



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PROCESOS
POLÍTICO-ELECTORALES: EL CASO DE LA
ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES FEDERALES DEL
AÑO 2000, LA CONSOLIDACIÓN DEL INSTITUTO
FEDERAL ELECTORAL**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:
SERGIO ESTEBAN MARTÍNEZ**

**DIRECTOR:
DR. RICARDO UVALLE BERRONES**

MÉXICO, D. F., FEBRERO DE 2008



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.

*A mis padres, Benita Martínez Alanuza y Wenceslao Esteban Juárez,
por su apoyo invaluable.*

A mi sobrino Jesús, la alegría de la familia.

A mis hermanos, con afecto.

*Al Dr. Ricardo Uvalle Berrotes, por su amistad y profesionalismo en la
dirección de esta tesis.*

*A mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México,
institución creadora de conocimiento y formadora de profesionistas
comprometidos con México.*

*En agradecimiento a la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional
Electoral del Instituto Federal Electoral por las facilidades brindadas
para la realización de esta investigación.*

A todos ellos, mi reconocimiento.

ÍNDICE

ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE LOS PROCESOS POLÍTICO-ELECTORALES: EL CASO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES FEDERALES DEL AÑO 2000, LA CONSOLIDACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Abreviaturas

Introducción..... 1

Capítulo I

Transformaciones en la Administración Pública y la evaluación de la gestión pública

A. Cambio de paradigmas en la Administración Pública mexicana	2
a. Desarrollo de la vida estatal	3
b. Estado benefactor	4
c. Economía abierta y promoción social	6
d. La gestión pública en el estado promotor	8
e. La nueva forma de la Administración Pública	8
B. Diseño organizativo y Administración Pública	13
a. Lo público y lo privado	14
b. Consumidores, clientes, ciudadanos y sujetos	15
C. Modelos para administrar el gobierno	16
a. Modelo de gobierno como máquina	17
b. Modelo de gobierno como red	18
c. Modelo de gobierno de control del rendimiento	18
d. Modelo de gobierno virtual	19
e. Modelo de gobierno de control normativo	19
f. Gobernar la gestión	22

Capítulo II

Servicios de calidad en la Administración Pública y sistemas para mejorar la calidad en el servicio

A. Servicios de calidad en la Administración Pública	24
a. El cliente	24
b. Componentes de una prestación de servicio	27
c. Orígenes de un enfoque orientado a la calidad en el servicio	29
d. Enfoque orientado al cliente	32
e. Componentes de calidad en el servicio	35
B. Relación entre la calidad en el servicio y el desempeño en general	39

a. Problemas y consideraciones	42
b. Herramientas para mejorar la calidad en el servicio	48
c. Manejo del desempeño	50
C. Sistemas para mejorar la calidad en el servicio de la Administración Pública.....	58
a. Sistemas de información de clientes	58
b. Sistemas de quejas y reparación en la Administración Pública	63
c. La profesionalización del servicio publico....	67

Capítulo III

Reformando la Administración Pública

A. El ambiente propio para el cambio	72
B. La administración inductora de reformas	74
C. La implementación de las reformas	78
D. Prioridades a emprender en el futuro	80
E. Características de la Administración Pública en las décadas venideras.....	81
F. La agenda política	85

Capítulo IV

La transformación contemporánea de la Administración Pública y el Instituto Federal Electoral

A. la revaloración de la Administración Pública.....	87
a. Transformación conceptual de la Administración Pública.....	87
b. El despertar de la sociedad civil y lo público ciudadano.....	90
B. Democracia, gobernabilidad y gestión pública.....	95
a. Democracia moderna y ciudadanía.....	96
b. Ampliación del espacio público.....	102
c. Valor de la gestión pública.....	106
C. El Instituto Federal Electoral y la gobernabilidad democrática.....	109
a. El Instituto Federal Electoral.....	109
b. Las elecciones, los ciudadanos y las casillas.....	117

Capítulo V

Elecciones, Proceso Electoral e Instituto Federal Electoral

A. La importancia de las instituciones y el Instituto Federal Electoral.....	125
B. Elecciones y procesos electorales.....	127
C. Las funciones del proceso electoral.....	129
D. El proceso electoral en México.....	133
1. Aspectos preparatorios de la elección.....	135

2. La jornada electoral	136
3. Aspectos posteriores a la elección y resultados electorales.....	136
4. Faltas administrativas y sanciones	137
E. Naturaleza, estructura y funciones del Instituto Federal Electoral	138
a. Referencias básicas	139
b. Fines fundamentales	140
c. Principales atribuciones	141
F. Estructura orgánica	142
a. Órganos de dirección (Consejos)	144
b. Órganos ejecutivos y técnicos	146
c. Órganos de vigilancia	148

Capítulo VI

La organización electoral en los órganos centrales del Instituto Federal Electoral

A. El desempeño de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y la organización electoral	151
a. Coordinación para la integración y funcionamiento de los órganos locales y distritales	158
b. Estadística electoral	165
c. Documentación y materiales electorales	174
d. Logística electoral	178
e. Planeación y logística electoral	183
B. La Comisión de Organización Electoral	188
a. Integración	188
b. Funcionamiento	190

