas normas una importancia especial en documentos con gran repercusión, tales como la Carta del Usuario de los Servicios Públicos en Bélgica, la Carta de los Servicios Públicos en Francia, la Carta de la Calidad de los Servicios Públicos en Portugal y la Carta del Ciudadano en el Reino Unido. Unas normas de servicio claras y precisas permiten a los clientes y a los funcionarios saber exactamente a qué atenerse, lo que a veces no había ocurrido. En este

¹⁴³ Guerrero, Omar. Op. cit. p. 30.

sentido, tales normas delimitan las demandas susceptibles de satisfacción. Las normas aportan también puntos de referencia esenciales para que puedan juzgarse los resultados, y completan los objetivos internos en materia de resultados. A más largo plazo, debería reflejar las necesidades de los usuarios."¹⁴⁴

(a) Técnicas de elaboración de indicadores de gestión y de desempeño, así como técnicas de supervisión y verificación de atención ciudadana ("clientes" de bienes y servicios). Para el mecanismo de fiscalización social aplicado por la Secretaría de la Función Pública, haciendo pública la información de los beneficiarios, las técnicas de verificación son indispensables: de nada sirve la información si se carece de capacidad de manejo de la misma; sin herramientas de interpretación y clasificación, etc., pierde toda eficacia la publicación de información.

(a) La audiencia pública¹⁴⁵ sería un mecanismo para participar en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas por parte de los grupos directamente beneficiados o perjudicados, otorgándoles, en realidad, "capacidad de veto", pero principalmente corresponsabilidad en las decisiones.

¹⁴⁴ OCDE; Op. cit. p. 111.

¹⁴⁵ La audiencia pública la concibe Peters como un contrato directo entre un gobierno y los ciudadanos, de tal manera que los reglamentos administrativos en general, deben recoger las aportaciones de los ciudadanos a la reglamentación referida. En los Estados Unidos Incluso, se exige la publicación o difusión de los motivos y el proyecto de reglamentación para que esta pueda ser conocida y se realicen aportaciones. Peters B. Guy. Op. cit. pp. 457-458.

Conclusiones

La sociedad mexicana presenta cambios importantes en sus valores y percepciones sobre la vida y la sociedad que reflejan modificaciones en su cultura. Son valores y percepciones que se ven reflejados en el pensamiento de la gente sobre temas como la libertad, la pobreza, la religión, el matrimonio, los hijos, el trabajo, el papel del hombre y la mujer en los diferentes campos, etc. Es una sociedad que si bien no presenta las características para ser considerada una sociedad totalmente crítica y propositiva, con la capacidad de llevar a cabo acciones conjuntas y ser capaz de ostentar la mayor influencia en procesos políticos, económicos y culturales, sí es una sociedad que ha avanzado en éstos y otros temas, abarcando el aspecto organizativo.

Se configuran grupos críticos y con propuestas concretas; existe una mayor apertura de la comunicación, así como un mayor sentido de responsabilidad por problemas comunes y de interés general. La mayor libertad que inspira una democracia en construcción, que la sociedad misma está empujando para llevarla al terreno tangible, al terreno del ejercicio como práctica social, es el marco de importantes transformaciones culturales, reflejando cambios significativos en la sociedad mexicana; reclamando, sin duda, otro tipo de Estado.

La sociedad mexicana no sólo ha mudado demográficamente sino también en aspectos cualitativos como los registrados en valores y actitudes. Son cambios que reflejan el incremento en el interés --y la participación- en lo público, es decir, en temas del interés general o colectivo en aspectos políticos, económicos, sociales y culturales, lo cual refleja una actitud cada vez más activa de nuestra sociedad.

Uno de los valores que registra importantes modificaciones en México es la democracia. Se está transitando a una normalidad democrática, expresada cada vez más en el consenso como forma de actualización de nuestra sociedad y un rechazo a las formas tradicionales de violencia.

Con el ex-Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se establecen los antecedentes de lo que habría de conocerse, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, como Reforma del Estado. Una reforma basada en:

- Ruptura con el estatismo nacionalista, heredado de la Revolución Mexicana.
- Replanteamiento político-ideológico del Estado y en especial de su función en el desarrollo económico.
- Redimensionamiento del Estado.
- Tránsito de un Estado interventor a uno regulador.
- Cambio en los instrumentos de intervención económica.

La Reforma del Estado se definió como parte de una estrategia general de desarrollo, entendida en su sentido amplio, caracterizada por su globalidad, en la cual se dotaría a los aparatos públicos de medios para propiciar la recuperación del desarrollo y el logro de un crecimiento sostenido.

La reforma trastoca los paradigmas imperantes en México: se transforman las prácticas y políticas que antes de la década de los ochenta eran indispensables para garantizar el crecimiento y desarrollo económico en el país: la liberación comercial vs la protección del mercado interno por medio de aranceles y permisos de importación; la desregulación económica vs el gasto público vía

empresas estatales, áreas y sectores reservados al Estado y desincorporación de las empresas públicas vs la idea de la conducción de la economía por medio de las empresas estatales.

Las acciones planteadas en este periodo fueron: Liberación comercial y desregulación económica.

La creciente participación del Estado en la economía hasta 1982 tuvo diversos fines: Impulsar la construcción de Infraestructura, proteger recursos estratégicos como el petróleo, la generación de energía eléctrica y producción de minerales a través de empresas estatales o con participación estatal, buscando a través de ellas regir la economía; sin embargo, la crisis de 1982 obligó a revisar prioridades de financiamiento público, dado que muchas de las empresas paraestatales requerían nuevas inversiones para sobrevivir, y mucho más para modernizarse y ampliar su cobertura.

Las desincorporaciones a partir de 1983 tuvieron los siguientes propósitos (o al menos así se justificó):

- i) Permitir al Estado fortalecer sus finanzas para contribuir a la estabilización macroeconómica;
- ii) Cumplir con sus obligaciones sociales e incrementar la productividad en los sectores estratégicos a su cargo, y
- iii) De manera concomitante, abrir espacios de participación al resto de la sociedad en áreas no estratégicas ni prioritarias.

El proceso que se conoció a partir de 1988 formalmente bajo el nombre de Reforma del Estado, se redujo principalmente al ámbito económico-financiero, modificando las relaciones económicas con la sociedad. Esta reforma se implantó inicialmente como el resultado de la urgencia, por una parte, de recobrar la confianza de los acreedores internacionales, y por otra, de integrar a México de forma exitosa en la globalización, por lo cual el principal problema planteado sería la estructura y funciones del Estado en sus relaciones económicas con la sociedad, siendo esta dimensión la que mayor desarrollo ha experimentado desde el sexenio de Miguel de la Madrid hasta la actualidad.

A pesar de las reformas realizadas al Estado mexicano en el aspecto concerniente a sus funciones, atribuciones y hasta en su "aspecto estético" (en su sentido coloquial de obeso/delgado, etc.), el Estado mexicano conserva rasgos premodernos. Las reformas realizadas, conceptualizadas todas como rasgos inequívocos de la modernización del Estado en este contexto de globalización, no han variado, sin embargo, algunos comportamientos y actitudes ante la sociedad, se han calificado, no sin cierta certeza histórica, como rasgos *premodernos*, tales como los actos de autoridad/autoritarismo; el Estado patrimonialista y el uso de los recursos del Estado bajo esa concepción; la toma de decisiones sin contrapesos y sin consulta y la violación del Estado de Derecho.

Estos rasgos premodernos del Estado que la modernidad occidental sometió a crítica, dando paso al Estado moderno, y como comprobación de la hipótesis original de esta investigación, contradicen la supuesta modernización del Estado mexicano; ponen en entredicho la Reforma misma del Estado, puesto que el

Estado, *in practice*, como se ha nombrado en este trabajo, a la práctica real del ejercicio del poder político en México, sigue presentando rasgos predominante y esencialmente premodernos. Rasgos que se contraponen a una sociedad que está transformándose y que reclama otra forma de ejercicio del poder político, es decir, del poder legítimo y la construcción de otro tipo de Estado, *conditio sine qua non* para consolidar los cambios ofertados en la misma sociedad.

De acuerdo a la hipótesis de esta investigación, no puede hablarse de Reforma del Estado sin la existencia de contrapesos democráticos y sin participación de la sociedad en la toma de decisiones, o sea, corresponsabilidad de la misma en los actos de Gobierno que afectan a la entera sociedad. Son dos cuestiones básicas que implican transparencia en el manejo de la cosa pública y apertura del Estado hacia la sociedad para plantear los problemas graves que afectan a la Nación para tomar decisiones consensuadas.

Mientras no haya una relación equilibrada entre Gobierno y sociedad, no habrá Reforma del Estado.

La Reforma del Estado es sincronizar los sistemas operantes en la realidad, con la Administración Pública, con el Gobierno. Sólo así habrá gobernabilidad y por ende, sobrevivencia, en equilibrio estable, del Estado. Reforma del Estado no significa eliminación de las Instituciones públicas.

El convencer es un valor esencial en situación de normalidad democrática. Las decisiones políticas esenciales que no son consultadas y que no se ponen a discusión, atentan contra la libertad y anulan al otro sujeto, portador de una

perspectiva, de otra posible alternativa, de otra determinación. Son cimientos sociales el respeto, el diálogo y la corresponsabilidad.

Un valor de la democracia, además de la apertura, es la transparencia en los actos de Gobierno. Nada debe relegarse al ámbito del misterio, de lo "oscuro", de las negociaciones a espaldas de la sociedad, a riesgo de violentar derechos básicos como es la participación política, el derecho a la información y la exigencia de responsabilidad de los gobernantes. El principio básico es el poder público en público: todas las decisiones vitales para el cuerpo social deben ser conocidas por la sociedad. La transparencia en los actos de Gobierno es información a la sociedad. Cuando no hay transparencia en las decisiones; cuando no media explicación, en realidad, se anula a la sociedad como sujeto. No se le reconoce como igual y, por tanto, como parte de la sociedad política.

Sin transparencia y sin apertura no puede haber crítica. Y sin crítica no hay referente: solo poder absoluto. Sin crítica no puede haber disenso. Y sin éstos, que son una fuente de información para el hacedor de políticas, es imposible saber cuáles son los resultados reales y efectivos, aún de los que son negativos, de las políticas. En la medida que la transparencia implica la crítica, y una crítica informada, responsable, sentida, en esa misma magnitud se pone bajo lupa los actos del Gobierno y se le exige más; haciéndose más responsable el Estado ante la sociedad, pero también, fortaleciéndose la sociedad frente al Estado.

La transparencia es el sustento de la libertad política, en un sentido de decisión colectiva sobre los asuntos del Estado. La apertura y la transparencia son una forma efectiva de control público-social. Mientras no se incorpore a la

sociedad con una política de transparencia y apertura, se corre el riesgo que las políticas no correspondan a las necesidades, en tanto el otro no existe como sujeto: es mero objeto de las políticas.

Cuando la sociedad es informada de los asuntos públicos de interés general; de los actos de Gobierno y de las decisiones de política, garantizando su participación y libertad políticas, se produce confianza y legitimidad; pero también se incrementan las exigencias de responsabilidad: una sociedad poseedora de información completa y confiable, que sabe qué ocurre, cuáles son los planes y los programas, los fines, los logros y los obstáculos, los pendientes y los déficits, demanda resultados concretos y la identificación de los encargados de conseguirlos. La exigencia social hace que el mismo Estado se haga "transparente"; provoca que se personalice, contrariamente a las organizaciones burocráticas -públicas o privadas- impersonales.

La rendición de cuentas es un mecanismo que obliga al Estado a responder de sus acciones y omisiones y como tal, es un instrumento político fundado en la división de poderes. Este principio contiene o restringe el apetito del poder y la consecuente anulación de la sociedad.

La rendición de cuentas, o sea el control de la representación social sobre los poderes, se circunscribe al compromiso de cumplir con la responsabilidad asumida de respeto a los ordenamientos legales y al cumplimiento de los compromisos políticos asumidos, hechos concretos en los programas de Gobierno y las políticas.

Si no se modifica en este sentido el tipo de relación Gobierno-sociedad no puede considerarse que se está dando la Reforma del Estado. La Administración Pública puede perder su significado, su sentido, su razón de ser, si no diseña, implanta y evalúa políticas públicas adecuadas y enfocadas a su esencia, es decir, el servicio.

Así como el Estado se expandió llenando los poros de la sociedad, la sociedad ha ganado terreno al Estado en funciones que se habían ido concentrando en él (particularmente en el siglo XX). Cambios socioculturales, pero sobre todo una disminución de la legitimidad (y no sólo del Estado, sino también de otras instituciones como los partidos políticos), han propiciado un avance de la sociedad, llenando los poros del Estado. Es una sociedad policéntrica, de redes sociales, que vigilan la acción del Estado, pero que también muestra capacidad para desarrollar funciones del Estado. Es un nuevo equilibrio entre sociedad y Estado, que en la práctica significa acotamiento al poder, freno al poder para evitar la arbitrariedad y el capricho. Esta correlación de fuerzas nueva, incrementa las posibilidades de rendir cuentas desde una posición ética, y no sólo como coacción del ordenamiento legal. El policentrismo puede considerarse, en este sentido, un hecho fundador de la rendición de cuentas.

La sociedad ha sido objeto de las políticas y lo que se trata es que la sociedad sea sujeto. La adquisición de responsabilidades y corresponsabilidades es el mejor medio para pasar de la sociedad de expectativas de derechos, a la sociedad de derechos-deberes. Sin embargo, los servidores públicos deben

mantener márgenes de autonomía en el proceso de toma de decisiones y en el diseño de políticas.

La Reforma depende de que el entorno Institucional y social estén proclives al cambio. La Reforma del Estado no debe ser vista como un proceso para dismantelar la Administración Pública, sino para devolver al Estado a su razón de ser, es decir, al equilibrio de poderes, a que el Gobierno y la Administración Pública estén al servicio de la satisfacción de las necesidades sociales y para ello, el control y la evaluación social son esenciales.

La división de poderes en tanto distribución de funciones en entidades distintas, significa funciones diferentes entre las entidades en las que se concentra el poder unitario, ubicándose la rendición de cuentas en estas funciones diferentes. Uno ejecuta, pero el otro controla; uno tiene la capacidad de formular leyes y reglamentos –Sistema Presidencial-, pero el otro tiene la capacidad de revisarlos y aprobarlos o hasta rechazarlos. Pero, ¿qué se controla? Primero, la sujeción al ordenamiento legal, del cual emana la legalidad y la legitimidad del poder, que se condensa en el rito de protestar cumplir y hacer cumplir la Constitución. Segundo, el mandato de la sociedad, expresado en las consultas en tiempos de elecciones y/o una determinada oferta política.

Para hacer efectivo el diseño institucional de pesos y contrapesos, destacan: el pluralismo de los órganos que tienen que ver con las decisiones, mecanismos de control ciudadano sobre los representantes; la representación de los intereses ciudadanos sobre la política partidista; la participación social como mecanismo de

control sobre los gobernantes y el ejercicio real, efectivo, por parte de los ciudadanos, de las reglas y los valores democráticos.

La finalidad de la relación entre los poderes debe ser estimular la colaboración y control entre los poderes, propiciar el entendimiento y mutuo respeto, la responsabilidad y corresponsabilidad entre los poderes.

Desde 1982 ha habido acotamiento del presidencialismo, debido al ejercicio real de las facultades del Congreso, a la reforma del sistema electoral y al inicio de la restitución de competencia a las entidades federativas.

El equilibrio de poderes debe verse como un arreglo institucional que propicie el control y la evaluación gubernamental, como elementos esenciales para la Reforma del Estado Mexicano.

La conformación de gobiernos unitarios, de una sola línea política y con partido de Estado, dependientes del Ejecutivo, ha mostrado Ineficiencia en el control. La uniformidad no impone ningún tipo de límite o contrapeso al otro poder.

Así mismo, debe de haber control ciudadano sobre los representantes populares. La interacción entre los niveles "micro y macro"; entre los que viven la problemática específica y quienes toman decisiones, hace posible el control ciudadano y el autocontrol de los representantes.

Por otro lado, las empresas estatales deberán tener el carácter público y como tal deben ser controladas por el Congreso y supervisadas por la sociedad. El Ejecutivo es el administrador y no el dueño de las empresas públicas.

La igualdad jurídica o la igualdad ante la Ley, que funda al Estado liberal en contraposición al Estado de órdenes o castas, significa que cualquier sujeto de una comunidad, es un sujeto dotado de capacidad jurídica y, en tanto tal, es igual ante la Ley.

La igualdad formal o jurídica tiene un principio fundador: la dignidad de la persona. Ser persona significa, ante todo, ser titular de derechos humanos, es decir, de libertades políticas y derechos civiles, por el sólo hecho de ser persona. Dar un trato igual a los que se considera iguales significa reconocer que quienes así son tratados comparten, por encima de sus diferencias –que son biológicas, materiales y del orden espiritual-, ciertos rasgos que por la importancia que se les atribuye, justifican dicho trato igual.

Por tanto, el Estado de Derecho es un Gobierno de leyes, que significa tanto Gobierno de acuerdo con leyes, o sea en los límites impuestos por leyes preestablecidas, como Gobierno mediante las leyes, es decir, a través de normas generales, válidas para toda la colectividad, y también el respeto a procedimientos ciertos, a los fines legales establecidos. La aplicación de la regla de justicia es lo mismo que el respeto a la legalidad. La regla del Derecho requiere para su aplicación la virtud de la imparcialidad respecto de los destinatarios de la Ley.

A medida que la sociedad mexicana avanza culturalmente se destacan como insuficientes las reformas realizadas al Estado Mexicano. La dimensión ética y política del Estado, es decir, la forma de relacionarse con la sociedad es el aspecto esencial y el principal déficit actual de la Reforma del Estado. Sin

modificar el tipo de relación, que hasta ahora ha sido de subordinación, no puede considerarse a la Reforma del Estado como completa.

La relación Estado-sociedad tiene que partir del nuevo equilibrio entre ambos. La mera posesión de los instrumentos de poder y el monopolio de la fuerza como factores de legitimidad, son actualmente insuficientes. La observancia de ciertas reglas, principios y valores como la transparencia y la apertura, la responsabilidad en el ejercicio del poder, la corresponsabilidad en la toma de decisiones, la sujeción al principio de legalidad, ser eficaz en la gobernación, y otros valores que la sociedad reclama como principales, son componentes esenciales de una reforma completa y efectiva del Estado. Si estas reglas y principios son observados, se está ante un Estado moderno; frente a un Estado contemporáneo, un Estado social y de explicaciones. Se está ante un poder de Derecho. En caso contrario, se tiene un poder de hecho.

La dimensión ética es un deber ser, cuyo significado principal es el fortalecimiento de la sociedad, la consolidación de los cambios operados en la misma, como una acción propia del mismo Estado: primero, no abarcando los campos --nuevos y viejos- en los que la sociedad puede y debe participar; segundo, incorporar a la sociedad en actividades de la gobernación como forma de fortalecer los cambios de la misma y, tercero, construir la representatividad social, ampliando la base social del Estado. El enfoque participativo, pluralista, de hechura de políticas y de control y evaluación social es el más adecuado para impulsar la participación social, es decir, fortalecer a la sociedad y consolidar los cambios operados en ella para lograr la Reforma del Estado.

Después de la polémica ideológica sobre el adelgazamiento u obesidad del Estado; sobre el intervencionismo o la mano invisible del mercado como mejor mecanismo para el desenvolvimiento económico, es necesario replantear, en su justa dimensión, el papel del Estado.

No puede caerse en el exceso, nuevamente, de concebir al Estado como el capitalista colectivo, el gran organizador que tiende a contrarrestar y abolir las anárquicas leyes del mercado; a suprimir la competencia e instaurar un orden. Pero tampoco se puede sostener la idea de que las prioridades y las asignaciones óptimas las definirá el mercado, sin más. Ambos extremos son perniciosos. El primero conduce a la economía estatizada, al surgimiento de una burocracia como grupo social o élite gobernante; el segundo a un capitalismo salvaje que no haría sino destruir un valor supremo de la economía de mercado como es la competencia, por la tendencia a formar monopolios. La disyuntiva Estado-mercado (sociedad) es falsa. Sociedad y Estado se presuponen. Una cuestión esencial es diseñar las formas de cooperación entre ambos, diluyendo la tradicional línea divisoria entre público y privado, tanto para enfrentar los déficits como los retos de nuestra sociedad.

El activismo asumido por la sociedad ha implicado que el Estado requiera de las capacidades de acción de actores sociales (no sólo de los llamados organismos no gubernamentales) para realizar funciones de coordinación, conducción y modelación social; delegándose, de hecho, funciones, y apoyando el desarrollo de capacidades de organización autónoma en el seno de la sociedad. El desarrollo y consolidación de estas capacidades, es una de las funciones más

importantes del Estado mexicano, que es necesario construir como parte de la Reforma del Estado, es decir, de la reforma de la sociedad, de la Administración Pública y del Gobierno.

De crearse nuevas empresas estatales, y las que actualmente existen, es importante que éstas tengan realmente un carácter público. No puede repetirse el error de que su existencia se traduzca en el incremento del poder presidencial o de la burocracia. Las empresas estatales para que sean públicas, deben estar controladas en forma democrática por el Congreso -división de poderes- y supervisadas estrictamente por la opinión pública y los partidos políticos. Al Gobierno le toca la administración y garantizar una operación eficaz y honrada, y que se ajusten a las necesidades del desarrollo económico. El Ejecutivo, en estas condiciones, se comportaría como administrador, y no como *dueño* de las empresas públicas.