Conclusión	192
-------------------------	------------

Epilogo

Problemas públicos y agenda electoral en el Instituto Federal Electoral

A. La formación de la agenda y definición de problemas públicos	200
a. Formación de la agenda	200
b. Definición de problemas públicos	207
B. La agenda electoral del Instituto Federal Electoral	218
C. La consolidación del Instituto Federal Electoral	223

Bibliografía	226
---------------------------	------------

Anexos

Anexo 1
Glosario

Anexo 2
Etapas del Proceso Electoral Ordinario

Anexo 3
Estructura Básica del Instituto Federal Electoral

Anexo 4
Políticas y Programas del Instituto Federal Electoral del 2000 para la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral

Anexo 5
Calendario Anual de Actividades 2000. Órganos Centrales

Anexo 6
Resultados Electorales de las Elecciones Federales de 2000

Anexo 7
Resultados Electorales de las Elecciones Federales de 2003

Anexo 8
Resultados Electorales de las Elecciones Federales de 2006

Introducción

El enfoque actual de la administración pública contemporánea está enmarcado en los grandes cambios que se han desarrollado en los últimos años a nivel mundial, esto hace que se replantee de manera decisiva su funcionamiento y su operatividad. Lo anterior implica que las instituciones públicas están inmersas en procesos permanentes de revisión, reforma y reestructuración para que se adapten a situaciones de incertidumbre y cambio.

En este sentido, al adaptarse las instituciones (entre estas la administración pública) a las nuevas realidades, dejan atrás concepciones y teorías que explicaban su desarrollo. Por ello, las nuevas complejidades exigen y demandan nuevas explicaciones con el sentido y alcance de la propia administración pública.

Esta investigación tiene peculiar importancia en momentos en que las instituciones públicas actualmente viven procesos de estancamiento, fragmentación y renovación. Se plantea en la investigación nuevos elementos para explicar y enriquecer con más aportaciones a la administración pública, por ello es importante retomar a la administración pública como un campo de conocimiento en el cual el paradigma es lo básico, rompiéndose con ello la pretensión de que el objeto de estudio de la administración pública está definido por axiomas, leyes y principios inalterables.

En esta nueva perspectiva, la investigación permite valorar el carácter teórico y pragmático para fortalecer la parte reflexiva de la administración pública. Se retoman categorías que permiten explicar con precisión el contenido social, político e institucional de la administración pública. El valor de la riqueza de la administración pública depende de los cambios que institucionaliza como

institución a favor del espacio público y privado. Con esto se responde a la pluralidad e innovación de las ideas.

Asimismo, actualmente el enfoque que la administración pública tiene con los diversos grupos de la sociedad está dada por la categoría “vida pública,” como concepto básico que expresa la mayor participación de la sociedad en el ámbito público y se toma en cuenta el mercado como una variable fundamental en el desarrollo de los grupos sociales, acuerdos, consensos y confianza que guardan los diversos actores sociales hacia la administración pública.

Se recupera en la investigación la importancia de los actores, contextos, procesos, recursos y estrategias vinculados con la administración pública. Es decir, las instituciones sociales y políticas modernas responden al surgimiento de la sociedad civil. Aunado a lo anterior, el paradigma en el cual el tránsito de una economía con valores a una economía con valores de cambio como son las economías de mercado, es sustantivo para entender que la sociedad moderna se rige por monetarización y la administración pública se rige por el cálculo, la racionalidad formal, la competencia profesional y el ejercicio de la dominación racional.

En cuanto a la aportación de tipo conceptual, en momentos en que las ciencias sociales son motivo de una revaloración, se aprecia que la administración pública tiene que revitalizarse con base en nuevas ópticas, formulaciones, planteamientos y categorías de estudio.

Así, los referentes conceptuales y empíricos que contribuyen a revalorar el contenido científico y disciplinario de la administración pública son: el gobierno por consensos; la sociedad abierta; las políticas y gestión pública; la gobernabilidad democrática; la administración como sistema de creatividad institucional y abierto

de organización; un gobierno de instituciones democráticas; el nuevo perfil de la economía; la realidad fiscal del gobierno; el valor de la democracia representativa; la recuperación pública de la administración; la capacidad de implementación, la relación entre ética y eficiencia; y la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones.

En cuanto a las aportaciones de tipo metodológico, el mundo de la globalidad y las aperturas es sinónimo de las economías competitivas e innovadoras lo que exige la renovación de los sistemas de organización y sus correspondientes métodos de operación. En tal virtud, la búsqueda de un paradigma más consistente con relación a la ortodoxia publiadministrativista se hace necesario. Y es la identificación, la construcción, la definición y la explicación de los problemas públicos acotados y específicos, el material para situar las respuestas institucionales y operativas de la administración pública tomando en cuenta la complejidad creciente del pluralismo político y social.

Por consiguiente, los problemas públicos son el elemento primordial para que la administración pública defina el paradigma que la valore como un campo que combina alcances concretos, empíricos y argumentativos que son propios del conocimiento moderno en la lógica de contrastación, las hipótesis, la reconstrucción teórica y la construcción de los argumentos.

Es lo público la clave para situar a la administración pública en condiciones más alentadoras que fortalezcan su contenido disciplinario y metodológico. Por ello, lo público da una oportunidad para reconstruir el soporte teórico y aplicado que la puede reivindicar como un campo de la seriedad académica y propuestas innovadoras.

Así, en el nuevo paradigma de la administración de las políticas, lo público es una categoría fundamental para que la administración pública sea identificada por su relación con la sociedad y las organizaciones que lo integran. Este nuevo paradigma debe nutrirse de las aportaciones contemporáneas que se derivan de la gestión pública y el proceso de las políticas. Por lo que el nuevo paradigma se finca en la argumentación y la construcción lógica de elementos empíricos, factuales y medibles.

El objeto de estudio de la investigación es analizar y explicar la importancia que guarda la administración pública en las democracias representativas contemporáneas, enfatizando la relación con la sociedad abierta, mediante la acción y las políticas públicas. De manera particular, se desarrolla como estudio de caso, la relación que guarda la nueva forma de interpretar la administración pública con la administración de procesos electorales al atender desde una visión pública la organización electoral de las elecciones federales del año 2000 en México.

La estructura de la investigación está organizada de la siguiente manera: En el capítulo I se revisan las transformaciones de la administración pública desde las políticas de tipo estatal, hasta las nuevas formas de conceptualizarla, planteándose nuevos paradigmas para su estudio y análisis. Las transformaciones económicas y sociales en el siglo XXI, la integración de los mercados, las nuevas tecnologías, y el impacto del conocimiento en la actividad humana apuntan a la persistencia de un mundo más complejo. Por ello, al final de este capítulo se revisan algunas propuestas para desarrollar la funcionalidad de la administración pública.

En el capítulo II se revisan los sistemas de calidad para mejorar la gestión y administración pública, se analizan enfoques e instrumentos orientados hacia la

calidad y desempeño del sector público con el propósito de servir como instrumentos y herramientas para implementarlos en los problemas y servicios que atiende la administración pública. Por ello se revisan las ventajas de los sistemas de información a clientes, los sistemas de quejas y el servicio civil de carrera, siendo éste último fundamental para una gestión pública eficiente.

El capítulo III analiza las reformas de la administración pública, se señala cuáles son los ambientes propicios para el cambio, cómo se dan en la administración, cómo se deben implementar estas reformas, y las principales medidas a emprender en el futuro, así como las características de la administración pública en las décadas venideras. Al final, se integra una serie de recomendaciones y agenda política para mejorar la gestión, administración pública y el gobierno.

En suma, los gobiernos tienen que explorar las oportunidades y riesgos económicos, sociales y tecnológicos a los que tendrán que enfrentarse en los próximos años, esbozando lo que debe hacerse para que la sociedad aumente su capacidad de decisión para conducir su futuro con mayor apertura, competitividad, flexibilidad, pero sobre todo con la participación de los ciudadanos. Las antiguas formas de gobierno son ineficaces y las nuevas deberán contar con un mayor número de participantes. Las organizaciones jerárquicas tradicionales tendrán que ceder su paso a aquellas que promuevan mayor responsabilidad en la toma de decisiones, con talento innovador y creativo.

En el capítulo IV se revisan las transformaciones contemporáneas que ha tenido la administración pública y el Instituto Federal Electoral. Para ello se revalora y conceptualiza la transformación de la administración pública, la sociedad civil y lo público ciudadano. Por lo anterior, es la categoría “público ciudadano” y la mayor participación de la sociedad en los problemas públicos, los paradigmas que rompen con la ortodoxia de la administración pública. Por lo que en el nuevo

paradigma de la administración, “lo público” es una categoría indispensable para que ésta sea identificada en su relación con la sociedad. Aquí se aborda la relación que guarda la democracia representativa y gobernabilidad con la gestión pública, así como la importancia que tiene el Instituto Federal Electoral en la gobernabilidad democrática.

El capítulo V señala la importancia de las instituciones, el proceso electoral y la organización del Instituto Federal Electoral. Se precisa que las instituciones son instrumentos creados para resolver problemas sociales, cuyo papel principal es reducir la incertidumbre. Entre estas instituciones se encuentra el Instituto Federal Electoral. Se aprecia, que un orden democrático requiere del desarrollo de un arreglo institucional sofisticado y complejo, donde una de las características que distingue a la democracia es su institucionalización.

Se aprecia que la transición a la democracia en México tuvo lugar después de un proceso largo y complejo de cambio institucional, cuyas consecuencias principales fueron el desarrollo de garantías para la celebración de elecciones limpias y justas y la dispersión del poder político. Por lo que la transición democrática que se dio en México, centró su atención en definir la serie de organizaciones formales, leyes, instrumentos y cuerpos que administran o gestionan elecciones. Se revisa la estructura administrativa, funcional y organizativa del Instituto Federal Electoral, señalando que esta organización junto con la ciudadanía, transparencia, rendición de cuentas y el Servicio Profesional Electoral permitieron al Instituto Federal Electoral ser una institución eficiente, lo que redujo la incertidumbre de la población en los procesos electorales.