Los programas y enfoques sociales que parten de la premisa del Estado como proveedor de bienes, no plantean el problema de la adquisición de esos bienes, que es el sentido específico, concreto, en una economía de mercado, del aprovechamiento igual de las oportunidades. Detrás de los esquemas distributivos y redistributivos y del capital humano, están consideraciones como la existencia, casi "natural", de la marginalidad y la pobreza, y la hipótesis de que el sistema empleado-empendedor es el único viable para generar empleo e ingreso.

La premisa de las políticas que se han centrado en un solo sector o en un modelo (hacia adentro o hacia fuera), creyendo que el resto de la economía sería "arrastrada", o participe de los efectos multiplicadores de tales políticas, han

mostrado a través de los años su deficiencia al provocar desequilibrios económicos.

La decisión de la sociedad, particularmente desde la década de los 80's, ha sido la participación política. La política -la lucha legal, civilizada y pacífica para crear y transformar las instituciones sociales- se ha preferido sobre las opciones violentas. El nuevo escenario de pluralismo y participación política; el nuevo mapa político en el que ha habido alternancia en el ámbito municipal, estatal y federal; la apertura y reconocimiento de sujetos políticos nuevos como los partidos políticos, asociaciones políticas y organizaciones sociales como las no gubernamentales, reflejan la opción seleccionada por la sociedad; pero sobre todo, expresa la gobernabilidad que se está construyendo con nuevas reglas y sujetos políticos.

Ha habido avances en el control del Ejecutivo, pero hace falta un arreglo institucional de mayor eficacia en cuanto al control y evaluación de éste, no sólo por los vacíos institucionales que subsisten, producto de la historia de predominio del presidencialismo, sino también por la necesidad de crear una legalidad que propicie la práctica real del ejercicio del control, y que lo institucionalice. De otra manera, se corre el riesgo de que subsistan, y se impongan de nueva cuenta, los rasgos premodernos del Estado, obstaculizando la consolidación de la democracia y la Reforma del Estado en el plano real, efectivo, del ejercicio democrático del poder.

La división de poderes busca lograr el control del poder (establecida la separación del mismo) como medio para configurar un equilibrio de poderes que genere capacidad de gobernar. O sea, es una distribución del Poder Estatal en

diferentes órganos, y también la participación de distintos órganos en cada una de estas funciones, de tal manera que se articule una cadena donde intervienen diferentes eslabones para un mismo proceso (castigo, sanción, premio, limitación, incentivo, etc.). La intervención de otros órganos en un mismo proceso es una garantía de control, y más específicamente, de *autolimitación*.

Se requiere una democracia de negociación y colaboración, no de confrontación para realizar los cambios operados en la sociedad y en los órdenes de la vida social y política del país.

Por otra parte, hay que señalar que los mecanismos de participación ciudadana, en la práctica, han fundamentado básicamente el castigo administrativo y no la mejora de servicios.

La evaluación debe estar abierta más que a controlar y a castigar, a permitir aprender de las dificultades en la ejecución de las políticas y programas. Debe analizar si se han satisfecho las necesidades de información. Ahora bien la sociedad no sólo necesita que le informen, necesita que le respondan. Es importante la creación y fortalecimiento de centros de evaluación social fuera del sector público, que sean capaces de llevar a cabo estas tareas y que sirvan como elemento de control y balance del propio sistema de evaluación gubernamental.

Se requiere un proceso de identificación y vinculación de los individuos y los grupos con las reglas y procedimientos de las instituciones, con los valores, las sanciones y los incentivos.

Es de señalarse que los extremos de tener un control paralizante y de colaboración incondicional afectan negativamente la capacidad de gobernar y se

alzan como obstáculos de la consolidación de los procesos democráticos y de la Reforma del Estado. Control y colaboración no son excluyentes.

Un nivel de control encimoso, detallista, ahoga la flexibilidad y autonomía de los gestores públicos, de los responsables de implementar las políticas, pero un nivel de control sobre indicadores estratégicos contribuye a mejorar la gestión. El control a posteriori ya no corrige sino castiga; un control preventivo puede corregir a tiempo. El control preventivo permite dar una primera respuesta a la cuestión de si la ejecución de un programa es satisfactoria o corresponde a los objetivos fijados; el control *ex ante* indica la conveniencia de adoptar medidas correctoras u otras decisiones que procedan (la eliminación del programa, un rediseño del mismo, su ampliación, etc.). El control *ex ante* en suma, centrado en Indicadores estratégicos de la gestión (lo relacionados con los productos esperados), genera información para la toma de decisiones sobre el curso que debe seguir la implementación de políticas y las políticas mismas.

El enfoque predominante sobre la participación social en el control y evaluación gubernamental se ha limitado a la voz ciudadana: la queja, la denuncia, a través del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía. Este sistema, si bien representa un avance en la Administración Pública en cuanto a la participación social, no aprovecha el potencial ciudadano en materia de control y evaluación. Por lo demás, el enfoque predominante de la participación social, como ya ha sido mencionado, tiene una limitación inherente a nuestro paradigma de la legalidad, que se refleja en el proceso "tortuoso" que es necesario

seguir para hacer valer el derecho ciudadano a una Administración Pública eficiente, eficaz y honesta.

El control y evaluación social constituye también un mecanismo de primer orden para la rendición administrativa de cuentas, es decir, la verificación del nivel de eficiencia alcanzado, lo que se logró, qué también se hizo, y sobre todo, el efecto conseguido contra lo deseado, *validado* por los grupos objetivo. La rendición de cuentas se inscribe en una categoría más amplia, *accountability*, que implica la encomienda otorgada por la sociedad, el Gobierno que la recibe y rinde cuentas de su gestión, y un órgano independiente, como puede ser la Auditoría Superior que se ha mencionado, quien da credibilidad a la rendición de cuentas. La evaluación social, en el primer caso, es la que da credibilidad a lo realizado por el Estado.

El ejercicio del poder es el que debe de estar sometido al control y evaluación de los otros poderes y éstos de la sociedad, para evitar que su ejercicio anule las garantías individuales. Información suficiente y oportuna, es indispensable para el control y evaluación gubernamental.

La ausencia de Información, o ésta sin calidad y oportunidad fomenta el conflicto entre poderes y por ende, dificulta el control y la evaluación gubernamental. El control se ha centrado más en observar normas internas que en la consecución de los objetivos. Los esfuerzos realizados para impedir abusos se ha traducido en gastos improductivos y en el rechazo a asumir responsabilidades.

El control interno debe ser operado con independencia orgánica y debe implicar un eficaz sistema interno de control preventivo. El control interno deberá ser una "etapa primaria", para posteriormente ser completada por el control externo. Se requiere, también, coordinación entre el control interno y el externo.

El control interno requiere ser modificado, dado que su misión real, en la práctica, ha implicado reacomodo de grupos de poder. Es menester refundarlo filosóficamente y políticamente. También es necesario el establecer formas de colaboración y líneas metodológicas comunes entre el control interno y externo.

El control "a posteriori" ya no corrige, sino castiga; un control preventivo puede corregir a tiempo y retroalimenta la toma de decisiones.

En la revisión de la Cuenta Pública, el paradigma es cumplir la legalidad, no realizar un examen sustantivo, ni mejorar los procesos o la organización.

Los organismos que llevan a cabo las funciones de control y evaluación gubernamental no han sido efectivos, dado que su diseño no les permite una independencia efectiva, ni son parte del control social y no propician que la evaluación social retroalimente a los poderes de la Unión y a los locales.

La situación novedosa de que ahora la Auditoría Superior de la Federación puede fiscalizar situaciones excepcionales, no permite mejorar el control externo; asimismo, el Sistema Nacional de Quejas y Denuncias no aprovecha el potencial ciudadano en mejorar el control y la evaluación gubernamental.

Finalmente se puntualizará que la evaluación social le da credibilidad a lo realizado por el Estado y que:

El control y la evaluación gubernamental no han sido empleados plenamente como instrumentos esenciales de la Reforma del Estado; el control prácticamente ha sido visto con criterios presupuestales ex-post, o para castigar, sancionar; el aspecto preventivo del control no ha sido lo suficientemente operado, ni articulado; la auditoría ha sido empleada como base del castigo y no como herramienta para la mejora continua; el control ha sido desvinculado de la evaluación, y ésta, se ha basado en aspectos presupuestales y, por ende, de corto plazo; y la opinión ciudadana no ha sido canalizada como evaluadora de la función pública.

Ahora bien, por otra parte, el control, como ya se señaló anteriormente, se divide en externo e interno. La Auditoría Superior de la Federación, en el esquema de división de poderes, representa el control externo; el control interno, considerando como sujeto o ente de control al Ejecutivo, correspondería a la Secretaría de la Función Pública. En caso de los otros poderes, tienen sus propios Organos de Control Interno. Para algunos el control debería ser externo. El interno, por las relaciones que necesariamente se establecen, pero sobre todo porque el nombramiento del titular del órgano de control depende del *sujeto* de control, se desvirtúa, no cumple la función de control y evaluación por esa relación de jefe y subordinado. No carece de veracidad esta consideración, particularmente en un sistema político como el mexicano en el que el eje y el vértice ha sido el Presidente.

La configuración de tal arquitectura, con un sistema de control interno dependiente y con funciones de "revanchismo" político, no desvirtúa *per se* al control interno. Otra arquitectura, como ya se señaló, en la que se garantice la

Independencia orgánica del control y de la función misma, podría configurar un eficaz sistema interno de *control preventivo*, considerando que el control externo y de mayor envergadura, dentro de la división de poderes, lo ejerce el Legislativo.

En el esquema de autolimites ante el establecimiento de reglas claras y temor del castigo, el control interno, previniendo las conductas indebidas e irregulares, juega un papel de primer orden en el autocontrol de los poderes. El control externo representado por el Legislativo, sin menoscabo de sus funciones de control y evaluación, jugaría un papel de "revisión última", la cual ya no debería ser tan compleja si el control preventivo ha sido efectivo. En suma: sería recomendable un eficaz sistema de control interno para cada poder, como control preventivo para él mismo, ante la recuperación de las funciones de control y fiscalización del Legislativo.

Antes de pasar al tema de control externo, condensamos las ideas de política que nos parecen importantes relacionadas con el control interno:

- i). Configurar un órgano de control interno para cada poder, que goce de independencia orgánica con una clara misión de prevenir y corregir conductas indebidas e irregulares de servidores públicos. Sería un órgano eminentemente técnico político, no de golpeteo entre grupos.
- ii). Establecer formas de colaboración y líneas metodológicas comunes entre el control interno y externo, para facilitar el análisis y revisión de la Cuenta Pública por el órgano de control externo.
- iii). Independientemente de la necesaria colaboración que pueda establecerse entre los órganos de control interno y externo, sería conveniente que el auditor

fuera auditado, específicamente en los casos que fueron revisados por el órgano de control interno en los que se presume conductas indebidas como consecuencia del análisis del órgano de control externo y/o denuncias de la opinión pública y de ciudadanos.

Si bien es cierto que la Auditoría Superior de la Federación presenta indudables ventajas con relación a la Contaduría Mayor de Hacienda, cabe hacer la siguiente reflexión:

- a.** Por el tamaño de la Cuenta Pública y con la finalidad de que el control y la evaluación del órgano fiscalizador sirva para la toma de decisiones sobre las políticas públicas, sería más conveniente una revisión "selectiva" con toda profundidad y rigor.
- b.** Abrir la posibilidad real de una auditoría concomitante, paralela al ejercicio fiscal en curso. El principal argumento en contra es el riesgo, si se hace observaciones, de que la auditoría sea parte del proceso. En el horizonte de la optimización de recursos, lo que se busca es precisamente que sea parte del proceso, que sea un control continuo para una mejora continua.

La participación social presenta un potencial importante no sólo como control gubernamental en el sentido de que no haya desviación de los fines y objetivos de los programas, sino también un aprovechamiento en cuanto a la evaluación gubernamental en el sentido de que el diseño, implementación y resultados de los programas, responda efectivamente a las necesidades de los grupos sociales o a los objetivos planteados.

En cuanto institución de control y evaluación, la incorporación de la sociedad desde el diseño de las políticas hasta la implementación de las mismas, puede ser un instrumento no costoso. Pero sobre todo, es una mejor garantía de que los resultados de las políticas sean coherentes con sus objetivos. Un potencial adicional de la participación social radica en la autogestión de los programas sociales, que puede solucionar muchos de los problemas de la implantación, particularmente los relacionados con el traspaso de *know how* a los grupos beneficiarios.

Las auditorías de calidad para medir y calificar los bienes y servicios prestados por el Estado directamente a la población. La carta de derechos ciudadanos o la especificación de las obligaciones de los servidores, junto con las características que deben reunir los bienes o servicios, son indispensables. Esto obliga a la Administración Pública a *definir* sus obligaciones ante los ciudadanos y también su propio estándar.

La audiencia pública sería un mecanismo para participar en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas por parte de los grupos directamente beneficiados o perjudicados, otorgándoles, en realidad, "capacidad de veto", pero principalmente corresponsabilidad en las decisiones.

Por otra parte y en suma, la Auditoría Superior de la Federación deberá avanzar, con el objeto de:

- Auditar más allá de la información derivada de la Cuenta Pública.
- Revisar antes y durante el ejercicio, y no después de recibida la Cuenta Pública o el Informe de Gestión.

- Auditar la operación y no únicamente documentos.
- Realizar estudios, a fin de aportar elementos previos para el análisis de los anteproyectos de presupuestos de Ingresos y egresos.
- Desarrollar sistemas de información complementaria a la formal y que sea aleatoria e informal, para apoyar a los Diputados en cada discusión de temas y proyectos específicos.
- Formular documentos analíticos de situaciones concretas en las que participa el Gobierno Federal, y los otros poderes de la Unión.
- Evaluar la gestión gubernamental en términos de los resultados y/o efectos, con el entorno y/o los grupos directamente sobre los que se incide.
- Desarrollar los mecanismos para detectar conductas desviadas o irregulares de los servidores públicos, destinadas a favorecer intereses no legítimos (vr.gr. crimen organizado, narcotráfico, financiamiento indebido a partidos políticos, etc.).
- Disponer de facultades de VETO a acciones del Ejecutivo (vr.gr. deuda pública externa, IPAB, cesión de soberanía, etc.).
- Hacer estudios de las Cuentas Nacionales y la Contabilidad Social.
- Implantar la centralización de la información financiera federal; y
- Anticipar escenarios posibles y opciones de respuesta en materias económica, social e institucional.

Finalmente, se considera menester reafirmar que: el control y evaluación gubernamental, son elementos esenciales para la Reforma del Estado mexicano, entendida Reforma del Estado como el conjunto de políticas que permitirán la gobernabilidad u operación armónica y sincronizada de los sistemas que existen realmente en la sociedad, con la Administración Pública, con el Gobierno y con los poderes de la Unión, retroalimentando en todo momento a este sistema llamado: Estado mexicano, que pasa permanentemente por estados de equilibrio dinámico, con el control y evaluación social, como elementos que lograrán el objetivo último de cualquier sistema: el sobrevivir en su medio ambiente cambiante.

Anexo Unico

Anexo Unico.- Se anexa este apartado con el propósito de analizar a los órganos de fiscalización superior en diversos países del mundo, integrando como categorías básicas: Denominación de la oficina responsable de la información, su control ex-post o durante; sus marcos jurídicos en que se sustentan; organismos sujetos a fiscalización y a quiénes reportan; así como la vinculación legal que tienen.

Asimismo, se integran los formatos siguientes:

- A1. Organismo de Fiscalización Superior. Cuadro Comparativo países desarrollados.
- A2. Organismo de Fiscalización Superior;. Cuadro Comparativo Latinoamérica y el Caribe.
- A3. Organismo de Fiscalización Superior. Cuadro Comparativo entidades federativas (México)

Cabe destacar que en dichos formularios se consolida información hasta el año 1999*.

Nota: * Este anexo es el estudio presentado por el Lic. Carlos Alvarado Chávez, en la Mesa Central de la Reforma Política y Electoral del Estado de Jalisco, en la Mesa Especializada: Organos de Fiscalización. Así:

Fuente: Alvarado Ch., Carlos. "Propuesta para la fiscalización superior en el Estado de Jalisco", Guadalajara, Jalisco, 17 de mayo de 1999.

**A1. ORGANO DE FISCALIZACION SUPERIOR
CUADRO COMPARATIVO
PAISES DESARROLLADOS**

INIVEL INTERCONTINENTAL
ORGANISMOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR
CASOS REPRESENTATIVOS
"CARACTERÍSTICAS GENERALES"

CUADRO 1 de 2

	DE NOMINACIÓN DE LA OFICINA	EFIERGE CONTROL EX-POST O DURANTE	DOCUMENTO JURÍDICO EN QUE SE SUSTENTA SU ACTUACIÓN	ORGANISMOS SUJETOS A FISCALIZACIÓN	TIPOS DE FISCALIZACIÓN	A QUEJERA REPORTA	VINCULACION LEGAL
ESTADOS UNIDOS	Comptroller General	Ex-Post	Ley	1 (Excepción CIA), 2, 3, 8, 9	14, 15, 16, 17, 18	Antes Cámara del Congreso	Comisión (Comisión Nacional de Vigilancia y OIG)
CANADA	Auditor General	Ex-Post	Acta del Autor General de 1977 (Ley)	1, 2, 7, 8, 9	13, 14, 15, 16, 17	Cámara de los Comunes del Parlamento	Parlamento (Comisión de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes)
REINO UNIDO	Auditor Nacional	Ex-Post	Acta del Comptroller and Auditor General (Ley)	1, 2, 3, 6, 8, 9	13, 14, 15, 16, 17	Cámara de los Comunes del Parlamento	Parlamento (Comités de Cuentas Públicas de la Cámara de los Comunes)
ALEMANIA	Tribunal de Cuentas	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 8, 11	13, 14, 15, 16, 17	Presenta su dictamen sobre la Cuenta General del Estado y otros informes especiales a las dos Cámaras del Parlamento y al público	Independiente (como un Ombudsman)
FRANCIA	Comité de Cuentas	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3	13 (grupo de las empresas privadas), 14, 15, 16, 17	Informe sobre la Cuenta Pública al Parlamento, los resultados de auditoría ante los auditados y al público	Independiente (como un Ombudsman)
ESPAÑA	Tribunal de Cuentas	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3	13, 14, 15, 17	Las Cortes Generales	Cortes Generales
BELGICA	Tribunal de Cuentas	Ex-Post y Ex-Ante	Constitución	1, 2, 3 (sólo funcionarios contables y ordenadores), 6	13, 14, 15, 17, 19	Parlamento (sólo observaciones urgentes)	Parlamento (Cámara de Representantes)
JAPÓN	Consejo de Auditores	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4 (partial), 11	13, 14, 15, 17, 19	Informe Anual de Auditoría se envía a ambas Cámaras de la Dieta a través del Gabinete	Del Ejecutivo
REPÚBLICA CHECA	Oficina Superior de Auditoría	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 6, 10	13, 14, 15, 17	Cámara de Diputados	Cámara de Diputados
POLONIA	Cámara Superior de Control	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 6, 11, 12	13, 14, 15, 17, 20	Parlamento (Sejm y Senado)	Parlamento (Cámara Baja o Sejm)
HOLANDA	Comité de Auditoría	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3	13, 14, 15, 17	Parlamento (cuatro veces al año)	Independiente (como un Ombudsman)
COREA	Consejo de Auditoría	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6	Confirma las Cuentas de Cierre de Ingresos y Egresos, Auditor	Al Presidente	Parlamento

NOTAS

1. Departamentos, Ministerio y Agencia de Gobierno. 2. Empresas del Estado. 3. Empresas privadas que reciben recursos públicos. 4. Banco Central. 5. Servicios Públicos. 6. Administraciones regionales y locales. 7. Territorio. 8. Aduana, campo, sectores y temas de interés nacional que afectan la gestión gubernamental. 9. Organismos internacionales. 10. Finanzas de los partidos políticos. 11. Comités del Estado. 12. Cooperativas. 13. Fiscalización o obtención de subvenciones o cuentas del gobierno. 14. Auditorías de regularidad, financieras y contables. 15. Evaluación de programas, auditoría de desempeño auditoría de eficiencia y economía. 16. Medios de impulso de política. 17. Auditoría de legalidad o cumplimiento. 18. Prescripción de normas de control interno. 19. Opinión previa sobre cambios en leyes y regulaciones sobre contabilidad gubernamental. 20. Auditoría Ecológica.