El capítulo VI se centra en el estudio de caso de la organización electoral en los Órganos Centrales del Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y sus tres Direcciones de área. Aquí se revisa

la importancia que la modernización desde una visión “pública,” tuvo en la reestructuración del Instituto y en el desarrollo de la organización electoral en las Elecciones Federales del Año 2000, así como las diversas actividades de planeación, diseño, implementación, seguimiento, evaluación y dirección por parte de las Direcciones de área involucradas en el proceso electoral.

Si bien el Instituto Federal Electoral es una institución moderna dentro de la gestión pública, éste tiene una serie de problemas y lagunas que es importante atender, de ahí que en el Epílogo, se analice y proponga una agenda electoral en el Instituto con la finalidad de actualizar la investigación e implementar acciones precisas en el futuro.

Finalmente, y como soporte empírico de la investigación, se incluyen ocho anexos que fundamentan las argumentaciones realizadas a lo largo de la investigación.

Capítulo I

Transformaciones de la Administración Pública y la evaluación de la gestión pública

En el siglo XXI las transformaciones económicas y sociales continuarán: la integración de los mercados, las nuevas tecnologías, y el impacto del conocimiento en la actividad humana apuntan a la persistencia de un mundo complejo.

Ante esta realidad, surgen preguntas sobre cómo mantener la gobernabilidad en un mundo así. Qué formas de organización requerirán los gobiernos para enfrentar los retos de forma local, nacional y global.

El impacto de las antiguas formas de gobierno en el sector público, en el privado y en la sociedad civil son ineficaces. Las nuevas formas de gobierno deberán contar con un mayor número de participantes. Las organizaciones jerárquicas tradicionales tendrán que ceder su paso a aquellas que promuevan mayor responsabilidad en la toma de decisiones, con talento innovador y creativo.

Si bien es cierto que en la década anterior se cuestionó la participación del Estado en el desarrollo económico, y de hecho algunos países adoptaron una actitud “minimalista” en lo que a instituciones públicas se refiere, actualmente se reconoce que lo importante no es la intervención o no, sino la calidad de dichas intervenciones. Por ello, *la reforma de las instituciones se vuelve un asunto fundamental*.¹

En suma los nuevos gobernantes tendrán que explorar las oportunidades y riesgos económicos, sociales y tecnológicos a los que tendrán que enfrentarse en los próximos años, esbozando lo que debe hacerse para que la sociedad aumente

¹ *Governance in the 21 st Century*. France, Organization for Economic Cooperation and Development, 2001.

su capacidad de decisión para conducir su futuro con mayor apertura, competitividad, flexibilidad, pero sobre todo con la participación de los ciudadanos.

Es así como, los nuevos gobernantes desde una perspectiva crítica y propositiva, tendrán la necesidad de analizar las reformas adoptadas en diversos países, los resultados que se han obtenido y el camino que falta por recorrer. Considerando una sociedad cambiante, compleja y fragmentada; mayor fiscalización a las acciones públicas por parte de los medios y la sociedad, y un impacto vertiginoso del desarrollo tecnológico, sobre todo en materia de comunicaciones, los gobiernos tienen sobre si presiones adicionales que los llevan a transformarse para seguir sirviendo el interés general.

A. Cambio de paradigmas en la Administración Pública mexicana

El debate sobre el Estado tiene importancia singular en momentos en que las transformaciones de la sociedad contemporánea continúan desarrollándose. El Estado es revisado, reformado y reestructurado no sólo para adaptarse a nuevos contextos, sino para que el patrón de su racionalidad sea vigorizado y actualizado.

En este sentido, el Estado no se justifica a sí mismo, sino en razón de su capacidad para lograr el bien público, el cual lo trasciende independientemente de sus formas políticas y constitucionales. El Estado cuida el aprovechamiento de las energías públicas y finca en la política, el gobierno y la Administración Pública, la base de su realización material.

De ahí que, las transformaciones del Estado tengan que ubicarse en procesos históricos, tiempos políticos y realidades públicas, por lo que el Estado no carece de contextos ni de horizonte temporal.

Su poder está influido y condicionado por factores endógenos y exógenos donde confluyen la vida de otros Estados, los intercambios de bienes, servicios y tecnologías y el irreversible progreso de la sociedad. Consecuentemente su poder tiene que salvaguardarlo y ensancharlo en un marco de competencia mundial correlacionado con realidades nacionales complejas (Uvalle, 1994: 53).

a. Desarrollo de la vida estatal

El Estado moderno forjado en la cultura del renacimiento humanista del siglo XVI se ha consolidado como una institución con capacidad para pervivir en distintas etapas de la convivencia humana. Con los valores de la cultura liberal del siglo XVIII, los cuales le dan forma constitucional, el Estado es reconocido como base de la convivencia pública y como medio para gobernar la esfera de la vida política.

El Estado al tomar en cuenta los principios e instituciones de la sociedad civil, alienta el mercado, garantiza el papel de la opinión pública y garantiza el goce de las libertades políticas. Como Estado respetuoso del derecho y los preceptos constitucionales, da cabida a prácticas parlamentarias, a la competencia política y la alternancia en el poder.

En este sentido, los compromisos políticos y sociales del Estado se cumplen mediante capacidades de gobierno. En la medida en que las necesidades de la sociedad se dilataban, en esa medida crecían las tareas del Estado. De ahí que en la etapa del Estado de bienestar durante el siglo XX, pero formado en Alemania durante los siglos XVIII y XIX, se desenvuelve a través de una amplia y poderosa estructura administrativa, donde la planeación y la programación se constituyen en palancas clave de su realización.

La creación y expansión de diversos organismos gubernamentales encargados de la administración del Estado, llegaron a configurar una red de compromisos, atribuciones e instituciones para dar cumplimiento al bienestar social. Tanto el

gobierno y la Administración Pública jugaron un papel importante para que la relación de los contrarios estuviese regulada por instancias que contenían y desactivaban las tensiones políticas.

b. Estado benefactor

Es también, un Estado que funcionó con márgenes significativos de autonomía y consiguió instituir relaciones de compromiso con los sindicatos y los partidos políticos. Fue un Estado donde la economía se politizó y donde los derechos sociales se extendieron más allá de los recursos públicos disponibles. Su papel consistió en mitigar el conflicto político dándole tratamiento administrativo con políticas de bienestar social.

La eficacia del Estado de bienestar consiste en haber logrado tasas de crecimiento económico acompañado de progreso social. De esta forma, el conflicto político quedaba incorporado en lo fundamental al sistema de instituciones que conforman al gobierno. Pero la eficacia política del Estado de bienestar fue financiada en lo general con déficit fiscal, el incremento de la deuda externa y el agotamiento de los recursos públicos. No siempre se consideró el impacto de los costos en las decisiones ni la disponibilidad sana de los propios recursos.

Así, el apoyo de los estados sociales, en la forma de estados asistenciales o de bienestar o en la forma de estados desarrolladores de sus sociedades atrasadas, señala Aguilar Villanueva (Villanueva, 1999: 133), se debilitó en el terreno en el que había residido su fuerza, en la administración. El desbordado crecimiento de las cuestiones sociales se tradujo en un aumento del número, tamaño y ámbito de intervención de las organizaciones, programas, proceso y personal del sector público.

Es posible contender gerencialmente con los grandes organismos públicos, a través del reordenamiento en la organización, métodos nuevos de trabajo, incorporación de tecnologías, lineamientos de relaciones humanas y mecanismos más ágiles de control. Es decir, la “reforma administrativa”, en la creencia de los años sesenta y setenta, fue la estrategia idónea para no perder el control y dirigir el creciente aparato del gobierno social. Sin embargo la inmanejabilidad del sector público no residía tanto en su tamaño, sino en su inconexión y desorden, por lo que las fórmulas de reforma administrativa se mostraran inviables o insuficientes.

De igual manera, el renacimiento de la idea del “plan” (nacional de gobierno), en los años setenta y principios de los ochenta, con toda la diversidad jerarquizada de objetivos, metas, directrices, programas, procesos, actores responsables y resultados previstos, fue el intento más avanzado y optimista de poner orden en el aparato público y racionalizar su comportamiento mediante la asignación justificada y programada del gasto social mediante el control de su ejercicio.²

Así, la administración del bienestar fue el resultado de compromisos que se institucionalizaron, sin considerar el valor de los costos fiscales y la disponibilidad real de los mismos para dar cauce a los programas y proyectos públicos.

La desproporción entre los compromisos y los recursos existentes tienen como efecto el aumento de estructuras y órganos administrativos que no se justifican, y en cambio, inciden de modo negativo en los rendimientos de la vida social productiva. Las fallas de la administración del bienestar se relacionan con la pérdida del cálculo (Majone, 1975: 425) institucional y financiero que orienta la disponibilidad real de los recursos y los compromisos, que pueden acreditarse a través de un sistema de respuestas organizadas que tienen a su cargo el propio estado administrativo.

² Cfr. Luis F, Aguilar Villanueva “Política pública y gobierno del Estado” en *La Revista del Colegio*, Año II, Núm. 4, octubre de 1990, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C, pp. 233-255

En consecuencia, la crisis administrativa del Estado de bienestar se condensa en los siguientes puntos (Uvalle, 2003: 109): 1) la politización corporativa y amplia del bienestar social; 2) el crecimiento de estructuras y la operación de la administración; 3) el acrecentamiento de los rendimientos decrecientes en las actividades públicas; 4) la pérdida de legitimidad debido a la falta de resultados fiscales; 5) el retraso en las capacidades de respuesta; 6) el desbordamiento de las actividades del Estado en la sociedad; 7) la pérdida de fronteras entre lo privado y lo público; 8) el aumento del conservadurismo en los procesos de gestión pública y 9) la disminución de la calidad de vida ocasionada por el deterioro financiero y procedimental del Estado.

c. Economía abierta y promoción social

El ocaso del Estado de bienestar es coincidente con los cambios estructurales de la sociedad y la economía modernas. Desde finales de los sesenta y la década de los setenta, el mundo ingresó a una revolución tecnológica. Los sistemas de producción y combustión industrial son remplazados por los microprocesadores, provocando con ello cambios de fondo en las condiciones de la vida. Las economías aceleran su apertura y los mercados rechazan las prácticas regulatorias del Estado que no se justificaban. Los proteccionismos industriales sucumben y con la potencia de las reconversiones, los sistemas de producción ingresan a la fase tecnológica de *microchips* y *software*. El efecto beneficioso de la automatización informática, la computadora y las nuevas técnicas de decisión asumidas con la misma [han] originado cambios en el trabajo administrativo, ejecutivo y profesional (Simon, 1992: IX).