"CARACTERÍSTICAS GENERALES"

CUADRO 2 de 2

	DIRECCIÓN DEL ORGANISMO DE CONTROL	DURACIÓN EN EL CARGO	DESIGNACIÓN DEL TITULAR	DESTITUCIÓN DEL TITULAR	AUTONOMÍA DE GESTIÓN	FACULTADES EXCLUSIVAS PARA AUDITAR INGRESOS Y EGRESOS	ACCIONES	OTRO ORGANISMO CON FACULTADES DE FISCALIZACIÓN
ESTADOS UNIDOS	Un Contralor General	15 años	Designa presidente, aprueba Congreso	Resolución conjunta Ejecutivo-Legislativo	21, 22, 23	X	24, 25, 26	No, sólo inspectores y Auxiliares internos en Departamentos y agencias
CANADA	Un Auditor General	10 años	Designa Primer Ministro, aprueba Parlamento	Fallo grave y votación de ambas Cámaras, impedimento mental o físico prolongado	21, 22, 23	X	24, 25, 35	No, sólo Comisiones Internas en Agencias de Gobierno
REINO UNIDO	Un Contralor y Auditor General	Vitalicio	La Reina a propuesta del Primer Ministro	La Reina a solicitud de los dos Casas del Parlamento	21, 22, 23	X	24, **, 35	No, sólo inspectores o Comisiones Internas de Dependencias de Gobierno
ALEMANIA	Presidente, Vicepresidente y jefes de sección deciden categoricamente	12 años al Presidente y Vicepresidente, vitalicio al resto de los funcionarios	Por el Parlamento y el Consejo Federal a la propuesta del Gobierno	Sentencias de prisión, impedimento mental o físico prolongado	21, 22, 23	X	24, 25, 31, 35 (26 y 27 las lleva a cabo el Bundestag (Parlamento))	No, fuera de la Corte de Cuentas y sus organismos asociados, sólo el Contralor Financiero de cada Ministerio
FRANCIA	Un primer Presidente y jefe Presidente de Sala	Vitalicio	Propone Presidente, ratifica Parlamento	Son designados irremovibles	21, 22, 23	X	24, 25, 35	No, sólo el Contralor Financiero de cada Ministerio
ESPAÑA	Tribunal de 12 miembros con un Presidente	9 años	Las Cámaras designan a los 12 miembros del Tribunal, se rotan la Presidencia entre años	Tipificado en la Ley (sólo por causas graves)	21, 22, 23	X	24, 25	No, sólo dentro del Ministerio de Economía desde un departamento llamado Intervención General de Administración de Estado
BÉLGICA	Un Primer Presidente y 6 Presidente de Sala	Hasta edad de retiro	Cámara de Representantes	Tipificado en la ley (sólo por causas graves)	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 31, 32	No, de la jerarquía de la Corte de Cuentas
JAPÓN	Consejo de 3 Comisionados con un Presidente	7 años	El Primer Ministro con el consentimiento de ambas Casas de la Dieta	Sentencia de prisión, impedimento mental o físico prolongado	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 29	Una Oficina de Inspección Administrativa dentro de la Agencia de Gestión y Coordinación Gubernamental
REPÚBLICA CHECA	Un Presidente de sala Oficina - 15 Consejeros	Vitalicio	Por el Presidente de la República a propuesta de la Cámara de Diputados	Fallo grave o votación de ambas Cámaras, impedimento mental o físico prolongado	21, 22	X	24, 25	No, en 1993 fue abolido el Ministerio de Control del Estado y sus recursos (asignados a los de la OSA)
POLONIA	Un Presidente con un Consejo de 9 miembros	Vitalicio hasta jubilación más 2 años	Por el Sejm o Cámara Baja con la aprobación del Senado	Por el Sejm o Cámara Baja con la aprobación del Senado	21, 22, 25% de las audiencias son en cargo del Sejm	X	24, 25, 26, 33	No, sólo los auditores internos de los órganos de Gobierno, las cuales están subordinadas a la CSC
HOLANDA	Un Presidente con un Consejo	Vitalicio	Nombre al Presidente elifica el Parlamento	Irremovible	21, 22, 23	X	24, 34, 35	No de nivel ministerio
COREA	Consejo de 7 Comisionados con un Presidente	4 años	Presidente con aprobación de la Asamblea Nacional	Fallo grave y votación de ambas Cámaras, sentencia de prisión, impedimento mental o físico prolongado	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 29, 30	Hasta 1993 había otro en el Gabinete "La Comisión de Inspección" que ese año se fusionó con el Consejo de Auditoría

NOTAS

21. Autonomía para decidir sus programas de auditoría. 22. Independencia en la realización de sus auditorías. 23. Facultad de aceptar o rechazar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas. 24. Recomendaciones. 25. Observaciones. 26. Exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables. 27. Fincanciamiento de responsabilidades. 28. Derecho de acceso a la información. 29. Poder de investigación. 30. Recepción y causas a nuevos miembros auditados. 31. Asesoría y comisiones legislativas en materia presupuestal. 32. Asesoría al Gobierno. 33. Competencia y testimonios directos ante el Organismo Legislativo sus Cámaras o Comisiones. 34. Nulga aprobación de la Cuenta Pública del Ministerio hasta que éste acate las recomendaciones. 35. Publica resultados de auditoría.

** Los departamentos de Gobierno tienen el deber de considerar los informes que la Comisión de Cuentas Públicas del Parlamento emite con base en los informes de auditoría de la Oficina Nacional de Auditoría y de los informes enviados a la Cámara de los Comunes a través del Tesoro.

ORGANOS DE FISCALIZACION SUPERIOR
CUADRO COMPARATIVO DE ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO, CANADA, ESPAÑA,
ALEMANIA, AUSTRIA, AUSTRALIA, COREA Y JAPON

CONCEPTOS	ESTADOS UNIDOS	REINO UNIDO	CANADA	ESPAÑA
1) Año fiscal (límite)	Termina en septiembre 30	Termina en abril 5	Termina en marzo 31	Termina en diciembre 31
2) Cuando se presenta el presupuesto al Congreso	El primer lunes del mes de febrero.	En noviembre	Generalmente en febrero. El año fiscal empieza el 1° de abril.	El proyecto de presupuesto debe ser presentado antes del 1° de octubre del año anterior.
3) Periodo del Congreso para revisión, estudio, discusión y aprobación del presupuesto	Se aprueba el 15 de abril	De 4 a 5 meses.	El debate del presupuesto es de 4 días. Después se pone a votación en la Cámara de los Comunes	El presupuesto debe estar aprobado por el Parlamento antes del 1° de enero del mismo año.
4) Cuando se presenta la cuenta pública al Congreso	En los Estados Unidos no se tiene una cuenta pública integrada única. Pero la entidad fiscalizadora establece la normatividad y los controles internos que deben cubrir todas las agencias y departamentos del Gobierno para sus reportes y procedimientos contables y financieros. La EFS selecciona libremente sus auditorías.	Las principales cuentas de las dependencias y entidades se presentan entre los meses de octubre a diciembre.	Dentro de 6 meses después del 31 de marzo (normalmente en octubre). Legamente no deben ser después del 31 de diciembre.	La cuenta general del Estado sólo es conocida por el parlamento cuando el Tribunal de Cuentas elabora el informe definitivo sobre el mismo. La legislación española no contempla la rendición de la cuenta general del Estado al Parlamento, sino al Tribunal de Cuentas. Por su parte, el Tribunal de Cuentas debe hacer su informe dentro de los 15 días de recepción del mismo. Después de aprobado a que se realice.
5) De qué tiempo dispone el Congreso para su revisión (Cuenta Pública)	En los Estados Unidos no se tiene una cuenta pública integrada única.	Aproximadamente 6 meses para su revisión por la entidad de fiscalización superior. No existen mecanismos establecidos para la presentación de informes.	El 31 de diciembre	La normativa española no establece plazo, para la revisión por el Parlamento del informe definitivo sobre la cuenta general elaborada por el Tribunal de Cuentas en la práctica el Parlamento emite alrededor de 6 meses antes al recibo de dicho informe y la aprobación de las resoluciones.
6) Grado de dependencia del Organismo de Fiscalización superior del Congreso o de la Cámara	La General Accounting Office (GAO) es parte del Legislativo. Provee alviva a independiente evaluaciones de los programas y políticas federales al Congreso	La entidad de fiscalización superior pertenece al Parlamento, pero en términos efectivos e independientes.	La entidad de fiscalización superior es "independiente" del Parlamento.	El Tribunal de Cuentas depende de los Cortes Generales, pero tiene independencia funcional. Sus miembros (Consejeros) están sometidos al mismo régimen de independencia que los jueces.
7) Fuente de delegar al Titular del Organismo de Fiscalización	El Congreso provee de una lista de candidatos al Presidente, éste delega uno que debe ser confirmado por el Senado. Una vez confirmado, está salvo durante un periodo de 15 años.	El Comptroller and Auditor General del Reino Unido es designado por la Reina a sugerencia del Primer Ministro y con el consentimiento de la Comisión de Cuentas Públicas.	Lo designa el Gobierno (Primer Ministro), de candidatos seleccionados por una comisión mixta que incluye legisladores y miembros del Gobierno y otras personas. Los miembros son reelegibles con el medio de los votos.	El Presidente de Cuentas es nombrado por el Rey a propuesta del Tribunal.
8) Breve descripción de funciones de la Comisión Legislativa con relación al presupuesto y a la Cuenta Pública.	Las comisiones de Presupuesto del Senado y la Cámara tiene esencialmente la misma función. 1) Preparar anualmente la propuesta de presupuesto. 2) Avales del gasto federal y el impuesto de la legislación. 3) Vigilar la Cuenta de Presupuesto del Congreso (CBCO). 4) Control de las acciones de ingreso y gasto del Congreso.	La National Audit Office (NAO) puede producir informes sobre los proyectos de presupuesto y gasto para apoyar el cumplimiento de ideas propuestas por parte de distintas comisiones parlamentarias. La Comisión de Cuentas Públicas se apoya en los informes de la NAO para emitir a su vez informes sobre las cuentas públicas presentadas al Parlamento.	No hay una Comisión específica responsable para enviar el presupuesto por otra parte, la Comisión de la Cuenta Pública es responsable de la revisión de la cuenta pública y del Informe del Auditor General de Canadá.	Existen 2 comisiones parlamentarias, la de Presupuestos y la de Relaciones con el Tribunal de Cuentas. La primera estudia el proyecto de Ley de presupuesto presentado por el Gobierno y la segunda informe de opinión al plano de la Cámara, que se encarga de aprobar la Ley de Presupuestos. La segunda Comisión, tras la comparecencia del Presidente del Tribunal, el informe definitivo (tal como todos los informes del Tribunal) sobre el plano los proyectos de resoluciones.

**ORGANOS DE FISCALIZACION SUPERIOR
CUADRO COMPARATIVO DE ESTADOS UNIDOS, REINO UNIDO, CANADA, ESPAÑA,
ALEMANIA, AUSTRIA, AUSTRALIA, COREA Y JAPON**

CONCEPTOS	AUSTRALIA	COREA	JAPON
1) Año fiscal (bimestre)	Termina En el mes de junio	Termina en diciembre 31	El año fiscal del Gobierno Japonés empieza el 1 de abril
2) Cuando se presenta el presupuesto al Congreso	En el mes de mayo. Nota: A partir de 1964, este sera presentado en el mes de agosto de cada año.	Parlamento (Asamblea Nacional) no más de 90 días antes de empezar cada año fiscal	Normalmente durante ensayo del año fiscal anterior
3) Periodo del Congreso para revisión, estudio, discusión y aprobación del presupuesto	Usualmente dos meses, pero este periodo se puede extender	Aproximadamente 60 días	El Parlamento normalmente decide el proyecto de presupuesto durante dos o tres meses, hasta finales del mes de marzo. Sin embargo la ley no establece un límite de tiempo para la aprobación del presupuesto. Cuando el parlamento no logra pasar la aprobación del presupuesto para finales de marzo, el gabinete prepara el presupuesto provisional para aprobación por parte del Parlamento.
4) Cuando se presenta la cuenta pública al Congreso	En el mes de octubre o noviembre de cada año	La Cuenta Pública anual de cada año fiscal debe presentarse al Parlamento en un tiempo no mayor de 120 días antes de comenzar el siguiente año fiscal	Durante la sesión regular del Parlamento para ser acordado generalmente en enero del siguiente año fiscal
5) De qué tiempo dispone el Congreso para su revisión (Cuenta Pública)	No se tiene un tiempo límite establecido	Aproximadamente 60 días.	El Parlamento no revisa las cuentas anuales del Estado (las cuentas finales) el Parlamento deberá sobre las cuentas finales del Estado principalmente con base en el informe anual de auditoría de la entidad fiscalizadora que es presentado por el Gabinete junto con las cuentas finales. No existe una limitación de tiempo para estos procedimientos. El Parlamento aprueba o disocupa las cuentas finales del Gobierno, pero no prepara un informe, el hecho de que el Parlamento disocupa las cuentas no las hace finales.
6) Grado de independencia del Organo de fiscalización superior del Congreso o de la Cámara	No existe una relación formal para la EFS reporta los resultados de sus actividades al Parlamento.	La entidad de fiscalización superior es completamente independiente al Parlamento	La entidad fiscalizadora superior de Japon es independiente del Gabinete y del Parlamento
7) Forma de designar al Titular del Organo de fiscalización	El Titular es designado por el Gobernador General con la asesoría del Primer Ministro.	El Titular de la EFS es designado por el Presidente de la República con el consenso del Parlamento	El Presidente de la entidad de fiscalización superior es designado por el Gabinete con base en una elección mutua de entre los tres comisionados que a su vez son designados por el Gabinete con el consentimiento de ambas casas del Parlamento. La designación de los comisionados es ratificada por el Emperador
8) Breve descripción de funciones de la Comisión Legislativa con relación al presupuesto y a la Cuenta Pública	No existe una Comisión dentro del Parlamento que tenga la responsabilidad específica sobre la cuenta pública.	La Comisión de Presupuesto y Contabilidad (una Comisión no Parlamentaria dentro del Parlamento) examina el proyecto de presupuesto y las cuentas públicas para presentarlo y someterlo en sesión plenaria del Parlamento	El Parlamento japonés consiste de una Cámara de Representantes y una Cámara de Consejeros. La Cámara de Consejeros y la Cámara de Representantes forman la Dieta. La Cuenta Pública es una Cuenta Pública. Los comités de Presupuesto de la Dieta, el presupuesto del Gobierno. Los Comités de Cuenta Pública estudian y examinan las cuentas finales del Estado. El pacto del Fondo de Reserva, las obligaciones multianuales conmutables, el incremento o decremento de las propiedades del Estado y el informe de auditoría elaborado por la entidad de fiscalización superior.

**A2. ORGANO DE FISCALIZACION SUPERIOR
CUADRO COMPARATIVO
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE**

LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE
ORGANOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR
CASOS REPRESENTATIVOS
"CARACTERÍSTICAS GENERALES"

	DE NOMINACIÓN DE LA OFICINA	EJERCE CONTROL EX-POST O DURANTE	DOCUMENTO JURÍDICO EN QUE SE SUSTENTA SU ACTUACIÓN	ORGANISMOS SUJETOS A FISCALIZACIÓN	TIPOS DE FISCALIZACIÓN	A QUIEN REPORTA	VINCULACIÓN LEGAL
ARGENTINA	Auditoría General de la Nación	Ex-Post	Ley 24156 de proyecto de integración a la Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 (*) Municipalidad de Buenos Aires	13, 14, 15, 17, 18, 19	Al Congreso Nacional a través de la Comisión Parlamentaria Mista Revisora de Cuentas de la Administración Nacional	Congreso Nacional, a través de la Ley 24156 (aunque tiene independencia financiera y operativa)
BOLIVIA	Contraloría General de la República	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 (*) Siempre que reciba recursos del Estado	13, 14, 15, 17, 18	Al Presidente con copia a las Cámaras (art. 69)	Independiente
BRASIL	Tribunal de Cuentas de la Unión	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17, 20 (*) Solo cuentan con el marco legal	Cámara de Diputados y Senado Federal (Congreso Nacional)	Al Congreso Nacional como órgano auxiliar. Constitución Federal (art. 71)
COLOMBIA	Contraloría General de la República	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17, 20	Al Congreso y al Presidente de la República	El art. 269 de la Constitución la vincula con el Congreso Nacional aunque cuenta con autonomía financiera y presupuestal
COSTA RICA	Contraloría General de la República	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17	Asambleas Legislativas	Constitución Política art. 183 y 121 como institución auxiliar de las Asambleas Legislativa con independencia funcional y administrativa
CHILE	Contraloría General de la República	Ex-Post	Constitución y Ley Orgánica	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	14, 17	Al Congreso Nacional y al Episcopado	Tiene autonomía de rango constitucional art. 87 y 88
ECUADOR	Contraloría General del Estado	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	14, 15	Al Congreso Nacional Unicameral	Constitución Política art. 59, la vincula con el Congreso Nacional tiene independencia y autonomía
EL SALVADOR	Comité de Cuentas de la República	Ex-Post y Ex-Ante	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 17	Al Congreso de la República 2 veces al año	Constitución Política con su obligación de rendir al Poder Judicial art. 171, 229 y 230 al 236, la vincula con el Congreso de la República
GUATEMALA	Comité de Cuentas de la República	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17	Congreso Nacional, Poder Ejecutivo y Procuraduría General de la República	Constitución Política art. 226, la vincula al Congreso Nacional con independencia funcional y administrativa
HONDURAS	Contraloría General de la República	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17	Al Congreso Nacional	Constitución Política art. 159 la vincula con la Asamblea Nacional con autonomía funcional y administrativa
NICARAGUA	Contraloría General de la República	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17	Al Congreso Legislativo y Poder Ejecutivo a través de un Informe Anual	Es independiente del Poder Ejecutivo por acuerdo 275 Constitucional y Ley No. 32 art. 1
PANAMA	Contraloría General de la República	Ex-Post Ex-Ante	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17	Al Poder Ejecutivo	El art. 281 de la Constitución vincula los bases de la CGR con el Congreso Nacional
PARAGUAY	Contraloría General de la República	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17	Por conducto del Poder Ejecutivo al Congreso Nacional envía un informe anual (art. 20 de la Ley 25, 90)	El art. 96 de la Constitución vincula las bases de la CGR con el Congreso Nacional
PERU	Contraloría General de la República	Ex-Post Ex-Ante	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17	Al Poder Ejecutivo	El art. 26 de la Constitución vincula las bases de la CGR con el Presidente de la República
REP. DOMINICANA	Contraloría General de la República	Ex-Post	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15	Al Poder Ejecutivo	El art. 269 de la Constitución vincula al TCR a la Asamblea General
URUGUAY	Tribunal de Cuentas de la República	Ex-Post Ex-Ante	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17	Al Congreso Nacional se le presenta un Informe Anual	El art. 236 de la Constitución vincula como órgano auxiliar en la presentación del Informe Anual
VENEZUELA	Contraloría General de la República	Ex-Post Ex-Ante	Constitución	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	13, 14, 15, 17		

NOTAS

1. Departamentos, Ministerios y Agencias de Gobierno. 2. Empresas de Estado. 3. Empresas privadas que reciben recursos públicos. 4. Banco Central. 5. Servicios Públicos. 6. Administraciones regionales y locales. 7. Terribles. 8. Aduanas, campos secos y zonas de interés nacional que afectan la gestión gubernamental. 9. Organismos intergubernamentales. 10. Finanzas de los partidos políticos. 11. Contralorías del Estado. 12. Cooperativas. 13. Federación o decanatos de sectores laborales o de comercio. 14. Auditorías de regularidad, financieras y consistencia. 15. Evaluación de programas, auditoría de eficiencia y economía. 16. Auditoría de impacto de políticas. 17. Auditoría de regularidad o cumplimiento. 18. Prescripción de normas de control interno. 19. Opinión previa sobre cambios en leyes y regulaciones sobre contabilidad gubernamental. 20. Auditoría ecológica

"CARACTERÍSTICAS GENERALES"

	DIRECCIÓN DEL ORGANISMO DE CONTROL	EDAD EN EL CARGO	DESIGNACIÓN DEL TITULAR	DESTINACIÓN DEL TITULAR	AUTONOMÍA DE GESTIÓN	FACILITADOS ESQUEMAS PARA AUDITAR INGRESOS Y EGRESOS	ACCIONES	OTRO ORGANISMO CON FACILITADORES DE FISCALIZACIÓN
ARGENTINA	Presidente de la Auditoría	8 años y podrá ser reelegido	Resolución conjunta de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados	Lej 24156 por exorbitancia grave o manifiesto incumplimiento de sus deberes (al 124)	21, 22, 23	X	24, 25, 27, 30	Superintendencia de Bancos, sobre las entidades
BOLIVIA	Contralor General	10 años	El Presidente de la República a propuesta del Senado	El Poder Legislativo a través de un juicio de responsabilización que es adelantado por el Poder Supremo de Justicia	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	No, solo la Superintendencia de Bancos, sobre las entidades
BRASIL	Miembro-Presidente	1 año y una sola reelección sucesiva	Por el Órgano Colegiado del (CU) (Honorarios) y 1 Ministro	Por el Supremo Tribunal Federal	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	Las Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial efectúan un sistema de control interno, que no tiene sometimiento a la EFS
COLOMBIA	Contralor General	4 años	El Congreso, de una lista que presentan la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado	La Corte Suprema de Justicia puede ser atribuido	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	No, solo existen Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales y son independientes
COSTA RICA	Contralor General	8 años, pudiendo ser reelegido indefinidamente	La Asamblea Legislativa	La Asamblea Legislativa por renuncia o periodo interrumpido	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	No, solo audita intereses de los proyectos entes y órganos públicos y la Auditoría General de la Nación, que no tiene sometimiento a la EFS
CHILE	Contralor General	No hay límite, solo edad	El Presidente lo designa de acuerdo con el Senado	La Cámara de Diputados tramita la acusación constitucional, la cual escoge el Senado y resuelve	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	No, Solo las Superintendencias, como la Superintendencia de Fomento, con instrucciones de Previsiones Estatales, son fiscalizadas por la CGR
ECUADOR	Contralor General	4 años	El Congreso Nacional de una lista enviada por el Presidente de la República	El Congreso Nacional por falta grave o dolo en el cumplimiento de sus funciones o incapacidad permanente	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	No, solo las Superintendencias de Bancos y de compañías y la Dirección de Fiscalización del Incentivo del Fisco, cada uno en su ámbito
EL SALVADOR	Presidente	3 años pudiendo ser reelegido	La Asamblea Legislativa	Por resolución de la Asamblea Legislativa	21, 22, 23	X	24, 25, 27, 30	No
GUATEMALA	Contralor General de Cuentas	4 años	Escoge por el Congreso de la República por mayoría absoluta de votos	El Congreso de la República por negligencia o falta de idoneidad	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	Superintendencia de Bancos
HONDURAS	Contralor General	5 años	Elección del Congreso Nacional	El Congreso Nacional cuando se le compruebe la comisión de los irregularidades	21, 22, 23	No aplica control sobre los ingresos del Estado	24, 25, 28, 30	No, solo la Dirección General de Presupuesto, Contraloría General de la República, Cancillería General de Propiedad
NICARAGUA	Contralor General	6 años (modificación constitucional 1990/95)	La Asamblea General de una lista que propone el Presidente de la República	La Asamblea General por causa justificable	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	No, solo la Superintendencia de Bancos que controla las entidades financieras, y el Ministerio de Fomento
PANAMA	Contralor General	5 años	La Asamblea Legislativa de acuerdo al art. 165, No. 5 de la Constitución	La Suprema Corte de Justicia	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	Procuraduría de la Administración
PARAGUAY	Contralor General	5 años, pudiendo ser reelegido por un periodo más	La Cámara de Diputados por mayoría absoluta de votos propuesta por la Cámara de Senadores	Por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Senadores, por causas graves o falta de idoneidad de sus funciones	21, 22, 23	X	24, 25, 30	Tribunal de Cuentas
PERU	Contralor General	7 años	Lo designa el Congreso a propuesta del Ejecutivo	El Congreso Nacional por falta grave	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	No, solo la Superintendencia de Bancos y Seguros, Corporación Nacional de Desarrollo y Corporación Nacional de Fomento, sujetas al Sistema Nacional de Control
REP. DOMINICANA	Contralor General	Indefinido	Por Decreto del Poder Ejecutivo	Por disposición del Poder Ejecutivo	Dependiente del Poder Ejecutivo	X	24, 25, 30	Cámara de Cuentas de la República
URUGUAY	Presidente	5 años	La Asamblea General por 2/3 partes de los votos del total de sus componentes (al 28 constitucional)	Por una lista Asamblea General de controlada con las 2/3 partes de sus componentes	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	No, solo los Organos de Control Interno dependientes del Poder Ejecutivo
VENEZUELA	Contralor General	5 años	Las Cámaras del Congreso lo eligen en sesión conjunta	Solo puede ser removido por las Cámaras, por sentencia definitiva de la Suprema Corte de Justicia o un Tribunal Ordinario Competente	21, 22, 23	X	24, 25, 26, 27, 28, 30	No, Solo las Contralorías Estatales y Municipales