Durante los años ochenta la vida estatal es objeto de reformas. No podía continuar vigente la estatización de la economía y de las relaciones políticas. Tampoco el uso discrecional de los recursos públicos.

Revisar los ámbitos de competencia de la sociedad y el Estado, conlleva la adopción de políticas correctivas para rehabilitar los consensos perdidos debido a la sobredilatación administrativa y a la intervención incesante del Estado en la economía. Las reformas del Estado para eliminar sus excesos se realizan con las políticas siguientes: 1) privatización; 2) desregulación; 3) desburocratización; 4) aperturas externas; 5) concesión de servicios públicos; y 6) liberalizaciones.³

De este modo, el Estado administrador y propietario de la economía es transformado en un Estado promotor. El nuevo perfil del Estado con su acento promotor es consecuente con las economías abiertas, con el reclamo ciudadano de no perder iniciativa ante el Estado y la necesidad de que la economía sea un espacio público y no un lugar para favorecer clientelas, camarillas, prebendas y acuerdos corporativos.

Lo ideal es que en el Estado promotor intervenga en la economía con sentido estratégico, es decir, produciendo y distribuyendo los bienes y servicios públicos indispensables para el desarrollo de la sociedad sin asumir un papel sobredeterminante en el mercado.

El Estado promotor no renuncia a la búsqueda y el logro de bienestar social. Por el contrario, para conseguirlo no emprende acciones burocratizadas y en cambio sí alienta la participación de los grupos de la sociedad. Esto significa que la sociedad puede participar con su esfuerzo, recursos, organización y movilización armonizando con el Estado sus capacidades e iniciativas. El bienestar social en el Estado promotor tiene cobertura pública y no solamente administrativa y gubernamental como sucedía en el Estado de bienestar (Uvalle, 1994: 56).

³ Para analizar a detalle la reforma del Estado mexicano se pueden consultar a Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993 y Juan Rebolledo Gout, *La reforma del Estado en México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

d. La gestión pública en el Estado promotor

En tiempo de sociedades abiertas, de una mayor democratización del poder, de auge ciudadano y del surgimiento de movimientos sociales, la gestión pública tiene que trascender los laberintos del formalismo bizantino, del ritualismo exacerbado y de los *a priori* racionalistas. La gestión pública tiene que caracterizarse por su aptitud para atender una diversidad de públicos que demandan al gobierno bienes y servicios. Se trata entonces, de un asunto de gobernabilidad.

La gobernabilidad se acredita por el conjunto de capacidades que los Estados tienen para dirigir con inteligencia la convivencia de los contrarios, para asegurar el cambio con estabilidad y por conseguir un mejoramiento constante en las condiciones de vida de la sociedad. Implica además que tanto la vida pública como la política se encuentran regidas por valores, principios e instituciones que permiten atemperar el conflicto social con el concurso de la negociación y la concertación.

e. La nueva forma de la Administración Pública

Los nuevos esquemas administrativos en la Administración Pública son expuestos por Aguilar Villanueva:

Ofrecer información y cuentas al público ciudadano sobre los asuntos públicos cruciales y sobre los actos de gobierno, incorporar a la consulta a los ciudadanos como requisito en la definición de los problemas públicos y en la construcción de las opciones de política, facilitar el acceso de los ciudadanos a formas de colaboración con el gobierno en el desarrollo de las políticas públicas sociales, contar los ciudadanos con la posibilidad de recibir autorización del gobierno para hacerse cargo de la atención de ciertas poblaciones y sustituirlo en el tratamiento de ciertos temas y problemas, tener la oportunidad de vigilar, controlar y evaluar la actuación administrativa del gobierno, son todos esquemas administrativos nuevos y alternativos, más públicos y más eficaces, que alteran el entramado habitual de las relaciones entre gobierno y sociedad y que, con el fin de evitar distorsiones de los fines

públicos, implican formas de organización ciudadana que suponen, promueven y exigen formas de colaboración, coordinación y corresponsabilidad intrasocial.⁴

En la nueva Administración Pública (reivindicadora de la participación ciudadana) la condición imperativa de la acción de gobierno y de los grupos sociales es el sentido público.