NOTAS:

21. Autonomía para decidir sus programas de auditoría; 22. Independencia en la realización de sus auditorías; 23. Facultad de sanción o declarar responsable de auditorías de Comisiones Legislativas; 24. Reconocimiento; 25. Observaciones; 26. Exigencia de acción correctiva o disciplinaria a responsables; 27. Fomento de responsabilidades; 28. Incentivos pecuniarios; 29. Auditoría en el exterior; 30. Reconocimiento de auditorías en materia presupuestal; 31. Asesoría al Gobierno; 32. Competencias y facultades otorgadas; 33. Negativa aprobación de la Cuenta Pública del Ministerio hasta que este socialice las recomendaciones; 34. Publica resultados de auditoría

**A3. ORGANO DE FISCALIZACION SUPERIOR
CUADRO COMPARATIVO
ENTIDADES FEDERATIVAS (MEXICO)**

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ORGANOS DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE ENTIDADES FEDERATIVAS
CASOS REPRESENTATIVOS
"CARACTERÍSTICAS GENERALES"

ENTIDAD	DESIGNACIÓN DEL ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN	ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EN QUE SE SUSTENTA SU ACTUACIÓN*	COMISIÓN DE LA LEGISLATURA QUE SIRVE DE ENLACE ENTRE EL CONGRESO Y EL ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN	AMBITOS SUJETOS A FISCALIZACIÓN**	EJERCE CONTROL DURANTE O EX-POST	TIPOS DE FISCALIZACIÓN**	PERIODICIDAD DE LA FISCALIZACIÓN
BAJA CALIFORNIA SUR	Contraloría Mayor de Hacienda	1, 2, 3, 4	Comisión de la Contraloría Mayor de Hacienda	5, 6, 7, 8	5 y 7 Ex-Post	9, 10 y 11	5 anual, 6 mensual, 7 anual, 8 mensual
CHIHUAHUA	Contraloría General del H. Congreso	1, 2, 3, 4	Comisión de Vigilancia de la Contraloría General	6, 8	6 y 8 Durante	9, 10, 11, 12 y 13	6 mensual y 8 mensual
DURANGO	Contraloría Mayor de Hacienda	1, 2, 3, 4	Comisión de Hacienda	5, 6, 7, 8	5 Ex-Post 6, 7 y 8 Durante	9, 10, 11, 12 y 13	5 anual, 6 mensual, 7 trimestral y 8 trimestral
GUERRERO	Contraloría Mayor de Gastos	1, 2, 3, 4	Comisión inspectora	5, 6, 7, 8	5 y 7 Ex-Post 6 y 8 Durante	9, 10, 11, 12 y 13	5 anual y mensual, 6 mensual, 7 anual, 8 mensual
JALISCO	Contraloría Mayor de Hacienda	1, 2, 3, 4	Comisión de Inspección	5, 6, 7	5 y 7 Ex-Post 6 Durante	9, 10 y 11	5 anual y mensual, 6 mensual, 7 anual
MICHOCÁN	Contraloría General de Gastos	1, 2, 3, 4	Comisión inspectora de la Contraloría General de Gastos	5, 6, 7, 8	5 y 7 Ex-Post y Durante 6 y 8 Durante	9 y 10	5 anual y trimestral, 6 mensual, 7 anual y trimestral, 8 mensual
NUEVO LEÓN	Contraloría Mayor de Hacienda	1, 2, 3, 4	Comisión de Vigilancia	5, 6, 7	5, 6 y 7 Ex-Post	9, 10, 11 y 13	5, 6, 7 anual
PUEBLA	Contraloría Mayor de Hacienda	1, 2, 3, 4	Comisión inspectora de la Contraloría Mayor de Hacienda	5, 6, 7, 8	5, 6, 7, 8 Ex-Post y Durante	9, 10, 11, 12 y 13	5, 6, 7 y 8 mensual y anual
QUERÉTARO	Contraloría Mayor de Hacienda	1, 2, 3, 4	Comisión de Hacienda	5, 6	5 y 8 Durante	9, 10, 11, 12 y 13	5 trimestral, 6 mensual
SONORA	Contraloría Mayor de Hacienda	1, 2, 3, 4	Comisión de Vigilancia	5, 6, 7, 8	5 y 7 Durante 6 y 8 Durante y Ex-Post	9, 10, 11 y 13	5 y 7 anual, 6 y 8 trimestral y anual
TABASCO	Contraloría Mayor de Hacienda	1, 2, 3	Comisión inspectora de Hacienda	5, 6, 7	5 y 7 Ex-Post 8 Durante	9, 10, 11 y 13	5 y 7 anual, 6 mensual
ZACATECAS	Contraloría Mayor de Hacienda	1, 2, 3, 4	Comisión de Vigilancia	5, 6, 7, 8	5, 6, 7 y 8 Durante y Ex-Post	9, 10, 11, 12, y 13	5 y 7 trimestral y anual, 6 y 8 mensual y anual

CUADRO 1 de 3

NOTAS:

- * 1. Constitución Política del Estado, 2. Ley Orgánica del Congreso del Estado, 3. Ley Orgánica Municipal, 4. Ley Orgánica de la Contraloría Mayor del Congreso del Estado.
- ** 5. Gobierno del Estado, 6. Gobierno Municipal, 7. Sector Parastatal, 8. Sector Paramunicipal
- *** 9. Auditorías de Racionalidad, Finanzas y Costos; 10. Auditoría de Obras Públicas; 11. Auditoría de Legalidad; 12. Auditoría de Sistemas; 13. Evaluación de Programas.

"CARACTERÍSTICAS GENERALES"

ENTIDAD	DOCUMENTOS QUE CONSTITUYEN LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL EJECUTIVO *	DOCUMENTOS QUE CONSTITUYEN LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL MUNICIPIO *	DESIGNACIÓN DEL TITULAR	DURACIÓN EN EL CARGO	No. DE PERSONAS QUE LABORAN EN EL ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN	AREAS CON LAS QUE CUENTA EL ORGANISMO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN *	AUTONOMÍA DE GESTIÓN **
BAJA CALIFORNIA SUR	23 y 24	19, 23, y 24	Lo propone y aprueba la Comisión de Hacienda y el Concedente Mayor de Hacienda	No tiene	22	25, 26, 27 y 34	37
CHIHUAHUA	23 y 24	16, 23 y 24	Propone la Junta de Coordinación Parlamentaria. Aprueba el pleno	No tiene	49	27, 28, 31 y 32	36, 37 y 38
DURANGO	15, 18, 19 y 20	14, 15, 18, 19, 20, 23 y 24	Lo propone el Presidente de la Gran Comisión y lo aprueba el pleno de la Cámara	3 años, opción a una reelección	54	27, 28, 29, 30, 32 y 34	35, 36, 37, 38 y 39
GUERRERO	14, 17, 19 y 19	14, 18, 19, 23 y 24	Designa al Presidente del Congreso y aprueba el pleno del Congreso	No tiene	76	25, 26, 27, 28, 29, 31 y 32	35, 36, 37, 38 y 39
JALISCO	14, 15, 18, 19 y 19	14, 18, 19, 20, 22, 23 y 24	Lo propone la Comisión Inspectora y lo aprueba el pleno del Congreso	No tiene	374	27, 28, 30, 31 y 32	37 y 38
MICHOCÁN	14, 16, 18 y 19	14, 16, 17, 18, 19, 23 y 24	Lo propone el Presidente de la Gran Comisión y lo aprueba el pleno del Congreso	8 años	85	25, 26, 27, 28 y 34	37 y 38
NUEVO LEÓN	14, 16, 17, 18, 19, 21 y 22	14, 16, 18, 19, 22, 23 y 24	Lo propone la Comisión de Vigilancia y lo aprueba el pleno del Congreso	6 años	21	25, 26, 27, 32 y 34	35, 36, 37, 38 y 39
PUEBLA	14, 15, 18 y 19	14, 15, 17, 18, 19, 23 y 24	Lo propone el Presidente de la Gran Comisión y lo aprueba el pleno del Congreso	No tiene	103	25, 26, 27, 28, 31, 32 y 34	35, 36, 37 y 38
QUERÉTARO	14, 17, 18 y 19	14, 17, 18, 19, 23 y 24	Lo propone la comisión de Hacienda y lo aprueba el pleno de la Cámara	3 años	48	25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 34	35, 36, 37 y 38
SONORA	14, 18, 20 y 21	14, 18, 19, 20, 21, 23 y 24	Lo propone la Comisión de Vigilancia y lo aprueba el pleno de la Cámara	6 años	35	26, 29, 31 y 33	36, 36, 37 y 38
TABASCO	18 y 19	14, 15, 18, 19, 23 y 24	Lo propone y lo aprueba la Comisión Inspectora de Hacienda	No tiene	80	27, 28, 33 y 34	37 y 38
ZACATECAS	14, 15, 17, 18 y 19	14, 15, 17, 18, 19, 23 y 24	Lo propone la Comisión de Vigilancia y lo aprueba el pleno de la Cámara	8 años	46	24, 28, 29, 31, 32, 33 y 34	35, 36, 37 y 38

NOTAS:

- * 14. Estado de Finanzas; 15. Estado de origen y aplicación de recursos; 16. Estado de resultados; 17. Ejercicio presupuestal; 18. Análisis de ingresos; 19. Análisis de egresos; 20. Informe sobre la situación de la deuda pública; 21. Informe programático; 22. Informe patrimonial; 23. Comprobantes y justificación de ingresos; 24. Comprobantes y justificación de gastos.
- ** 25. Ingresos; 26. Egresos; 27. Otra pública; 28. Jurídica; 29. Evaluación de programas; 30. Análisis e investigación económica; 31. Sistemas; 32. Administración; 33. Auditoría Interna; 34. Sub-Comisaría
- *** 35. Cuenta con un presupuesto propio; 36. Autonomía para ejercer su presupuesto; 37. Autonomía para decidir su programa de auditorías; 38. Independencia en la realización de auditorías; 39. Facultad de aceptar o declinar peticiones de auditorías de la Comisión Legislativa

"CARACTERÍSTICAS GENERALES"

CUADRO 3.46.3

ENTIDAD	UTILIZA ASESORIA EXTERNA	FISCALIZA SUBSIDIOS Y GASTOS CONCERTADOS *	ACCIONES **	INFORMES QUE PRODUCE ***	PERIODICIDAD	OTROS ORGANOS CON FACULTAD DE FISCALIZACION
BAJA CALIFORNIA SUR	No	41 y 43	45 y 46	52 y 53	52 y 53 anual	Contraloría Estatal Contraloría Municipal
CHILAHUA	No	44	45 y 46	51 y 53	51 trimestral 53 anual	Contraloría Estatal
DURANGO	No	42, 43 y 44	45, 46, 47, 48, 49 y 50	51, 52, 53 y 55	52 anual 53 y 56 mensual	Contraloría Estatal
GUERRERO	No	41, 42 y 44	45, 46 y 47	51, 52, 53, 55 y 56	51, 53 y 55 mensual y trimestral 52 y 56 anual	Contraloría Estatal Contraloría Municipal
JALISCO	No	41, 42 y 44	45, 46, 47, 48, 49, 50	51, 52, 53, 54	51 mensual 52 y 53 anual 54 trimestral	Contraloría Estatal
MICHOCÁN	No	41, 42 y 44	45, 46, 48 y 49	51, 52 y 53	51 trimestral 52 y 53 anual	Contraloría Estatal
NUEVO LEÓN	No	41 y 42	45, 46, 47, 48, 49 y 50	51, 52 y 53	51, 52 y 53 anual	Contraloría Estatal
PUEBLA	No	44	45, 46, 47, 48, 49 y 50	51, 52, 53 y 54	51 mensual 52 y 53 anual 54 cuatrimestral	Contraloría Estatal
QUERÉTARO	No	41, 42, 43 y 44	45, 46, 47, 48, 49 y 50	52 y 53	52 y 53 anual	Contraloría Estatal
SONORA	No	42 y 44	45, 46, 47, 48, 49 y 50	51, 52 y 53	51 mensual 52 y 53 anual	Contraloría Estatal
TABASCO	No	44	45, 46 y 50	52 y 53	52 y 53 anual	Contraloría Estatal
ZACATECAS	No	42 y 44	45, 46, 47, 48, 49 y 50	51, 52 y 53	51 semestral 52 y 53 anual	Contraloría Estatal

NOTAS:

- * 41. Concedidos del Gobierno Federal al Estatal, 42. Concedidos del Gobierno Estatal al Municipal, 43. Gasto concertado entre Federación y Estado, 44. Gasto concertado entre Estado y Municipio
- ** 45. Observaciones, 46. Recomendaciones, 47. Promueve el encargo de responsabilidades, 48. Promueve el cobro de cantidades no percibidas por la Hacienda Pública, 49. El pago de recargos, íntegros y perjuicios, 50. Promueve la ejecución de actos concertados o concertos que efectúan los programas, subprogramas y partidas presupuestales.
- *** 51. Informe de actividades y presupuesto, 52. Informe de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado, 53. Informe de los resultados de la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Municipal, 54. Informe de irregularidades, 55. Informe sobre resultados de las auditorías, 56. Informe sobre auditorías específicas ordenadas por el H. Congreso.

Referencias Bibliográficas

Referencias Bibliográficas.

Introducción

1. Kliksberg, Bernardo. ***“Cómo Transformar al Estado?: Más allá de Mitos y Dogmas”***, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
2. Ibídem.
3. Ibídem.
4. Crozier, Michel. ***Estado Modesto, Estado Moderno; Estrategia para el Cambio***, Fondo de Cultura Económica, Secc. de Obras de Economía, 2ª Edición, México, 1992,
5. Ibídem.
6. Ibídem.
7. Pichardo Pagaza, Ignacio. ***Introducción a la administración pública de México***, libros de texto del INAP, México, 1984.
8. Ayala Espino, José Luis. ***Límites del mercado, límites del Estado***, INAP, México, 1992.
9. Ordaz, Arturo. ***Reseña del libro: Límites del mercado, límites del Estado de José Luis Ayala Espino***, documento inédito, México, 1994.
10. Guerrero, Omar. ***El Estado en la Era de la Modernización***, Plaza y Valdés Editores, 2ª edición, México, 1993.

11. Cabello, Alejandra. **Reseña del libro de José Trinidad Lanz Cárdenas: La Contraloría y el Control Interno en México**, Revista Empresa Pública. Problemas y Desarrollo, Vol. II, Núms. 6-7, CADEP-CIDE, México, 1988.
12. Galbraith, Jonh. **Desafíos que plantea un nuevo milenio**, Fondo Monetario Internacional, *Finanzas y Desarrollo*, diciembre de 1999. Ibarra, David. **El Nuevo Orden Internacional**. Correa, Eugenia; Girón, Alicia y Martínez, Ifigenia. **Globalidad, Crisis y reforma monetaria**.
13. Bauman, Zygmunt. **La globalización. Consecuencias humanas**.
14. Fukuyama, Francis. **El fin de la historia y el último hombre**. Planeta, México, 1992.
15. Comité de Expertos Independientes. **Segundo Informe sobre la reforma de la Comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude**, vol. I y II, 10 de septiembre de 1999 (www.europarl.eu.int/expert/es). En la OCDE el 23 de abril de 1998 se adoptaron una serie de principios para favorecer la gestión de la ética en el servicio público. Véase la página www.oecd.org.
16. Lozano, Juan y Dirani, Valeria. **La Hora de la Transparencia en América Latina. El Manual de Anti-Corrupción en la Función Pública**.
17. *Ídem*.
18. Transparency International, citado por World Policy Institute Americas Project. Ver <http://worldpolicy.org/americas/mexico/mexico.html>).

19. *Op. cit.* Lozano, Juan, et. al. **La Hora de la Transparencia en América Latina.**
20. Tomassini, Luciano, *op. cit.*
21. Aguilar Villanueva, Luis. **Los objetos de conocimiento de la Administración Pública**, Revista de Administración Pública (RAP), No. 54, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1980.
22. *Ibíd.*
23. *Ibíd.*
24. *Ibíd.*
25. *Ibíd.*
26. *Idem.*
27. Chevaller, Jacques, Loschak, Daniele. **La Ciencia Administrativa**, INAP, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español, México, 1983.
28. *Ibíd.*
29. Kast E., Fremont., Rosensweig, James. **Organization and management. A systems and contingency approach**, Mc-Graw Hill-Kogakusha, tercera edición, E.U.A., 1979.
30. Ayala Espino, José Luis. **Límites del mercado, límites del Estado**, INAP, México, 1992.
31. Kliksberg, Bernardo. **¿Cómo Transformar al Estado?: Más Allá de Mitos y Dogmas**, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

32. Lindberg, Roy. ***El Desconocido Arte de Controlar***, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1971.
33. Alcántara, César. ***La Contraloría y sus Funciones***, ECASA, Décimotercera reimpresión, México, 1993.
34. Ríos, María Virginia. ***Auditoría Administrativa y Gubernamental como Herramientas de Control en la Administración Pública***, Tesis de licenciatura de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, México, 1992.

Capítulo 1

1. Tomassini, Luciano. **Estado, gobernabilidad y desarrollo**. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, E.U.A., 1993
Castoriadis, Cornelius. **La democracia como procedimiento y como régimen**. Vuelta, No. 227, octubre de 1995.
2. De la Madrid Hurtado, Miguel. **Plan nacional de desarrollo 1983-1988**. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Primera edición, México, mayo de 1983.
3. Pulantzas, Nicos. **La crisis del Estado**. España, Editorial Barcelona, 1976.
Grupo Trilateral. "Informe del grupo trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias al comité ejecutivo de la comisión trilateral", en **La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista**. CIDE, Cuadernos Semestrales, Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3, tercera reimpresión, enero de 1982.

4. Paz, Octavio. **El ogro filantrópico**, en Vuelta, Agosto 1978. Editorlal Joaquín Mortíz, México, segunda edición, mayo de 1979.
- 5 y 6. Smith, Adam. **Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones**. FCE, México 1987. Quinta reimpresión.
7. Vasco Urbe, Luis Guillermo. **Notas sobre el Estructuralismo**. Conferencia en un curso para dirigentes sindicales. Proyecto ISCOS-ORCT, 1993.
8. Ortiz, Edgar. Mimeo. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 2003.
9. Ortiz, Edgar. Op. cit.
10. Krauze, Enrique. **La ética católica y el espíritu de la democracia**, en Letras Libres. Año II, No. 14, México, Febrero 2000.
- Alamán, Lucas. **Documentos diversos (inéditos y muy raros)**. Tomo I, Ed. Jus, México, 1945.
- Mora, José María. **Obras sueltas**. Ed. Porrúa, México, 1963.
11. Córdova, Arnaldo. **¿Un nuevo Estado?**, en Nexos, No. 145, México, enero 1990.
- González Casanova, Pablo y Flores Cano, Enrique. **Estado y sociedad en México**. Siglo XXI, México, 1979.
12. Villareal, René. **El reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad: hacia una economía participativa de mercado**. Documento en Internet del CLAD.

13. Krauze, Enrique. **La ética católica y el espíritu de la democracia**, en Letras Libres. Año II, No. 14, México, febrero del 2000.
14. Maddison, A. **Crises: latin américa and asia, 1929–38 and 1973–83**. Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 1985.

OCDE. **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE**. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia. Madrid, España, 1997.
15. Rico, Carlos. **Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia**, en La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista. CIDE, Cuadernos Semestrales, Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3, tercera reimpression, México, enero de 1982.
16. Cooper, Richard N., Kaiser, Karl y Kosaka, Masataka. **Hacia un sistema Internacional renovado**, en La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista. CIDE, Cuadernos Semestrales, Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3, tercera reimpression, México, enero de 1982.
17. Ortiz, Edgar. Op. cit.
18. Córdova, Arnaldo. **Reforma del Estado y crisis en México**, en La Jornada Semanal, periódico La Jornada. México, 14 de octubre de 1984.
19. Basáñez, Miguel. **El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México**. Siglo XXI Editores, México, 1991.
20. OCDE. **Reforma regulatoria en México**. Vol. 1, Francia, 2000.

21. Maddison, A. *op. cit.* Editorial, en **La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista**. CIDE, Cuadernos Semestrales, Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3, tercera reimpresión, México, enero de 1982.
22. Lechner, Norbert, Millán, René y Valdés Ugalde, Francisco (coordinadores), **Reforma del Estado y coordinación social**. UNAM-Plaza Valdés Editores, Primera Edición, México, 1999.
23. Stiglitz, Joseph. **Más instrumentos y metas amplias para el desarrollo. Hacía el consenso Post-Washington**, en Desarrollo económico. No. 151, Vol. 38, Argentina, octubre-diciembre de 1998.
24. Rebolledo, Juan. **Reforma del Estado en México**. FCE, México, 1993.
25. OCDE. **Reforma Regulatoria en México**. Vol. 1, Francia, 2000.
26. Méndez, José Luis. **Estudio introductorio**; en Guy, Peters. **La Política de la burocracia**. FCE, México 1999.
27. Calderón Rodríguez, José María. **La ruptura del colaboracionismo y las perspectivas de la democracia**. UNAM-Siglo XXI editores. México, 1989.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Greca, México 1999.
28. Maddison, A. **Crisis: Latin America and Asia, 1929-38 and 1973-83**. Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 1985.
29. Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo. **Desregulación económica 1989-1993**. FCE. México, 1994.

30. **Diario Oficial**, 15 agosto 1989.
31. Martínez, G. y Fárber, G. *Op. cit.*
32. Sierra, Justo. **Evolución política del pueblo mexicano**. Obras completas, tomo XII. Nueva Biblioteca Mexicana. México, 1977.
33. Guerrero, Omar. **Del Estado gerencial al Estado cívico**. Miguel Angel Porrúa Editores. México, 1999.
34. Martínez, G. y Fárber, G. *Op. Cit.*
35. Crozier, Michael; Huntington, Sammuell P. y Watanki, Jopi. **Informe del grupo trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias**, en La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista. CIDE, Cuadernos Semestrales, Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3, tercera reimpresión, México, enero de 1982.
36. Guerrero, Omar. **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**, Miguel Angel Porrúa Editores, México, 1999.
37. Garza Toledo, Enrique, coordinador. **La privatización en México: Consecuencias sociales y laborales**. Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana, México, 1998.
38. Arroyo Picard, Alberto. **Las privatizaciones y el sentido de la empresa pública**, en Garza Toledo, Enrique, coordinador, *Op. cit.*
39. Krauze, Enrique. **El gobierno, la izquierda y la democracia**, en Vuelta. No. 81, México, junio de 1984.
40. *Ibidem.*

41. Santillán, Fernando. **Estado y neoliberalismo en México**, en Nexos. No. 74, México, febrero 1984.
42. Krauze, Enrique. **Por una democracia sin adjetivos**. Joaquín Mortiz Planeta, Primera Edición, México, Junio de 1986.
43. Martínez, G. y Fárber, G; *op. cit.*
44. *Ibidem*
45. Arroyo Picard, Alberto, *Op. cit.*
46. *Ibidem.*
47. Huerta, Arturo. **Hacia una estrategia económica alternativa**, en López Díaz, Pedro, Coordinador. **México: Reforma y Estado**, UNAM, IIE, UAM-X, México, 1996.
48. Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho Administrativo**. Mc. Graw Hill, UNAM, 1997.
49. Sánchez González, *Op. cit.*
50. *Ibidem.*
51. *Ibidem.*

Capítulo 2

1. López Presa, José Octavio. **Corrupción y cambio**. FCE, México, 1998.
2. SECODAM. **Programa de modernización de la administración pública** (Promap). Versión en internet.

3. SECODAM. **Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.** Versión en internet en www.SECODAM.gob.mx.
4. López Presa, op. cit.
5. Carbonell, Miguel. **Reforma del Estado y cambio constitucional en México.** Instituto de Investigaciones Jurídicas. Documento de Trabajo-UNAM. Segunda versión, México, Mayo del 2000.
6. Díaz Serrano, Jorge. **Yo, Jorge Díaz Serrano. La encubierta lucha de ambiciones por el poder, escrita en la soledad de una celda.** Editorial Planeta, México, 1989.
7. Gollás, Manuel, **El gobierno en el desarrollo económico de México: 1980-1996.** Foro Internacional. Revista Trimestral publicada por el Colegio de México, vol. XL, No. 1, México, enero-marzo, 2000.

Kessler, Timothy P. **Capital político: política financiera mexicana durante el gobierno de Salinas.** Foro Internacional. Revista Trimestral publicada por el Colegio de México, vol. XXXIX, Nos. 2-3, México, abril-septiembre, 1999.
8. Acosta Córdoba, Carlos y Ortega Pizarro, Fernando. **Los apoyos colectivos del empresariado dejan una sensación de corporativismo fascista: Sánchez Navarro.** Proceso. No. 1179, México, 6 de junio de 1999.
9. Acosta Córdoba, Carlos y Monge, Raúl. **12 de enero de 1994: Zedillo llamó a Cabal y lo envió con Espinosa Villarreal para financiar al PRI.** Proceso. No. 1184, 1995, México, 1999.

10. Angulano Roch, Eugenio. **México y la globalización financiera**. Foro Internacional. Revista Trimestral publicada por el Colegio de México, vol. XL, No. 2, México, abril-junio, 2000.
11. López Obrador, Andrés Manuel. **Fobaproa: expediente abierto**. Editorial Grijalbo, México, 1999.
12. Aspe Armella, Pedro. **Convención Bancaria de agosto de 1990**, realizada en Ixtapa, México, 1990.
13. Hounle, Adela, Pittaluga, Lucía y Scatolín, Fabio. **La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento**. Revista de la CEPAL No. 68, Publicación de las Naciones Unidas, Agosto 1999.
14. Sánchez Vázquez, Adolfo. **Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo**. UNAM-FCE, Primera edición, México 1999.
15. SHCP. **Fobaproa: la verdadera historia**. SHCP, México, 1998.
16. Székely, Gabriel. **Fobaproa e IPAB: el acuerdo que no debió ser**. Editorial Océano, México, 1999.
17. Cruz Serrano, Noé. **Fobaproa, al rescate**. Época. México, 19 de julio de 1999.
18. Kessler, Timothy P. **Capital político: política financiera mexicana durante el gobierno de Salinas**. Foro Internacional. Revista Trimestral publicada por el Colegio de México, Vol. XXXIX, Nos. 2-3, México, abril-septiembre, 1999.
19. SHCP. **Fobaproa: la verdadera historia**, SHCP, México, 1998.

20. Ebrard Casaubon, Marcelo. **Fobaproa: la oportunidad perdida**, en Székely, Gabriel. Op. Cit, México, 1999.
 21. OCDE. **Estudios Económicos de la OCDE. México, 1996-1997**. OCDE, 1998.
 22. Melquior, José Gilherme. **Liberalismo viejo y nuevo**. FCE, México, 1993.
 23. Friederich, Karl J. **La Separación de Poderes**. Revista del Senado de la República, No. 13, Vol. 4, México, oct.-dic. 1998.
 24. Acosta Córdoba, Carlos y Vargas Medina, Agustín. **La banca rescatada no reacciona y requerirá de un nuevo salvamento**. Proceso. No. 1186, México, 25 de julio de 1999.
 25. *Ibidem*.
 26. *Ibidem*.
 27. Rubio, Luis. **Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud**. Nexos. No. 247, México, julio de 1998.
 28. SHCP. op. cit.
 29. Heller, Agnes y Ferend, Fehér. **Políticas de la posmodernidad. Ensayos de crítica cultural**. Ediciones Península, Segunda edición, Barcelona, 1994.
 30. Bobbio, Norberto. **El futuro de la democracia**. FCE, Tercera reimpresión, México, 1999.
- Meyemberg, Yolanda. **La ciencia política y el debate contemporáneo**, en Merino, Mauricio. **La Ciencia Política en México**. FCE, México, 1999.

31. Melquior, José Gilherme, op. cit.
32. Hamdan Amad, Fauzi. **Aspectos Jurídicos de la Deuda Pública** Revista Quórum. 2da. Epoca, Año VI, No. 57, México, sep.-oct. 1997
33. Aguilar Zinser, Adolfo. **La negociación del Fobaproa**, en Székely Gabriel, coordinador, op.cit.
34. Székely, Gabriel. op. cit.
35. Ibídem.

Capítulo 3

1. Lewis, Oscar. **Los hijos de Sánchez**. Grijalbo, México, 1985.
2. Carrillo Castro, Alejandro. **La desigualdad de género**, Gobierno del Estado de Veracruz, México, 2002.
3. Boltvinik, Julio y Hernández Laos. **Encuesta Ingreso gasto de los hogares de 1989**. Siglo XXI, México, 1999.
4. Heller, Agnes y Feren, Fehér. **Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural**. Edit. Península; Barcelona, 1994.
5. Gilherme Merquior, José. **Liberalismo viejo y nuevo**. F.C.E.; Primera Edición, México, 1993.
6. Berman, Sabine. **Para la mujer**. Letras Libres No. 16, México, abril 2000.
7. Fukuyama, Francis. **El fin de la historia y el último hombre**. Planeta; Primera reimpresión, México, 1992.

8. Sánchez Vázquez, Adolfo. **Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo.** UNAM-FCE; Primera edición, México, 1999.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. **Origen y fundamentos del poder político.** Editorial Grijalbo; México, 1985.
9. Sloterdijk, Peter. **Patria y globalización.** Nexos No. 262, México, Octubre 1999.
10. Maldonado Hernández, G. en **Reforma del Estado y coordinación social.** Coordinadores Lechner, Norbert, Millán, René y Valdés, Ugalde Francisco. Editorial. Plaza y Valdes-UNAM; México, 1999.
11. Zebadúa, Emillo. **A favor del juego limpio,** Letras libres No. 14. México, febrero del 2000.
12. Hill, Benjamín. **Los debates políticos en T.V.,** Semanario Etcétera No. 372. México, 16 de marzo del 2000.
13. Castañeda, Jorge G. **La Herencia.** Editorial Alfabúara; México, 1999.
14. Irizar Rojas, Guadalupe. **Reforma.** México, mayo 5 del 2000.
15. Comités de Expertos Independientes. **Segundo Informe sobre la reforma de la comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude.** vols. I y II; Documento de internet de Europar, 10 de septiembre 1999.
16. Lujambio, Alonso. **Adiós a la excepcionalidad.** Este País. N° 107, México, febrero del 2000.

17. Reyes Heróles, J. **El liberalismo mexicano. Los orígenes**. FCE. Tomo I, Cap. VIII, México, 1982.
18. Loaeza, Soledad **Liberalización política e incertidumbre en México**, en Lorena Cook y otros (editores.). **Las dimensiones políticas de la reestructuración económica**. Cal y Arena, México, 1996.
19. Comisión Trilateral. **La Comisión Trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista**. CIDE. Cuadernos Semestrales Estados Unidos. Perspectiva Latino Americana. No. 2-3. Publicación Semestral, México, enero de 1982.
20. Centros de Estudios Económicos y Demográficos. **Dinámica de la población en México**. El Colegio de México, México, 1991.
21. Wouter van Ginneken,. **Socio-economic groups and income distribution in Mexico**. Croom Helm Ltd, Londres, 1980.
22. Dietz H., p. 19.
23. Ibidem.

Capítulo 4

1. Crossman, R.H.S. **Biografía del Estado moderno**. F.C.E.; México, 1974.
2. Paz, Octavio. **El ogro filantrópico. Historia y política: 1971-1978**. Editorial Joaquín Mortiz, segunda edición, México, mayo de 1979.
3. Sabine, George.H. **Historia de la teoría política**. F.C.E. Sexta reimpresión, México, 1975.

4. Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. **Origen y fundamentos del poder político**. Edit. Grijalbo; México, 1985.
 5. Gilherme Merquior, José. **Liberalismo viejo y nuevo**. F.C.E. Primera edición, México, 1993.
 6. Heller, Agnes y Feren, Fehér. **Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural**. Editorial Península. Barcelona, 1994.
 7. Friederich, Karl J.; **La separación de poderes**; Revista del Senado de la República. vol. 4, No. 13, México, oct.-dic. 1998.
 8. Sánchez Vázquez, Adolfo. **Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo**. UNAM-FCE; Primera edición, México, 1999.
 9. Bobbio, N. y Bovero, M.; *op. cit.*
 10. Friederich, K.; *op. cit.*
 11. Bobbio, Norberto. **El futuro de la democracia**. FCE, México, 1999.
 12. Bobbio, Norberto y Matterucci, Nicola. **Diccionario de política**. Ed. Siglo XXI; Tomo I, México, 1981.
 13. Gilherme, J.; *Op. cit.*
 14. Friederich, Karl J, *Op. cit.*
 15. Fukuyama, Francis. **Las mujeres y la evolución de la política mundial**, Letras Libres No.16, Año 11, México, abril del 2000.
- Galbraith, John Kenneth. **Finanzas & Desarrollo**, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 1999.

16. Sepúlveda I., Ricardo J. **El equilibrio de poderes bajo el tamiz de la justicia política**, Revista del Senado de la República. Vol. 5, No. 16, México, jul.-sep., 1999.

OCDE. **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE**, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia. Versión española. Madrid, 1997.
17. Espinosa Toledo, R. en **Superpresidencialismo y régimen presidencial en México**, en Merino, Mauricio, coordinador. La ciencia política en México. CONACULTA-FCE; México, 1999.

Tomassini, Luciano. **Estado, gobernabilidad y desarrollo**. Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, 1993.
18. Messner, Dirk. **Del Estado céntrico a la sociedad de redes. Nuevas exigencias a la coordinación social**, en Lechner, Norbert, Millán, René y Valdés, Francisco, coordinadores. **Reforma del Estado y coordinación social**. Editorial Plaza y Valdes-UNAM; México, 1999.
19. Cerroni, Umberto. **Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías**. Siglo XXI; México, 1992.
20. Sánchez, A. *op. cit.*
21. Heller, A y Feren, F; *op. cit.*
22. Sánchez A., *op. cit.*
23. Gilherme, J.; *op. cit.*

- Bobbio, Norberto. 1999, *op. cit.*
24. Cisneros H., Isidro. **Constitucionalismo y división de poderes**, Revista del Senado de la República. vol. 4. No. 13, México, octubre.-diciembre de 1998.
 25. Bobbio, N; *op cit.*
 26. Cerroni, U; *op. cit.*
 27. Heller, A. y Feren, F. *op. cit.*
 28. Heller, A. y Feren, F. *op. cit.*
 29. Meyenberg, Y.; *op. cit*
 30. Castoriadis, Cornelius.. **La democracia como procedimiento y como régimen**. Vuelta. Año XIX, No. 227, México, octubre de 1995.
 31. Castoriadis, Cornelius, *op. cit.*

Capítulo 5

1. Naim, Moisés. **Un Marco Conceptual para el Análisis de Implementación de Políticas Públicas**. Politeia No. 8, Caracas, 1979.
2. *Ibidem.*, p. 9.
3. *Ibidem.*, p.11.
4. *Ibidem.*, p. 13.
5. *Ibidem.* p. 14.
6. *Ibidem.*, p. 18.

7. Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración.** Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
8. Cardoso Brum, Myriam. **La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones.** Revista de Administración Pública No. 84, México, 1993.
9. *Ibidem.*, p. 173.
10. *Ibidem.*, p. 197.
11. Aguilar Villanueva, Luis **“Los objetos de conocimiento de la Administración Pública”**, Revista de Administración Pública (RAP), No. 54, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1980.
12. *Ibidem.*, p. 370
13. *Ibidem.*, p. 365
14. *Ibidem.*, p. 367
15. *Ibidem.*, p. 370.
16. *Ibidem.*
17. Lilienfeld, Robert. **Teoría de Sistemas. Orígenes y aplicaciones en ciencias sociales**, Ed. Trillas.
18. Buckley, Walter. **Sociology and modern system theory.** Citado por Robert Lilienfeld, Ed. Trillas.
19. Lilienfeld. op. cit

20. Chevallier, Jacques, Loschak, Danlele. **"La Ciencia Administrativa"**, INAP, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español, México, 1983.
21. *Ibidem.*, p. 71.
22. Kaste, Fremont., Rosenzweig, James. **"Organización and management. A systems and contingency approach"**, Mc-Graw Hill-Kogakusha, tercera edición, E.U.A, 1979.
23. Ayala Espino, José Luis. **Límites del mercado, límites del Estado"**, INAP, México, 1992.
24. Naim, Moisés. **Un Marco Conceptual para el Análisis de Implementación de Políticas Públicas.** Polliteia No. 8, Caracas, Venezuela, 1979.
25. *Ibidem.*, pp. 29-31.
26. Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración.** Madrid 1989. Instituto Nacional de Administración Pública.
27. Walton, Mary. **Cómo Administrar con el Método Deming**, Editorial Norma, Sexta reimpresión, Colombia, 1991.
28. Kliksberg, Bernardo. **Cómo Transformar al Estado; Más Allá de Mitos y Dogmas"**, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
29. *Ibidem.*
30. *Ibidem.*

31. Crozier, Michel. **Estado Modesto, Estado Moderno; Estrategia para el Cambio**, Fondo de Cultura Económica, Secc. de Obras de Economía, 2a. edición, México, 1992.
32. Ibídem.
33. Ibídem.
34. Lanz Cárdenas, José Trinidad. **El Marco Jurídico Administrativo del Control en la Administración Pública Federal**, RAP No. 57/58, INAP, México, 1984.
35. Ibídem.
36. Ibídem.
37. Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 1989.
38. Ibídem.
39. Kliksberg, Bernardo. **¿Cómo Transformar al Estado?; Más Allá de Mitos y Dogmas**, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
40. Lindberg, Roy. **El Desconocido Arte de Controlar**, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1971.
41. Alcántara, César. **La Contraloría y sus Funciones**, ECASA, Déclmotercera reimpresión, México, 1993.
42. Ríos, María Virginia. **Auditoría Administrativa y Gubernamental como Herramientas de Control en la Administración Pública**, Tesis de

licenciatura de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, México, 1992.

43. Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración.** Madrid 1989. Instituto Nacional de Administración Pública.
44. Lanz Cárdenas, José Trinidad. **El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal,** RAP No. 57/58, INAP, México, 1984.
45. Ibídem.
46. Ibídem.
47. Ballart, Xavier. **¿Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos?.** Madrid 1992. Ministerio de las Administraciones Públicas.
48. Ibídem.
49. Ibídem.
50. Ibídem.
51. Sulbrandt, José. **Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público.** Bernardo Kliksberg ed. **¿Cómo Enfrentar la Pobreza?.** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1992.
52. Sulbrandt, José. **La Evaluación de los Programas Sociales: Una Perspectiva Crítica de los Modelos Usuales.** Pobreza: Un Tema

- Impostergable.** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1993.
53. Sulbrandt, José. **Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público.** Bernardo Kliksberg ed. **¿Cómo Enfrentar la Pobreza?** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1992.
54. Ibidem.
55. Ibidem.
56. Ibidem.
57. Sulbrandt, José. **La Evaluación de los Programas Sociales: Una Perspectiva Crítica de los Modelos Usuales. Pobreza. Un Tema Impostergable.** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1992.
58. Ballart, Xavier. **¿Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos?** Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
59. Ibidem.
60. Ibidem.
61. Sulbrandt, José. **Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público.** Bernardo Kliksberg ed. **¿Cómo Enfrentar la Pobreza?** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1992.
62. Ibidem.

63. Ibidem.
64. Ballart, Xavier. **¿Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos?**. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
65. Ibidem.
66. Ibidem.
67. Sulbrandt, José. **Evaluación de Políticas Públicas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público**. Bernardo Kliksberg ed. **¿Cómo Enfrentar la Pobreza?** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1992.
68. Sulbrandt, José. **La Evaluación de los Programas Sociales: Una Perspectiva Crítica de los Modelos Usuales. Proeza: Un Tema Impostergable**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1993.
69. Ibidem.
70. Ballart, Xavier. **¿Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos?**. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
71. Cardoso Brum, Myriam. **La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones**. Revista de Administración Pública No. 84. México, 1993
72. Ibidem.
73. Ibidem.

74. Sulbrandt, José. **La Evaluación de los Programas Sociales: Una Perspectiva Crítica de los Modelos Usuales. Pobreza: Un Tema Impostergable.** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1993.
75. Grindle, Marille. **Restricciones Políticas en la Implementación de Programas Sociales: La Experiencia Latinoamericana.** Bernardo Kliksberg ed. **¿Cómo Enfrentar la Pobreza?**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1992.
76. Sulbrandt, José. **La Evaluación de los Programas Sociales: Una Perspectiva Crítica de los Modelos Usuales. Pobreza: Un Tema Impostergable.** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1993
77. Pichardo Pagaza, Ignacio. **Introducción a la administración pública de México**, libros de texto del INAP, México, 1984.
78. Cabello Alejandra. **Reseña del libro de José Trinidad Lanz Cárdenas; la Contraloría y el Control Interno en México**, Revista Empresa Pública. Problemas y desarrollo, Vol. II, Núms. 6-7, CADEP-CIDE, México, 1988.