Este es el punto clave. Tiene sentido reivindicar la participación ciudadana en la nueva gestión y política pública, sólo si se espera, se promueve o se prescribe que la participación controle predisposiciones particularistas y tenga además la capacidad y la disposición de perseguir fines públicos, de traducir o de condenar con honradez las múltiples voces públicas y de operar con miras a lograr los resultados del mayor beneficio general realmente posible. La respuesta se encuentra en el principio de ciudadanía. Ciudadanía es fundamentalmente la específica calidad de ser miembro de una sociedad que se ha organizado como Estado de leyes: leyes para garantizar y encauzar el ejercicio de las libertades públicas y privadas, y leyes para limitar y controlar a los poderes públicos y privados (Villanueva, 1999: 147). Y ciudadanía es además –cosa que suele olvidarse- el derecho y debe (o la libre opción) de involucrarse en la realización del bien de la república.

El republicanismo, como principio constitucional de orden político y social, es lo que sustenta fundamentalmente la validez de reivindicar la participación ciudadana en el centro de la acción del gobierno y de llevarla a la práctica. Años de patrimonialismo, populismo, paternalismo, clientelismo político de muchos estados sociales desarrolladores y benefactores, han minado las actividades de libertad, dignidad y responsabilidad de los ciudadanos y, sobre todo, han tergiversado el propósito y modo de la participación ciudadana. Sin duda, las condiciones inaceptables de vida de personas o sectores sociales empujan

⁴ Aguilar Villanueva, Luis F (1999) "Coordinación social y Administración Pública" en *Reforma del Estado y Coordinación Social*, en Norbert Lechner (et-al) (1999), México, Instituto de Investigaciones Sociales y Plaza y Valdés, p. 146

justificadamente a levantar demandas, a reclamar, a quejarse y exigir soluciones para situaciones de vida problemáticas e indigentes. Pero participar en la acción administrativa de gobierno es algo más que demandar y algo muy diverso al puro demandar particularista, autorreferido, ajeno o indiferente a tomar en consideración los posibles costos o daños que ocasionaría a los demás la satisfacción exclusivista de las propias demandas. Participar ciudadanamente en sentido propio consiste en actuar del lado de la oferta y no sólo de la demanda, en actuar con sentido de lo público y no sólo de la ventaja privativa. En estricto sentido, es un participar como ofrecer y corresponsabilizarse, comprometerse con las cuestiones sociales, buscando construir equilibrios entre la satisfacción de los intereses particulares y el bienestar o la estabilidad del conjunto social al que se pertenece.

El nuevo enfoque y estilo de Administración Pública, justamente por relacionar la renovación de su eficacia y naturaleza pública con formas de participación ciudadana, exige, suscita y desarrolla formas de integración social y política (Villanueva, 1999: 148). La finalidad pública de la Administración Pública será más segura si incorpora el sentir, pensar y proponer de su público ciudadano, es decir, integra los resultados compartidos o de mayoría de la deliberación ciudadana, las propuestas que se desprenden de las conversaciones y discusiones que los ciudadanos han sostenido frente a sus problemas y que plasman sus entendimientos, treguas e inconformidades. Los procesos operativos de la Administración Pública serán más pertinentes y efectivos si suman las formas de presencia y acción de los ciudadanos que están comprometidos y ocupados con ciertos asuntos de alcance y beneficio común, que ya forman parte de la agenda de gobierno o que han sido desatendidos por el gobierno.

Las prácticas y formas de coordinación social que promueve, cataliza e incorpora el nuevo enfoque de Administración Pública en sus procesos y operaciones suelen ser las que integran el diálogo y la cooperación. Las primeras logran equilibrios aceptables entre las partes mediante un diálogo más o menos simétrico, más o

menos racional, a lo largo del ir y venir de la interlocución, mientras que las segundas logran acoplamientos y entendimientos a través de las iniciativas cooperativas, las concesiones recíprocas, la mutua ayuda y la solidaridad entre los socios de una comunidad. El diálogo que ocurre incesantemente entre múltiples individuos y grupos con posturas diversas sobre sus vidas particulares y su vida asociada, a través del toma y daca de afirmaciones y refutaciones, preguntas y aclaraciones, críticas y concesiones, construye y perfila puntos de vista compartidos, deslinda las áreas de las convergencias y los desacuerdos, y suele pactar treguas y aplazar enfrentamientos con el fin de evitar efectos más nocivos para las condiciones de la vida en común.

En resumen, las corrientes disciplinarias y profesionales contemporáneas de la Administración Pública,⁵ con el propósito de restablecer y reactivar lo público y lo efectivo de una Administración Pública que tuvo su auge y caída en sintonía con el ciclo de vida del primer Estado social industrial, cuestionan ahora con diversos argumentos su clausura gubernamentalista y abren la administración a la intervención de los ciudadanos, los cuales son entendidos gerencialmente como clientes, usuarios y consumidores de los servicios públicos, o son entendidos políticamente como miembros con pleno derecho de la república, corresponsales de su autonomía, seguridad y prosperidad.