Capítulo 6

1. Lanz Cárdenas, José Trinidad. **La Contraloría y el Control Interno en México**, Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF)/FCE, segunda edición, México, 1993.
2. *Ibidem.*

3. Ibídem.
4. Ibídem.
5. Ibídem.
6. Ibídem.
7. Ibídem.
8. Ibídem.
9. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1994.
10. Manjarez Rivera, Jorge. **La Construcción Institucional de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México: 1997-2001**. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, UNAM, México, 2002.

Capítulo 7

1. Unión Europea. www.europa.eu.int
2. **Entrevista a John Kenneth Galbraith**, en la revista Finanzas & Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 1999.
3. Castorlads, Cornelius. **La democracia como procedimiento y como régimen**. Revista Vuelta, No. 227, México, octubre de 1995.
4. Cordera, Rolando. **Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina**, en Soledad Loaeza (compiladora), **Reforma del Estado y democracia en América Latina**, COLMEX, México, 1996.

5. Metcalfe, Les. **La gestión pública: de la imitación a la innovación**, en Losada, Marrodán Carlos (editor), **¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado**. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, E.U.A., 1999.
6. Aguilar Villanueva, Luis F. **El estudio de las políticas públicas**. Editorial Porrúa, México, 1992.
7. Aguilar Villanueva, *op.cit.*
8. Jarquín, Edmundo y Losada, Carlos. **Aportes de las ciencias de gestión (management) a la reforma del Estado**, en Losada Marrodán, Carlos (editor), 1999.
9. García Salnz, Ricardo. **Presupuesto y rendición de cuentas en México**. Revista Quórum, No. 69, Año VIII, México, noviembre-diciembre 1999.
10. Boltvinik, Julio. **Debate, desigualdad y pobreza**. La Jornada. Columna Economía Moral, México, 28 de abril de 2000.
11. Salles, Vanía y Tuirán, Rodolfo. **Mujer y pobreza hogareña: en la búsqueda de soluciones**. Editorial Mimeo, Revista El Cotidiano, página web, México, 1994.
12. Attanacio, Orazio y Székely, Miguel. Introducción a **La pobreza en la América Latina. Análisis basado en los activos**, en Pobreza y Activos en la América Latina, Trimestre Económico, vol. LXVI (3), No. 263. FCE, México, julio-septiembre de 1999.
13. Attanacio, Orazio y Székely, Miguel, *op. cit.*
14. Attanacio, Orazio y Székely, Miguel, *op. cit.*

15. Attanacio, Orazio y Székely, Miguel, *op. cit.*
16. Attanacio, Orazio y Székely, Miguel, *op. cit.*
17. Attanacio, Orazio y Székely, Miguel, *op. cit.*
18. Attanacio, Orazio y Székely, Miguel, *op. cit.*
19. Boltvinik, Julio. **Para superar la pobreza**. La Jornada, Columna Economía Moral, México, viernes 28 de julio de 2000.
20. Moctezuma Barragán, Esteban. **Por un gobierno por resultados**. FCE, México, 1999.
21. Boltvinik, Julio. **Los excluidos del Progreso**. La Jornada, Columna Ojarasca, México, septiembre 1999.
- Zaid, Gabriel. Revista Vuelta. *Cfr.* Vuelta 89, abril de 1984; Vuelta 117, agosto de 1986 y Vuelta 124, marzo de 1987.
- Zaid, Gabriel. **El progreso improductivo**. Ed. Océano, México, 1999.
- Zaid, Gabriel. **La economía presidencial**. Ed. Océano, México, 2000.
22. Loeza, Soledad. Revista Nexos. No. 145, México, Enero de 1990.
23. Guerrero, Omar. **Del Estado gerencial al Estado cívico**. Editorial Porrúa. México, 1999.
24. Heller, Agnes y Feren, Fehér. **Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural**. Ediciones Península, 2ª. Edición, Barcelona, 1994.
25. Astudillo Moya, Marcela. **La hacienda pública de México en el año 2000** Revista Quórum, No. 69, Año VIII, México, noviembre-diciembre de 1999.
26. Guerrero, Omar, 1999, *op. cit.*.

27. Zald, Gabriel. *op. cit.*
28. OCDE. **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE.** OCDE. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia. Madrid, España, 1997.

Hounie, Adela, Pittaluga, Lucía y Scatolín, Fabio. **La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento.** Revista de la CEPAL, No. 68, agosto 1999, Publicación de las Naciones Unidas.
29. Przeworski, Adam. **El Estado y el ciudadano.** CIDE, Revista Política y Gobierno, vol. V, No. 2, México, 2º. Semestre de 1998
 - a. OCDE. *op. cit.*
30. Heller, A y Feren, F; *op. cit.* p. 182-184.
31. Porter, Michael. **La ventaja competitiva de las naciones.** Javier Vergara Editor. Buenos aires, 1991.
32. Boltvinik, Julio. **Exportación de mano de obra barata.** La Jornada. 31 de julio de 2000.
33. Dror, Yehezkel. **Capacidades para gobernar un país como México,** en Schmidt, Samuel (coord.), *op. cit.*
34. Segovia, Rafael **La resistencia al cambio.** Foro Internacional. Revista trimestral publicada por el Colegio de México, vol. XL, No. I, enero-marzo 2000.

35. López y Rivas, Gilberto. **Paramilitarismo y contrainsurgencia en México.** Revista Quórum, No. 68, Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados; LVII Legislatura, Año VIII, México, septiembre-octubre de 1999.
36. Guerrero Gutiérrez, Eduardo. **Inestabilidad y crimen en el nuevo régimen.** Revista Nexos, No. 262, México, octubre 1999.
37. Tomassini, Luciano. **Estado, gobernabilidad y desarrollo.** Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D:C., 1993.

Guerrero, Omar, 1999, *op. cit.*.

Schmidt, Samuel (coordinador), 1997, *op. cit.*
38. Dror, Yehezkel. **Capacidades para gobernar un país como México,** en Schmidt, Samuel, coordinador, *op. cit.*
39. Valdés Zepeda, Andrés. **El regreso de los generales. Un análisis del proceso de militarización y sus efectos sobre la transición política en México.** Estudios Políticos. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cuarta Época, No. 18, mayo-agosto 1998.
40. Astudillo Moya, Marcela. *op. cit.*
41. Tomassini, Luciano. *op. cit.*
42. Sepúlveda, Ricardo J. **El equilibrio de poderes bajo el tamiz de la justicia política.** Revista del Senado de la República, Vol. 5, No. 16, México, julio – septiembre, 1999.
43. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** versión 2000.

44. Bobbio, Norberto y Matterucci, Nicola. **Diccionario de política**, Siglo XXI. México, 1981.
45. Rabasa, Emilio. **La Constitución y la dictadura**. Editorial Porrúa. Primera edición, México, 1968.
46. Arroyo Moreno, Jesús Ángel. **Parlamento, Congreso y gobernabilidad**. Revista del Senado de la República, Vol. 5., No. 16, julio – septiembre, 1999.
47. Cordera, Rolando. **Nuevas formas y funciones del Estado en América Latina**. Loaeza, Soledad. Compiladora. **Reforma del Estado y democracia en América Latina**. COLMEX. México, 1996.
48. Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Siglo XXI Editores, 10ª Edición. México, 1991.
49. Mora-Donatto, Cecilia Judith. **Las Comisiones parlamentarias de Investigación como órganos de control político**. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados. México, 1998.
50. Fernández Santillán, José. **México: del presidencialismo al parlamentarismo**. Revista del Senado de la República, Vol. 5, No. 16, México, julio–septiembre, 1999.
51. Rabasa, E. Op. Cit.
52. O’Gorman, Edmundo. **Seis estudios históricos de tema mexicano**. Universidad Veracruzana. México, 1960.
53. Serna de la Garza, José María. **La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México**. UNAM, México, 1998.

54. O'Gorman, Edmundo. **La supervivencia política novohispana**. Fundación Cultural de Condumex, S.A., Centro de Estudios de Historia de México. México, 1969.
55. Espinosa Toledo, Ricardo. **Superpresidencialismo y régimen presidencial en México**. en Mauricio Merino, coordinador, **La ciencia política en México**. FCE. México, 1997.
56. Palacios Alcocer, Mariano. **Reforma del Estado en México**. Revista El Mercado de Valores. Nacional Financiera, México, diciembre de 1998.
57. Méndez, José Luis. Estudio Introductorio, en B. Guy Peters. **La política de la burocracia**. FCE. México, 1999.
58. Dror, Yehezkel. **Capacidades para gobernar un país como México**, en Schmidt, Samuel, coordinador, *op. cit.*
59. Cunill Grau, Nuria. **La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos**. Revista Reforma y Democracia. N° 4, 1995.
60. Serna de la Garza; *op. cit.*
Carbonell, Miguel. **Reforma del Estado y cambio constitucional en México**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, mayo del 2000.
61. Sayeg, Lourdes. **La unidad y la indivisibilidad del poder del Estado. La teoría de la separación de los poderes**. Revista del Senado de la República, vol 4., No. 13, México, octubre-diciembre, 1998.

62. Sepúlveda, Ricardo J. **El equilibrio de poderes bajo el tamiz de la justicia política**. Revista del Senado de la República, vol 5, No. 16, México, julio-septiembre 1999.
63. Mues, Laura. **El ciudadano el Estado y la democracia**. Editorial: Academia Mexicana de Derechos Humanos. Serie: Derechos Políticos. México, 2000
64. Przeworski, Adam. . **El Estado y el ciudadano**. CIDE, Política y Gobierno, vol. V, No. 2, México, 2º. semestre de 1998.
65. Nava, Eduardo. **Sistema político mexicano. Mandato parlamentario y subordinación Imperativa. Estudios Políticos**. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública. Cuarta época, No. 18, México, mayo-agosto 1998.
66. Przeworski, A. *op. cit.*
67. *Ibidem.*
68. *Ibidem.*
69. Romero, Jorge Javier. **Las Instituciones políticas desde un nuevo ángulo**, en Mauricio Merino, coordinador, **La ciencia política en México**. FCE. México, 1997.
70. Serna de la Garza, J.M. *op. cit.*

71. Casar, María Amparo. **Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México**. CIDE, Política y Gobierno. Vol. VI, No. 1, México, primer semestre de 1999.
72. Carbonell, Miguel. **Reforma del Estado y Cambio Constitucional en México**. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, UNAM, México, Mayo del 2000.
73. Kelsen, Hans. **La Teoría de la Separación de Poderes**. Revista del Senado de la República. Vol. 4., No. 13, México, octubre-diciembre de 1998.
74. *Ibidem*.
75. Dror, Yehezkel, *op. cit.* y Fernández Santillán, José, *op. cit.*
76. Báltz Vázquez, Bernardo. **Teoría del derecho parlamentario**. Ed. Oxford. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. México, 1997.
77. Cuadernos Americanos, No. 57, Nueva Epoca, Año X, Vol. 3, México, mayo-junio de 1996.
78. Sepúlveda, Ricardo. *op. cit.*
79. Sepúlveda, Ricardo. *op. cit.*
80. Sayeg, Lourdes. *op. cit.*
81. Sepúlveda, Ricardo. *op. cit.*
82. Pedroza de la Llave, Susana Thalla. **El control del Gobierno: función del "poder Legislativo"**. INAP. México, 1996, (premio INAP 1994).
83. Mora-Donato, Cecilia Judith. *op. cit.*

84. Casar, María Amparo. *op. cit.*
85. Carbonell, Miguel. *op. cit.*
86. Garavito Elías Rosa Albina. **Presupuesto: una nueva relación Ejecutivo-Legislativo.** Quórum, N° 69, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Cámara de Diputados; LVII Legislatura, Año VIII, México, noviembre-diciembre de 1999.
87. García Sáinz, Ricardo. **Presupuesto y rendición de cuentas en México.** Quórum, N°. 69; Año VIII, México, noviembre-diciembre 1999.
88. *Idem.*
89. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
90. Carbonell, Miguel., *op. cit.*
91. *Idem.*
92. Peters, B. Guy. *op. cit.*
Barzelay, Michael. **Atravesando la Burocracia.** FCE, México 1988.
93. García Sainz; *op. cit.*
94. OCDE; *op. cit.*
95. García Sainz; *op. cit.*
96. Carbonell, M. *op. cit.*
97. M. Martín. **Consideraciones generales sobre los aspectos que definirán el futuro Congreso mexicano,** Quórum. N° 65, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Cámara de Diputados; LVII Legislatura, Año VIII, México, marzo-abril de 1999.

98. Machuca de Iries, Lilia. **El parlamento europeo hacia la Europa de los pueblos.** Quórum. N° 69, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Cámara de Diputados; LVII Legislatura, Año VIII, México, enero-febrero de 1999.
99. Fernández Santillán, José. **México: del Presidencialismo al Parlamentarismo.** Revista del Senado de la República, Vol. 15, No. 16, México, julio-septiembre de 1999.
100. Machuca de Iries, Lilia. **El parlamento europeo hacia la europa de los pueblos.** Quórum, No. 69, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Cámara de Diputados; LVII Legislatura, Año VIII, México, enero-febrero de 1999.
101. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
102. *Ibíd.*
103. Alamán, Lucas. **Documentos diversos (Inéditos y muy raros).** Ed. Jus, Colección de Grandes Autores Mexicanos, tomo II, compilación de Rafael Aguayo Spencer. México, 1945.
- O'Gorman, Edmundo. **La Supervivencia política novo-Hispana. Reflexiones sobre el monarquismo mexicano.** Fundación Cultural Condumex, S. A. Centro de Estudios de Historia de México. México, 1963.
- Alvarado, Carlos. **"Propuesta para la fiscalización superior en el estado de Jalisco"**, correspondiente a la Mesa Especializada sobre los Órganos de Fiscalización, dentro de los trabajos sobre la Reforma Política y Electoral

del Estado de Jalisco, llevados a cabo en la Universidad de Guadalajara el 17 de mayo de 1999.

104. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, edición 1994.
105. Medina Plascencia, Carlos. **Seguimiento de las finanzas públicas**. Diario El Reforma, 19 de mayo del 2000.
106. B. Guy Peters. **La política de la burocracia**. FCE. México, 1999.
107. **Gaceta Parlamentaria**. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, N° 404, México, martes 7 de diciembre de 1999.
108. **Gaceta Parlamentaria**. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, N° 402, México, viernes 3 de diciembre de 1999.
109. **Gaceta Parlamentaria**. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, N° 404, martes 7 de diciembre de 1999.
110. Senado de la República, Coordinación General de Comunicación Social, **Boletín de Prensa** del 30 de abril del 2000.
111. García Sainz, Ricardo. **Presupuesto y rendición de cuentas en México**. Quórum. N° 69; Año VIII, México, noviembre-diciembre de 1999.
112. Schanaars, Steven P. **Estrategias de Marketing**. Ediciones Díaz de Santos. Madrid, 1991.
113. Guerrero, Omar. **Del Estado gerencial al Estado cívico**. Miguel Angel Porrúa Editores. México, 1999.
114. Metcalfe, Les. **La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación en ¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la**

- administración del Estado.** Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C, 1999.
115. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; **Crónicas 57**, página web.
116. OCDE. **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE.** OCDE. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia. Madrid, España 1997.
117. Kilsberg, Bernardo. **¿Cómo transformar al Estado?: Más allá de mitos y dogmas.** FCE. México, 1989.
118. **Crónicas 57**, *op. cit.*
119. Lindberg, Roy. **El desconocido arte de controlar.** Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. México, 1971.
120. Aguilar Villanueva, Luis; **Estudio Introductorio en El estudio de las políticas públicas.** Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1992.
121. SECODAM. **Programa de modernización de la administración pública 1995– 2000.** Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.
122. Ríos, María Virginia. **Auditoría administrativa y gubernamental como herramientas de control en la administración pública.** Tesis de licenciatura de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM, México, 1992.
123. **Gaceta Parlamentaria.** Cámara de Diputados LVIII Legislatura, N° 412, México, miércoles 15 de diciembre de 1999.

124. B. Guy Peters. **La Política de la Burocracia**. FCE. México, 1999.
125. **Gaceta Parlamentaria**. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, N° 402, México, viernes 3 de diciembre de 1999.
126. García Villa, Juan Antonio. **Una confusión en el proyecto de Ley de Fiscalización**, El Sol de México, marzo 20 del 2000.
127. SECODAM, página web.
128. Friederich, Karl J. **La Separación de poderes**, en Revista del Senado de la República, Vol. 4., No. 13, México, octubre-diciembre de 1998.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalia. **El Control del gobierno: función del "Poder Legislativo"**. INAP". México, 1996.
- B. Guy Peters, *op cit*.
129. Walton, Mary. **Cómo administrar con el método Deming**". Editorial Norma, Sexta reimpresión. Colombia, 1991.
130. Secodam. **Reglamento Interno** y página en internet.
- López Presa, José Octavio, coordinador. **Corrupción y cambio**. FCE. México, 1998.
131. Guerrero, Omar. Revista **Gestión y Política Pública**, Vol. III, N° 1, México, primer semestre de 1994
132. Sartori, Giovanni. **La democracia después del consumismo**. Alianza Editorial. Primera reimpresión, Madrid, 1994 .
133. Consejo Científico del CLAD, documento. web, 1998.

134. Reyes Salas, Gonzalo. **Sistemas políticos contemporáneos**. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Oxford, primera edición. México, 1999.
135. Torgerson, Douglas. **Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas**, en Aguilar Villanueva, Luis F., editor. **El Estudio de las políticas públicas.**, Porrúa. México, 1992.
136. Torgerson, Douglas, *op. cit.*
137. Dror, Yehezkel. **La capacidad de gobernar un país como México**, en Schmidt, Samuel, coordinador. **La Capacidad de gobernar en México**. Editorial Aguilar. México, 1997.
138. Lasswell, Harold D.. **La Orientación hacia las políticas**; y Garson, David G. **De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso**, en Aguilar Villanueva, *op. cit.*
139. Canto Sáenz, Rodolfo. **Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana**. Gestión y Política Pública, Vol. IX, No. 2, México, segundo semestre del 2000.
140. Martínez Reyes, Héctor. Estudio introductorio, en Michael Barzelay, **Atravesando la burocracia**. FCE. México, 1998.
141. Jarquín, Edmundo y Losada, Carlos. **Aportes de las ciencias de gestión (Management) a la Reforma del Estado**, en Carlos Losada i Marrodán, editor, **¿De burócratas a gerentes?**. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., 1999.

142. Méndez, José Luis. Estudio Introductorio, en Peters, B. Guy. **La Política de la burocracia**. FCE. México, 1999.
143. Guerrero, O;1994, *op. cit.*
144. OCDE. **La Transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE**. Madrid, OCDE, Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General. Madrid, 1997.
145. Peters; B. Guy, *op. cit.*

Indice de Cuadros y Gráficas

Índice de Cuadros y Gráficas

1	Cuadro No. 1. Cambios Operados en la Sociedad	26
2	Gráfica No. 1. Destino de la Inversión Pública Federal, 1930-1948	60
3	Gráfica No. 2. Destino de la Inversión Pública Federal 1950-1969	60
4	Gráfica No. 3. Inversión Bruta Fija (variación porcentual Respecto al PIB)	68
5	Gráfica No. 4. Valor total del Comercio Exterior, 1981-2002	69
6	Gráfica No. 5. Inflación. Variación Anual en Porcentaje (diciembre-diciembre)	70
7	Cuadro No. 2. Acuerdos y Tratados Comerciales de México	75
8	Cuadro No. 3. Proceso de desincorporación de entidades estatales	80
9	Cuadro No. 4. Tipología de Corrupción	104
10	Cuadro No. 5. Características de la Administración Pública (derechos ciudadanos)	107
11	Cuadro No. 6. Caso Miconsa	117
12	Cuadro No. 7. Sistema Financiero Mexicano	122
13	Gráfica No. 6. Distribución Porcentual de los Pagares del Fobaproa y de Penetración en el Mercado por Institución, 1994	124
14	Gráfica No. 7. Deuda Externa de México	125
15	Cuadro No. 8. Operaciones de Apoyo a las Instituciones Bancarias 1995-1996	126
16	Cuadro No. 9. Ambito Protegido por el Secreto Bancario	130
17	Gráfica No. 8. Representación del Papel de la Mujer	145

18	Gráfica No. 9. El Papel de la Mujer en el Hogar	146
19	Gráfica No. 10. Porcentaje de Mujeres de Diversos Países que Basan su Realización en la Procreación	148
20	Gráfica No. 11. Población por Sexo, 1910-2000	149
21	Gráfica No. 12. Población Económicamente Activa	150
22	Gráfica No. 13. Tasa de Natalidad	151
23	Gráfica No. 14. Tasas Globales de Fecundidad	152
24	Gráfica No. 15. Relación Capacidad Política "vs." Religión	154
25	Gráfica No. 16. Participación Ciudadana a Nivel Nacional	156
26	Gráfica No. 17. Porcentaje que Dijo Estar Orgulloso de su Nacionalidad en 1996.....	157
27	Gráfica No. 18. Distribución de la Población Ocupada por Sectores Económicos	159
28	Gráfica No. 19. Formas de Influir en el Gobierno	161
29	Gráfica No. 20. Opinión con Relación al Horario de Verano	166
30	Ilustración No. 1. Entidades Gobernadas por Partido (2000)	169
31	Gráfica No. 21. Entidades Gobernadas por Partidos Distintos al PRI, 1998-2000	170
32	Gráfica No. 22. Entidades Gobernadas por Partido Político.....	170
33	Gráfica No. 23. Población Total 1900-2000.....	174
34	Gráfica No. 24. Tasas de Crecimiento Medio Anual de la Población	175
35	Gráfica No. 25. Tasa de Mortalidad, 1930-2001	175
36	Gráfica No. 26. Tasa de natalidad	176
37	Gráfica No. 27. Estructura de la Población por Edades 1940, 1970 1990, 1997, y Proyecciones para el 2000 y 2040	178
38	Gráfica No. 28. Población Rural y Urbana	179

39	Ilustración No. 2. Densidad de Población por Entidad, 2000.....	181
40	Cuadro No. 10. Indicadores Demográficos en Diversos Países del Mundo	183
41	Cuadro No. 11. Indicadores para México y Algunos Países del Mundo	183
42	Ilustración No. 3. Tipo de Información Pública	201
43	Cuadro No. 12. Evolución de las Instituciones de Fiscalización en México, 1453-2001	320
44	Gráfica No. 29. Tasas de Crecimiento del PIB y de la Población	336
45	Gráfica No. 30. Participación de los Sectores en el Total de Exportación	352
46	Cuadro No. 13. Grado de Integración Nacional de la Industria Maquiladora	356
47	Cuadro No. 14. Resumen de Algunos Aspectos de la Ley Superior de Fiscalización	414
48	Ilustración No. 4. Proceso para Presentar Quejas o Denuncias	428

Bibliografía y Hemerografía

BIBLIOGRAFÍA

- Abad Alberto, R. **Experiencias de Control**, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- Aguilar Villanueva, Luis F. **Los objetos de conocimiento de la Administración Pública**, Revista de Administración Pública (RAP) No. 54, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1980.
- Aguilar Villanueva, Luis F. **El estudio de las políticas públicas**. Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1992.
- Alamán, Lucas. **Documentos diversos (inéditos y muy raros)**. Tomo I, compilación de Rafael Aguayo Spencer. Ed. Jus, Colección de Grandes Autores Mexicanos, México, 1945.
- Alcántara, César. **La contraloría y sus funciones**. ECASA editores, Decimotercera reimpresión, México, 1993.
- Alvarado, Carlos. **Propuesta para la fiscalización superior en el estado de Jalisco**, correspondiente a la Mesa Especializada sobre los Órganos de Fiscalización, dentro de los trabajos sobre la Reforma Política y Electoral del Estado de Jalisco, llevados a cabo en la Universidad de Guadalajara el 17 de mayo de 1999.
- Arellano, David; Cabrero, Enrique y del Castillo, Arturo (coordinadores). **Reformando el gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental**. CIDE-Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 2000.

- Arriaga Mayés, Eugenio. **El Control de los Establecimientos Públicos en el Derecho Comparado**, en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal, Secretaría de la Presidencia, México, 1973.
- Astudillo Moya, Marcela. **La hacienda pública de México en el año 2000**. Revista Quórum, No. 69, Año VIII, México, noviembre-diciembre de 1999.
- Ayala Espino, José Luis. **Límites del Mercado, Límites del Estado**. INAP, Capítulo I, México, 1992.
- Baena del Alcázar, Mariano. **Curso de Ciencias de la Administración**. Ed. Tecnos, Madrid, 1988.
- Ballart, Xavier. **¿Cómo Evaluar Programas y Servicios Públicos?**. Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 43-49 y 71-89, Compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la Especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las Políticas Públicas, INAP, México, 1994.
- Banco Mundial. **World development report: the state in a changing world**. Oxford University Press, 1997.
- Barestela, Jorge. **El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. Los administradores en el sector público mexicano**. CIDE, reimpresión México, 1990.

- Barquin Alvarez, Manuel. **El Control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el Sector Paraestatal**, Anuario Jurídico VIII, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.
- Barzelay, Michael. **Atravesando la Burocracia**. Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Basáñez, Miguel. **El pulso de los sexenios: 20 años de crisis en México**. Siglo XXI Editores, México, 1991.
- Bátiz Vázquez, Bernardo. **Teoría del derecho parlamentario**. Editorial Oxford. Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 1997.
- Bejar Navarro, Raúl y Moctezuma N., David. **Relativización y desgaste del presidencialismo mexicano**. UNAM-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México, 1987
- Bernasconi, Paolo. **International Convention on Preventing and Combating the International Corruption of Public Officials**. VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- Bishop, Michael John. **Professional Training of Police Forces: The Hong Kong Perspective**. Independent Commission Against Corruption, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo. **Origen y fundamentos del poder político**. Editorial Grijalbo, México, 1985.
- Bobbio, Norberto y Matarucci, Nicola. **Diccionario de política**. Tomo I. Editorial Siglo XXI, México, 1981.

- Bobbio, Norberto. **El futuro de la democracia**. Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión, México, 1999.
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos. **Encuesta Ingreso gasto de los hogares de 1989**. Siglo XXI, México, 1999.
- Bustamante, Eduardo. **La Reforma Administrativa para la Planeación**, en Bases para la Planeación Económica y Social en México, Siglo XXI Editores, México, 1966.
- Cabrero Mendoza, Enrique. **La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales**. CIDE-Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1995.
- Calderón Rodríguez, José María. **La ruptura del colaboracionismo y las perspectivas de la democracia**. UNAM-Siglo XXI editores. México, 1989.
- Carbonell, Miguel. **"Reforma del Estado y cambio constitucional en México"**. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Documento de Trabajo-UNAM, segunda versión. México, Mayo del 2000.
- Cárdenas, Raúl F. **Responsabilidad de los Funcionarios Públicos**. Editorial Porrúa, México, 1982.
- Cardoso Brum, Myriam. **La Evaluación de las Políticas Públicas: Problemas Metodologías, Aportes y Limitaciones**. RAP No. 84, México, 1993, pp. 169-197, Compilación hecha por el Dr. Omar guerrero para la Especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las Políticas Públicas, INAP, México, 1994.

- Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Siglo XXI Editores, 10ª Edición, México, 1991.
- Carrillo Castro, Alejandro. **La Desigualdad de Género**; prólogo de Sergio García Ramírez, Gobierno del Estado de Veracruz, México, 2002.
- Carvi6n, Jorge y Aguilar M., Alonso. **La burguesía, la oligarquía y el Estado**. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1980.
- Castañeda, Jorge G. **La Herencia**. Editorial Alfabeta, México, 1999.
- Centros de Estudios Econ6micos y Demogr6ficos. **Dinámica de la poblaci6n en México**. El Colegio de México, México, 1991.
- Cerroni, Humberto. **Política: método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías**. Siglo XXI, México, 1992.
- Chelmsky, Eleanor. **Programa Evaluation and Appropriate Governmental Change**. Government Agencies Evaluation, United States, 1983.
- Chevallier, Jacques, y Daniele Loschak. **La ciencia Administrativa**. Instituto Nacional de Administraci6n P6blica, Tomo I, Madrid, 1989.
- Comisi6n Trilateral. **La Comisi6n Trilateral y la coordinaci6n de políticas del mundo capitalista**. CIDE, Cuadernos Semestrales Estados Unidos. Perspectiva Latino Americana. No. 2-3. Publicaci6n Semestral, México, enero de 1982.
- Constituci6n Política de los Estados Unidos Mexicanos**, edici6n 1994. Edici6n 1999. Edici6n 2000.
- Crosby, Phillip B. **Quality is Free**. Mentor, Penguin Books, New York, 1980.

- Crossman, R.H.S. **Biografía del Estado moderno**. F.C.E.; México, 1974.
- Crozier, Michel. **Cómo Reformar al Estado. Tres Países, Tres Estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos**. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1988.
- Crozier, Michel. **Estado Modesto, Estado Moderno; Estrategia para el Cambio**. Editorial Fondo de Cultura Económica, Secc. De Obras de Economía, 2ª Edición, México, D.F., 1992.
- Cruz Serrano, Noé. **"Fobaproa, al rescate"**. Época. México, 19 de julio de 1999.
- Cuadernos Americanos, No. 57, año X, vol. 3, mayo-junio de 1996, Ediciones Nueva Época.
- Díaz Serrano, Jorge. **Yo, Jorge Díaz Serrano. La encubierta lucha de ambiciones por el poder, escrita en la soledad de una celda**. Editorial Planeta, México, 1989.
- Dietz, Hugo. **México, banco de datos 1999**. Editado por El Inversionista Mexicano.
- Drucker, Peter F. **Administración y Futuro**. Buenos Aires, Argentina, Editorial Sudamericana, 1992.
- Drucker, Peter F. **La gerencia efectiva**. Editorial Hermes, México, 1998.
- Faya Biseca, Jacinto. **Administración Pública Federal**. Editorial Porrúa, México, 1982.

- Fernández de Zamora, Rosa María. **Las Publicaciones Oficiales de México.** Guía de Publicaciones Periodísticas y Seriadas 1937-1970, Serie 5, UNAM, México, 1977.
- Franco Guerrero, Jesús. **El Sistema Nacional de Planeación y la Integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.** RAP No. 57-58, INAP, México, 1984.
- Frankl, Víctor. **El Hombre en Busca de Sentido.** Editorial Herder, 14ava. Edición, México, 1994.
- Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho Administrativo.** Mc. Graw Hill, UNAM, 1997.
- Ferouge, Roy A. **Integrity in Civil Service; Now a Tipic in the Netherlands.** The Netherlands Court of Audit, VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo.** 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1963.
- Fukuyama, Francis. **El fin de la historia y el último hombre.** Ediciones Planeta, Primera reimpresión, México, 1992.
- García del Castillo, Rodolfo. **Los municipios en México, los retos ante el futuro.** CIDE-Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1999.
- Garza Toledo, Enrique, coordinador. **La privatización en México: consecuencias sociales y laborales.** Instituto de Estudios de la Revolución Democrática, México, 1998.
- Gilherme Merquior, José. **Liberalismo viejo y nuevo.** Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México, 1993.

- González de Olarte, Efraín. **Privatización y reforma del estado**. Lima, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, México, 1993.
- González Casanova, Pablo y Flores Cano, Enrique. **Estado y sociedad en México**. Siglo XXI, México, 1979.
- Gramsci, Antonio. **El materialismo histórico y la filosofía de B. Croce**. México, Juan Pablos Editor, México, 1975.
- Grindle, Marilee. **Reestructuraciones Políticas en la Implementación de Programas Sociales: La Experiencia Latinoamericana**. Bernardo Kliksberg ed., **¿Cómo enfrentar la pobreza?**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1992, Compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la Especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las políticas públicas, INAP, México, 1994.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. **La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por donde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía**. CIDE, Documentos de Trabajo, México, 2000.
- Guerrero, Omar. **Del Estado gerencial al Estado cívico**. Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1999.
- Guerrero, Omar. **La Teoría de la Administración Pública**. Ed. Harla, México, 1986.

- Gullén López, Tonatiuh. **Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política.** El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1996
- Heller, Agnes y Feren, Fehér. **Políticas de la postmodernidad.** Ensayos de crítica cultural. Ediciones Península, 1994. Segunda edición, Barcelona, España, 1994.
- Hijar y Haro, Alberto. **Manual de la Contraloría.** En Revista de Administración Pública, Núm. 54, abril-junio de 1983, Ediciones INAP, México, 1983.
- Hoffmann Calo, Juan y Rafael Heredia Hernández. **Utilidad del Control de Gestión en el Ambito Gubernamental.** Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCP y S), UNAM, 1985.
- INEGI y UNIFEM. **La Mujer mexicana: un balance estadístico al final del siglo XX.** INEGI-UNIFEM, México, 1995.
- Ishikawa, Kaoru. **¿Qué es el Control total de Calidad?. La Modalidad Japonesa.** Editorial Norma, Bogotá, 1986.
- Jones, Lawrence R. and Thompson, Fred. **Public management : institutional renewal for the twenty-first century.** Stamford, Conn., JAI Press, 1999.
- Juran, J. M. (editor). **Juran's Quality Control.** Mc. Graw-Hill International Editions, Singapur, 1988.
- Kast E. Fremont y James Rosenzweig. **Organization and Management. A Systems and Contingency Approach.** Mc. Graw Hill Kogakusha, 3a Edición, E.U.A., 1979.

- Kast, E., Fremont. **Administración en las Organizaciones. Un Enfoque de Sistemas.** Mc. Graw Hill, traducido al español de la segunda edición del Inglés, México, 1980.
- Klisberg, Bernardo. **¿Cómo transformar al Estado?: más allá de mitos y dogmas.** Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Laboucheix, Vincent (editor). **Tratado de Calidad Total.** T. I y II, Ed. Ciencias de la Dirección, Madrid, 1992.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. **El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal.** RAP No. 57/58, INAP, México, 1984.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. **La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos.** Ed. Secretaría de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, 2ª Edición, México, 1993.
- Lechner, Norbert, Millán, René y Valdés Ugalde, Francisco (coordinadores). **Reforma del Estado y coordinación social.** UNAM-Plaza Valdés Editores, Primera Edición, México, 1999.
- Lent, John. **Reasons for Governmental Control, Suitability of Western-style press Freedom for the Third World.** Harvard International Review, United States, 1987.
- Lewis, Oscar. **Los hijos de Sánchez.** Grijalbo, México, 1985.
- Lilienfeld, Robert. **Teoría de sistemas. Orígenes y aplicaciones en ciencias sociales.** Trillas.

- Lindberg, Roy. **El desconocido arte de controlar**. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 1971.
- Llargo, G. L., de. **Desorganización de la Secretaría de Hacienda, por Efecto de la Creación de la Contraloría**. México, 1920.
- Loeza, Soledad. **Comp... Reforma del Estado y democracia en América Latina**. Colmes, México, 1992.
- López Díaz, Pedro, coordinador. **México: reforma y Estado**. UNAM, IIE, UAM-X, México, 1996.
- López Obrador, Andrés Manuel. **Fobaproa: expediente abierto**. Editorial Grijalbo, México, 1999.
- López Portillo, José. **La Administración del Gasto Público en México**. En Revista Internacional de Ciencias Administrativas, No. 1, Instituto de Ciencias Administrativas, México, 1974.
- López Presa, José Octavio, coordinador. **Corrupción y cambio**. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.
- Lorena Cook y otros (editores.). **Las dimensiones políticas de la reestructuración económica**. Ediciones Cal y Arena, México, 1996.
- Losada, I Marrodán Carlos (editor). **¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado**. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, E.U.A., 1999.
- Machorro y Narváez, Paulino. **La Situación Legal de la Contraloría General de la Nación**. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1923.

- Maddison, A. **Crises: Latin América and Asia, 1929-38 and 1973-83**. OCDE, París, Francia, 1985.
- Manjares Rivera, Jorge. **La Construcción Institucional de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México: 1997-2001**. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, UNAM, México, 2002.
- Márquez-Padilla, Paz Consuelo y Castro Rea, Julián, coordinadores. **El nuevo federalismo en América del Norte**. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, 2000.
- Martínez Chávez, Víctor Manuel. **Un Siglo del Presupuesto de Egresos en México, 1891-1990**. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS), UNAM, México, 1992.
- Martínez, Gabriel y Fárber, Guillermo. **Desregulación económica 1989-1993**. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Mayoral Jiménez, María Juana. **La Auditoría Gubernamental como uno de los Elementos de Control en el Sector Público**. Tesis de Licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, 1981.
- Melquior, José Gilherme. **Liberalismo viejo y nuevo**. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Méndez V., Sofía. **La Reforma Administrativa, la Programación y el Control de las Empresas Públicas en México**. Anuario Jurídico VIII, UNAM, México, 1981.

- Merino, Mauricio. **La Ciencia Política en México**. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Moctezuma Barragán, Esteban. **Por un gobierno por resultados**. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Montes de Oca, Luis. **Memorándum al C. Presidente de la República sobre la nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación**. México, 1925.
- Mora, José María. **Obras sueltas**. Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1963.
- Mora-Donatto, Cecilia Judith. **Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político**. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Cámara de Diputados, México, 1998.
- Mues, Laura. **El ciudadano el Estado y la democracia**. Editorial Academia Mexicana de Derechos Humanos, México, 2000.
- Mullins, Phil. **Political Reform in California: Evaluation and Perspective**. California Univ. Inst of Governmental Studies, November, 1975.
- Nagel, Stuart. **Research in Law and Policy Studies, 1988: a Research Annual**. United States, 1988.
- Nalm, Moisés. **Un Marco Conceptual para el Análisis de Implementación de Políticas Públicas**. Politeia No. 8, Caracas, 1979, pp. 7-33, Compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la Especialización en Política Gubernamental, Módulo VII: Evaluación de las Políticas Públicas, INAP, México, 1994.

- Nathan, Richard. **Applied Social Science Research In the Domestic Governmental Process In the US. Partial Contents: Studies by the Manpower Demonstration Research Corporation.** United States, 1988.
- Oamos Kelly, Silvia Irene. **El Control Interno Gubernamental, Estudio de Caso: el Foro Consultivo de Contralorías Internas (FOCOCI).** Tesis de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, (FCP y S), UNAM, 1989.
- O'Gorman, Edmundo. **La supervivencia política novohispana.** Fundación Cultural de Condumex, S.A., Centro de Estudios de Historia de México, México, 1969.
- O'Gorman, Edmundo. **Seis estudios históricos de tema mexicano.** México, Universidad Veracruzana, 1960.
- OCDE. **Estudios Económicos de la OCDE.** México, 1996-1997. París, Francia, OCDE, 1998.
- OCDE. **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE.** OCDE-Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia, Madrid, España, 1997.
- OCDE. **Reforma regulatoria en México.** Vol. 1. OCDE, París, Francia, 2000.
- Ortiz, Edgar, mimeo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, UNAM, 2003.

- Osborne, David y Gaebler, Ted. **Un nuevo modelo de gobierno**. Ediciones Gernika, México, 1994.
- Oscos Wright, Gerardo. **El Adoctrinamiento como Instrumento de Apoyo al Combate de la Corrupción en el Ambito Gubernamental**. VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalfá. **El control del gobierno: función del “poder Legislativo”**. INAP, México, 1996.
- Pérez Saavedra, Javier. **La Auditoría Gubernamental en el Contexto de la Administración Pública en México**. RAP 57&58, INAP, México, 1984.
- Peters, B. Guy. **La Política de la burocracia**. Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Porter, Michael. **La ventaja competitiva de las naciones**. Javier Vergara Editor. Buenos Aires, Argentina, 1991.
- Pulantzas, Nicos. **La crisis del Estado**. Editorial Barcelona, México, 1976.
- Rabasa, Emllio. **La constitución y la dictadura**. Miguel Ángel Porrúa Editores, México, 1968.
- Rabin, Jack. **Governmental Efficiency: an Eighteenth or Twenty First Century Idea?**. United States, 1990.
- Rebolledo, Juan. **Reforma del Estado en México**. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

- Reyes Heróles, J. **El liberalismo mexicano**. Tomo I, *Los orígenes*. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- Reyes Salas, Gonzalo. **Sistemas políticos contemporáneos**. Colección de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Oxford, México, 1999.
- Ribeiro, Darcy. **El Dilema de América Latina (estructuras del poder y fuerzas insurgentes)**. Siglo XXI, México, 1973.
- Ríos, María Virginia. **Auditoría administrativa y gubernamental como herramientas de control en la administración pública**. Tesis de licenciatura de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM. México, 1992.
- Ríos Villaseñor, María Virginia. **Auditoría Administrativa y Gubernamental como herramientas de control en la Administración Pública**. Tesis de Licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, 1992.
- Robles, Raúl. **Política de Control y Fiscalización para la Administración Pública Federal**. RAP No. 57/58, INAP, México, 1984.
- Rowland, Allison M. **La organización territorial de la administración y de las políticas públicas**. CIDE, Documentos de Trabajo, México, 2000.
- Sabine, George.H. **Historia de la teoría política**. Fondo de Cultura Económica, Sexta reimpresión, México, 1975.
- Sánchez González, José Juan. **Administración Pública y Reforma del Estado en México**. Premio INAP 1997, INAP, México, 1998.

- Sánchez Pontón, Luis. **La Nueva Ley Orgánica del Departamento de Contraloría**. México, junio de 1925.
- Sánchez Vázquez, Adolfo. **Entre la realidad y la utopía. Ensayos sobre política, moral y socialismo**. UNAM-Fondo de Cultura Económica, Primera edición, México, 1999.
- Sartori, Giovanni. **La democracia después del consumismo**. Alianza Editorial, Madrid, España, 1994 .
- Schanaars, Steven P. **Estrategias de Marketing**. Ediciones Díaz de Santos, Madrid, España, 1991.
- Scherer García, Julio. **Salinas y su imperio**. Editorial Océano, México, 1997.
- Schmidt, Samuel, coordinador. **La Capacidad de gobernar en México**. Editorial Aguilar, México, 1997.
- Serna de la Garza, José María. **La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México**. UNAM, México, 1998.
- Sfez, Lucien. **La Comunicación**. Ediciones Cruz, México, 1993.
- SHCP. **Fobaproa: la verdadera historia**. SHCP, México, 1998.
- Sierra, Justo. **Evolución política del pueblo mexicano**. Obras completas, tomo XII. Ediciones Nueva Biblioteca Mexicana, México, 1977.
- Smith, Adam. **Investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las naciones**. Fondo de Cultura Económica, Quinta reimpresión, México, 1987.

So, Eddie. **Citizens in the face of corruption and society's participation in Government Programmes to Prevent and Fight Corruption.** VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.

Soledad Loaeza (compiladora). **Reforma del Estado y democracia en América Latina.** Ediciones COLMEX, México, 1996.

Suárez Jiménez, Epifanio. **El Sistema de Control y Evaluación Gubernamental como Instrumento de Planeación para el Desarrollo en el Estado de México.** Tesis de Licenciatura, Facultad de Economía, UNAM, 1991.

Subirats, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración.** Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989. Compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la Especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las políticas públicas, INAP, México, 1994.

Sulbrandt, José. **Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público.** Bernardo Kliksberg ed. **¿Cómo Enfrentar la Pobreza?**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1992. Compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la Especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las políticas públicas, INAP, México, 1994.

Sulbrandt, José. **La Evaluación de los Programas Sociales: Una Perspectiva Crítica de los Modelos Usuales,** en el libro **Pobreza: Un Tema Impostergable,** Centro Latinoamericano de Administración para el

- Desarrollo, Caracas, 1993, Compilación hecha por el Dr. Omar Guerrero para la Especialización en Política Gubernamental, Módulo VI: Evaluación de las políticas públicas, INAP, México, 1994.
- Teutli Otero, Guillermo. **La Evaluación de la Gestión Pública: El Papel de los Comisarios y Delegados de la SECOGEF**. RAP No. 57/58, INAP, México, 1984.
- Theobald, Robin. **Corruption, globalization and the public Domain**. VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- Toffler, Alvin. **El shock del futuro**. Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Tomassini, Luciano. **Estado, gobernabilidad y desarrollo**. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, E.U.A., 1993
- Torfer, Martel. **Mañana es 2000. Estrategia para el futuro**. Editorial Nueva Imagen, México, 1986.
- Vasco Uribe, Luis Guillermo. Notas sobre el estructuralismo. Conferencia en un curso para dirigentes sindicales. Proyectos ISCOS-ORCT, 1993.
- Vázquez Cano, Luis. **Combate a la corrupción administrativa: estrategia mexicana**. VI Conferencia Internacional Anticorrupción, México, 1993.
- Velasco López, Irma (*et.al*). **La Auditoría Administrativa Interna Gubernamental como método de evaluación y control en la Administración Pública Federal (Sector Comercio)**. Tesis de Licenciatura, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, México, 1986.

Walton, Mary. **Cómo administrar con el método Deming.** Editorial Norma, Colombia, 1991.

Wlonczek, Miguel S., **Antecedentes e Instrumentos de la Planeación en México.** Siglo XXI Editores, México, 1966.

Wouter van Ginneken. **Socio-economic groups and Income distribution in Mexico.** Croom Helm Ltd, Londres, 1980.

Zaid, Gabriel. **El progreso Improductivo.** Editorial Océano, México, 1999.

Zald, Gabriel. **La economía presidencial.** Editorial Vuelta, México, 1987.

Bibliografía Mexicana sobre Fiscalización y Control Gubernamental 1958-1989. Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, D.F., 1992.

Bibliografía Mexicana sobre Fiscalización y Control Gubernamental, 1983-1984. Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, México, D.F., 1985.

Boletín de Informaciones, 1925-1926; 1926-1927; 1929-1932. Contraloría de la Federación, México.

Directorio del Gobierno Federal 1949. México, 1949.

Directorio del Gobierno Federal 1948. Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, México, 1948.

Exposición de Motivos de la Iniciativa del Decreto por el que se Reforma y Adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, diciembre de 1982.

Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Serie: El Marco Legislativo para el Cambio, Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, México, 1977.

Maintaining government efficiency while controlling cost of government. United States, Senate, Com. on Governmental Affairs, United States, 1992.

Memoria/III Reunión Nacional ASOFIS. Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización y Control Gubernamental, Acapulco, Gro., 22 al 25 de abril de 1986.

México, a través de los Informes Presidenciales. Secretaría de la Presidencia, (16 tomos), México, D.F., 1976.

Performance measurement: toward more effective government, hearing, May 5, 1992, on 5.20, to provide for the establishment, testing, and evaluation of strategic planning and performance measurement in the federal government, and for other purposes. United States, Senate, Com. on Governmental Affairs, United States, 1993.

Plugging the Leak: the case for a Legislative resolution of the conflict between the demands of secrecy and the need for an open government. Virginia Law Review, United States, 1985.

Prontuario de Atribuciones y Base Legal de Comisarios y Delegados de Contraloría. Coordinación General de Comisarios y Delegados de Contraloría en el Sector Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, documento interno, México, julio de 1983.

- Renovación Moral de la Sociedad.** Secretaría de Gobernación, México, 1983.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Porrúa, México, 1994.
- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos,** México, 2002.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** México, 1983, 1989, 1992, 1994, 1995, 2001, 2003.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la H. Cámara de Diputados.** México, 1994.
- Ley de Fiscalización Superior,** México, 1999.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.** México, 1990.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.** México, 1995.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.** México, 1994.
- Reglamento Interior de la SECODAM.** 1995, 2001, 2003.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública,** México, 2003.

DOCUMENTOS

Aspe Armella, Pedro. **Convención Bancaria de agosto de 1990**, realizada en Ixtapa, México, 1990.

De la Madrid Hurtado, Miguel. **Plan nacional de desarrollo 1983-1988**. Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Primera edición, México, mayo de 1983.

Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, No. 404, México, martes 7 de diciembre de 1999.

Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, No. 402, México, viernes 3 de diciembre de 1999.

Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, No. 404, martes 7 de diciembre de 1999.

Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, No. 412, México, miércoles 15 de diciembre de 1999.

Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, No. 402, México, viernes 3 de diciembre de 1999.

Lozano, Juan y Diraní, Valeria. **La Hora de la Transparencia en América Latina**. El Manual de Anti-Corrupción en la Función Pública.

OCDE. **Estudios Económicos de la OCDE**. México, 1996-1997. OCDE, 1998.

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

General Técnica y Ministerio de la Presidencia. Versión española.
Madrid, 1997.

OCDE. **Reforma regulatoria en México**. Vol. 1, Francia, 2000.

Ordaz, Arturo. **Reseña del libro: Límites del mercado, límites del Estado de José Luis Ayala Espino**, documento inédito, México, 1994.

Secodam. **Reglamento Interno** y página en Internet.

Senado de la República, Coordinación General de Comunicación Social, **Boletín de Prensa** del 30 de abril del 2000.

SHCP. **Fobaproa: la verdadera historia**. SHCP, México, 1998.

REVISTAS

- Acosta Córdoba, Carlos y Monge, Raúl. **12 de enero de 1994: Zedillo llamó a cabal y lo envió con Espinosa Villarreal para financiar al PRI.** Proceso No. 1184, 1995, México, 1999.
- Acosta Dórdoba, Carlos y Ortega Pizarro, Fernando. **Los apoyos colectivos del empresariado dejan una sensación de corporativismo fascista: Sánchez Navarro.** Proceso No. 1179, México, 6 de junio de 1999.
- Acosta Córdoba, Carlos y Vargas Medina, Agustín. **La banca rescatada no reacciona y requerirá de un nuevo salvamento.** Proceso, No. 1186, México, 25 de julio de 1999.
- Aguilar Villanueva, Luis. **Los objetivos de conocimiento de la Administración Pública.** Revista de Administración Pública (RAP), No. 54, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1980.
- Anguiano Roch, Eugenio. **México y la globalización financiera.** Foro Internacional. Revista Trimestral publicada por el Colegio de México, Vol. XL, No. 2, México, abril-junio, 2000.
- Arroyo Moreno, Jesús Angel. **Parlamento, Congreso y gobernabilidad.** Revista del Senado de la República. Vol. 5., No. 16, julio- septiembre, 1999.
- Atanasio, Orazio y Székely, Miguel. **Introducción a la Pobreza en la América Latina. Análisis basado en los activos,** en Pobreza y Activos en la América Latina, Trimestre Económico, Vol. LXVI (3), No. 263, FCE, México, -julio-septiembre de 1999.
- Berman, Sabine. **Para la mujer.** Letras Libres No. 16, México, abril 2000.

- Boltvinik, Julio. **Exportación de mano de obra barata.** La Jornada. 31 de julio de 2000.
- Canto Sáenz, Rodolfo. **Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana.** Gestión y Política Pública, Vol. IX, No. 2, México, segundo semestre del 2000.
- Cabello, Alejandra. **Reseña del libro de José Trinidad Lanz Cárdenas: La Contraloría y el Control Interno en México,** Revista Empresa Pública. Problemas y Desarrollo Vol. II, núms.. 6-7, CADEP-CIDE, México, 1988.
- Cardoso Brum, Myriam. **La Evaluación de las políticas Públicas: Problemas, Metodologías, Aportes y Limitaciones.** Revista de Administración Pública No. 84, México, 1993.
- Casar, María Amparo. **Las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México.** CIDE, Política y Gobierno. Vol. VI, No. 1, México, primer semestre de 1999.
- Castoriadis, Cornelius. **La democracia como procedimiento y como régimen.** Vuelta. Año XIX, No. 227, México, octubre de 1995.
- Cisneros H., Isidro. **Constitucionalismo y división de poderes.** Revista del Senado de la República. Vol. 4, No. 13, México, octubre-diciembre de 1998.
- Comisión Trilateral. **La Comisión Trilateral y la coordinación e políticas del mundo capitalista.** CIDE. Cuadernos Semestrales, Estados

Unidos. *Perspectiva Latino Americana* No. 2-3. Publicación Semestral, México, enero de 1982.

Cooper, Richard N. Kaiser, Karl y Kosaka, Masataka. **Hacia un sistema internacional renovado.** Comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista. CIDE, Cuadernos semestrales, Estados Unidos. *Perspectiva Latinoamericana* No. 2 y 3, tercera reimpresión, México, enero de 1982.

Córdova, Arnaldo. **¿Un nuevo Estado?**, en *Nexus*, No. 145, México, enero 1990

Crozler, Michael; Huntington, Samuel P. y Watanki, Jopi. **Informe del grupo trilateral sobre la Gobernabilidad de las Democracias**, en la comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista. CIDE, Cuadernos Semestrales, Estados Unidos. *Perspectiva Latinoamericana*, No. 2 y 3, tercera reimpresión, México, enero de 1982.

Cuadernos Americanos, No. 57, Nueva Epoca, Año X, Vol. 3, México, mayo-junio de 1996.

Cunill Grau, Nuria. **La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos.** *Revista Reforma y Democracia*. No. 4, 1995.

Entrevista a John Kenneth Galbraith, en la revista *Finanzas & Desarrollo*, fondo Monetario Internacional, diciembre de 1999.

- Fernández Santillán, José. **México: del presidencialismo al parlamentarismo.** Revista del Senado de la República, Vol. 5, No. 16, México, julio-septiembre, 1999.
- Friederich, Karl J. **La separación de Poderes.** Revista del Senado de la República, No. 13, Vol. 4, México, oct-dic. 1998.
- Fukuyama, Francis. **Las mujeres y la evolución de la política mundial,** Letras Libres No. 16, Año 11, México, abril del 2000.
- Gaibraith, John. **Desafíos que plantea un nuevo milenio.** Fondo Monetario Internacional, Finanzas y Desarrollo, diciembre de 1999. Ibarra, David. **El Nuevo Orden Internacional.** Correa, Eugenia; Girón, Alicia y Martínez, Ifigenia. **Globalidad, Crisis y reforma monetaria.**
- Garavito Elías Rosa Albina. **Presupuesto: una nueva relación Ejecutivo-Legislativo.** Quórum, No. 69, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Cámara de Diputados; LVII Legislatura, Año VIII, México, noviembre-diciembre de 1999.
- García Sainz, Ricardo. **Presupuesto y rendición de cuentas en México.** Revista Quórum, No. 69, Año VIII, México, noviembre-diciembre 1999.
- Gollás, Manuel, **El gobierno en el desarrollo económico de México: 1980-1996.** Foro Internacional. Revista Trimestral publicada por el Colegio de México, Vol. XL, No. 1, México, enero-marzo, 2000.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo. **Inestabilidad y crimen en el nuevo régimen.** Revista Nexos, No. 262, México, octubre 1999.

- Hamdan Amad, Fauzi. **Aspectos Jurídicos de la Deuda Pública.** Revista Quórum. 2ª. Epoca, Año VI, No. 57, México, sep-oct. 1997.
- Hill, Benjamín. **Los debates políticos en T.V.,** Semanario Etcétera No. 372, México, 16 de marzo del 2000.
- Hounie, Adela, Pittaluga, Lucía y Scatolin, Fablo. **La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento.** Revista de la CEPAL No. 68, Publicación de las Naciones Unidas, Agosto 1999.
- Kensel, Hans. **La teoría de la separación de poderes.** Revista del Senado de la República, Vol. 4, No. 13, México, octubre-diciembre de 1998.
- Kessler, Timothy P. **Capital político: política financiera mexicana durante el gobierno de Salinas.** Foro Internacional. Revista Trimestral publicada por el Colegio de México, Vol. XXXIX, Nos. 2 y 3, México, abril-septiembre, 1999.
- Krauze, Enrique. **El gobierno, la izquierda y la democracia,** en Vuelta. No. 81, México, junio de 1984.
- Krauze, Enrique. **La ética católica y el espíritu de la democracia,** en Letras Libres. Año II, No. 14, México, febrero del 2000.
- Krauze, Enrique. **Por una democracia sin adjetivos.** Joaquín Mortiz Planeta, México, 1986.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad. **El Marco Jurídico y Administrativo del Control en la Administración Pública Federal,** RAP No. 57/58, INAP, México, 1984.
- Loaeza, Soledad. Revista Nexos. No. 145, México, enero de 1990.

- Lujambio, Alonso. **Adiós a la excepcionalidad.** Este País. No. 107, México, febrero del 2000.
- Maddison, A. Op. cit. Editorial. **Comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista.** CIDE, Cuadernos semestrales, Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3, tercera reimpresión, México, enero de 1982.
- Nava, Eduardo. **Sistema político mexicano. Mandato parlamentario y subordinación imperativa.** Estudios políticos. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública. Cuarta época, No. 18, México, mayo-agosto 1998.
- Paz, Octavio. **El ogro filantrópico,** Revista Vuelta, agosto 1978. Editorial Joaquín Mortiz, México, segunda edición, mayo de 1979.
- Przeworski, Adam. **El Estado y el ciudadano.** CIDE, Revista Política y Gobierno, Vol. V, No. 2, México, 2º Semestre de 1998.
- Rico, Carlos. **Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia,** Comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista. CIDE, Cuadernos semestrales, Estados Unidos. Perspectiva Latinoamericana No. 2 y 3, tercera reimpresión, México, enero de 1982.
- Rubio, Luis. **Fobaproa o las consecuencias de la ineptitud.** Nexos. Nos. 247, México, Julio de 1998.

- Sayeg, Lourdes. **La unidad y la indivisibilidad del poder del Estado. La teoría de la separación de los poderes.** Revista del Senado de la República, Vol. 4., No. 13, México, octubre-diciembre, 1998.
- Segovia, Rafael. **La resistencia al cambio.** Foro Internacional, Revista trimestral publicada por El Colegio de México, Vol. XL, No. 1, enero-marzo 2000.
- Sepúlveda I., Ricardo J. **El equilibrio de poderes bajo el tamiz de la justicia política.** Revista del Senado de la República. Vol. 5, No. 16, México, jul-sep. 1999.
- Sloterdijk, Peter. **Patria y globalización.** Nexos No. 262, México, octubre 1999.
- Stiglitz, Joseph. **Más instrumentos y metas amplias para el desarrollo. Hacia el consenso Post-Washington,** en Desarrollo económico No. 151, Vol. 38, Argentina, octubre-diciembre de 1998.
- Székely, Gabriel. **Fobaproa e Ipab: el acuerdo que no debió ser.** Editorial Océano, México, 1999.
- Valdés Zepeda, Andrés. **El regreso de los generales. Un análisis del proceso demilitarización y sus efectos sobre la transición política en México.** Estudios Políticos. Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cuarta Epoca, No. 18, mayo-agosto 1998.
- Vera M. Martín. **Consideraciones generales sobre los aspectos que definirán el futuro Congreso mexicano,** Quórum. No. 65, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Cámara de Diputados; LVII Legislatura, Año VIII, México, marzo-abril de 1999.

Zaid, Gabriel. Revista Vuelta. Cfr. Vuelta 89, abril de 1984; Vuelta 117, agosto de 1986 y vuelta 124, marzo de 1987.

Zaid, Gabriel. **El Progreso Improductivo**. Ed. Océano, México, 1999.

Zaid, Gabriel. **La economía presidencial**. Ed. Océano, México, 2000.

Zebaúa, Emilio. **A favor del Juego Limpio**. Letras libres No. 14, México, febrero del 2000.

PERIODICOS

Boltvinik, Julio. **Para superar la pobreza.** La Jornada, Columna Economía Moral, México, viernes 28 de julio de 2000.

Córdova, Arnaldo. **Reforma del Estado y crisis en México.** La Jornada semanal, periódico La Jornada. México, 14 de octubre de 1984.

Diario Oficial, 15 de agosto de 1989.

García Villa, Juan Antonio. **Una confusión en el proyecto de Ley de Fiscalización.** El Sol de México, marzo 20 del 2000.

Izar Rojas, Guadalupe. **Reforma.** México, mayo 5 del 2000.

Medina Plascencia, Carlos. **Seguimiento de las finanzas públicas.** Diario El Reforma, 19 de mayo del 2000.

HEMEROGRAFÍA

Boletín de prensa del 30 de abril del 2000. Senado de la República, Coordinación General de Comunicación Social.

Comercio exterior. núm. 1, vol. 30, México, enero de 1980.

Desarrollo económico. No. 151, vol. 38, Argentina, octubre-diciembre de 1998.

Diario Oficial, 15 agosto 1989

Expansión, 27 de noviembre de 1985. 24 de junio de 1987, No. 468, volumen XIX.

Finanzas & Desarrollo. Fondo Monetario Internacional, diciembre de 1999.

Foro Internacional. Revista Trimestral publicada por el Colegio de México, abril-septiembre de 1999, No. 2-3, vol. XXXIX. enero-marzo de 2000, No. 1, vol. XL. abril-junio de 2000, No. 2, vol. XL.

Gaceta Parlamentaria. Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 3 de diciembre de 1999, No. 402. 7 de diciembre de 1999, No. 404. 15 de diciembre de 1999, No. 412

Gestión Estratégica. México. UAM – Azcapotzalco, N. 1, Julio-diciembre 1991.
Revista electrónica.

Gestión y Política Pública. Vol. IX, No. 1, primer semestre de 2000.

Letras Libres, México, febrero del 2000, No. 14. abril 2000, No. 16

Mercado de Valores. Nacional Financiera, diciembre de 1998. No. 16, 1991

Nexos, abril de 1982, No. 52. junio de 1982, No.54. febrero de 1984, No. 74.
enero de 1990, No. 145. junio de 1998, No.246. julio de 1998,
No. 247. octubre de 1999, No. 262.

Política y Gobierno, México, No. 2, vol. V, 2º. semestre de 1998. No. 1, vol. VI,
1º semestre de 1999

Proceso, 10 de marzo de 1995, No. 1184. 29 de noviembre de 1998, No. 1152. 6
de junio de 1999, No. 1179. 25 de julio de 1999, No. 1186. 9 de
abril del 2000, No. 1223.

Revista de la CEPAL, No. 68, agosto 1999, Publicación de las Naciones Unidas.

Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública. Cuarta época, No. 18,
mayo-agosto 1998.

Revista Crónicas, No. 57, revista electrónica .

Revista del Senado de la República, octubre-diciembre de 1998, vol. 4, No. 13.
julio-septiembre, 1999; vol. 5, No 16

Revista El Cotidiano, página web.

Revista Estudios Políticos. Revista de Ciencias Políticas y Administración
Pública, Cuarta Época, No. 18, mayo-agosto 1998.

Revista Quórum, No. 57, Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la
Cámara de Diputados; LVII Legislatura, año VI, septiembre-
octubre 1997. No. 65, año VIII, marzo-abril de 1999. No. 67, año
VIII, julio-agosto de 1999. No. 68, año VIII, septiembre-octubre de
1999. No. 69, año VIII, noviembre-diciembre de 1999.

Revista Reforma y Democracia. N° 4, 1995.

Semanario Etcétera No. 372. México, 16 de marzo del 2000.

Trimestre Económico, vol. LXVI (3), No. 263. FCE, México, julio-septiembre de 1999.

Vuelta, agosto 1978. Editorial Joaquín Mortiz, México. enero de 1984, No.86. abril de 1984, No. 81. Junio de 1984, No. 89. agosto 1984, No. 93. agosto de 1986, No. 117. marzo de 1987, No. 124. octubre de 1995, No. 227.

DOCUMENTOS DE INTERNET

Aspe Armella, Pedro. Convención Bancaria de agosto de 1990, realizada en Ixtapa. Documento Web.

Comités de Expertos Independientes. Segundo informe sobre la reforma de la comisión. Análisis de las prácticas actuales y propuestas para hacer frente a la mala administración, las irregularidades y el fraude. vols. I y II; 10 de septiembre 1999. Documento Web de la página de Europar.

Consejo científico del CLAD. Reforma del estado. 1998. Documento Web de la página de Internet del CLAD.

SECODAM. Bases generales del Programa Anual de Control y Auditoría. Página www.secodam.gob.mx.

SECODAM. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Versión en internet en www.secodam.gob.mx.

SECODAM. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995–2000. Versión en internet en www.secodam.gob.mx.

SECODAM. Reglamento Interior. Página www.secodam.gob.mx.

Unión Europea. www.europa.eu.int

Villareal, René. “El reencuentro del mercado y el Estado con la sociedad: hacia una economía participativa de mercado”. Documento en internet del CLAD.