En este enfoque renovador, conceptual y práctico, la Administración Pública, por promover y plasmar la participación ciudadana, promueve, contempla y exige que los participantes expresen una ciudadanía desarrollada y coherente que, en los

⁵ La Nueva Gestión Pública, es una postura analítica y metodológica, que está siendo adoptada como campo de estudio y práctica gubernamental en distintos países. Se trata de una propuesta para transformar a fondo la organización y el funcionamiento de la Administración Pública burocrática, a la cual se cuestiona por ser el origen de los contratiempos operativos que tiene el Estado en la era de la globalidad. Su propuesta se centra en el mejoramiento de la productividad, la rentabilidad, la calidad y la reducción de costos en las estructuras y procedimientos para que los Estados contemporáneos no incurran en mayor déficit fiscal y en la multiplicación del endeudamiento interno y externo. Cfr. Ricardo Uvalle Berrones (Coordinador) (2005), *Perfil contemporáneo de la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

hechos, manifiesta y realiza concretamente formas de cooperación y coordinación entre los miembros de una comunidad de vida.

La Administración Pública deja entonces ser un factor de orden desde afuera de la sociedad y comienza a construir un nuevo mecanismo que, en su misma organización y operación, impulsa y sostiene formas de coordinación social a través del diálogo y cooperación entre ciudadanos. No toda la Administración Pública, por la complejidad y escala de sus asuntos, podrá ser participativa, pero en el terreno de las múltiples dimensiones de la política social, la participación podrá ser no sólo un criterio imperativo de operación sino un componente operativo indispensable intrasocial (Villanueva, 1999: 148-149).

Desde el punto de vista de la subjetividad, el significado de una reforma del Estado radica en el fortalecimiento del “capital social” (Villanueva, 1999: 148-149). La actual estrategia de modernización fomenta una pérdida de esa acumulación de experiencias y conocimientos, de hábitos de confianza y tolerancia que permiten a la sociedad acotar los riesgos del desarrollo y ampliar el aprovechamiento de sus oportunidades. Un vínculo social debilitado, empero, sin embargo, inhibe que la sociedad humana asuma las incertidumbres propias de la libertad individual, el Estado deberá vigorizar la sociabilidad cotidiana, ayudar a afianzar las identidades colectivas y así asegurar las relaciones de confianza indispensables para la cooperación social.

Hacerse cargo, y responsabilizarse del proceso de modernidad tiene un ámbito privilegiado: la esfera pública. Reformar al Estado es también reformar lo público, reforzar el ámbito de lo público. En la medida en que esa complejidad social aumenta, se requiere también mejores estructuras comunicativas y códigos interpretativos que hagan inteligible la nueva realidad social. Es decir, para mediar modernización y subjetividad se requiere una codificación de las oportunidades y amenazas que plantean los cambios. De ahí que una reforma del Estado implique, en los hechos, una reformulación de lo público.

Cuando el Estado suele ser visualizado desde el punto de vista del usuario y consumidor, no está de más reiterar una vez más la función simbólica del Estado. Cuando la noción de comunidad y, por ende, la integración social se debilitan, resulta difícil motivar y organizar un esfuerzo colectivo. El mismo proceso de modernización exige un Estado capaz de condensar los sentimientos de pertenencia y arraigo.

Lechner señala que en años recientes, las reformas del Estado y las políticas de democratización han corrido por vías paralelas. Las reformas “de primera generación” no consideraron las implicaciones de un orden democrático y, a la inversa, los procesos de democratización no contemplaron el nuevo papel del Estado. Probablemente esta situación haya contribuido a la distancia entre los ciudadanos y su Estado. Por eso, una reconceptualización del Estado implica igualmente una nueva noción de ciudadanía. Más allá de su significado político-constitucional, generalmente vinculado con el acto electoral y el servicio militar, se hace indispensable explorar otros ámbitos de la ciudadanía. Analizar las formas en que se constituye actualmente una “comunidad de ciudadanos” podría ofrecer pistas acerca de lo que está en juego en la reforma del Estado.

B. Diseño organizativo y Administración Pública

La crisis burocrática se debe a la insatisfacción de ciudadanos y gobernantes con la actuación de aquellas organizaciones burocráticas incapaces de cambiar y adaptarse a una rápida evolución que ha dado lugar a nuevas condiciones y exigencias en casi todo el mundo. Para algunos fanáticos de la desburocratización, la culpa de esta deficiencia en la capacidad de reaccionar se le puede endosar a la totalidad del sector público; pero la mayoría de los expertos han preferido señalar el hecho de que las burocracias requieren estabilidad para

poder ser eficaces y eficientes. Por ello cuando el sector público utiliza el modelo burocrático en entornos cambiantes el resultado es ineficacia e ineficiencia.

Mintzberg trasciende el análisis tradicional sobre la manera en que los diferentes modelos organizativos se aplican a los tiempos de actividad que lleva a cabo el sector público [Administración Pública]. Propone los diseños organizativos que podrían ser apropiados para las distintas combinaciones de actividades que realiza el Estado y para las necesidades sociales que pretende satisfacer.

No existe un solo diseño organizativo adecuado para todo tipo (o casi todo tipo) de actividad realizada por el sector público (Mintzberg, 1999: 145). Esta correspondencia dependerá tanto de la actividad implicada como la difusión que cumpla el ciudadano que está involucrada en esta actividad.⁶

a. Lo público y lo privado

Subsiste el debate sobre la asignación de recursos entre el sector privado y público. Trátese de la privatización frente a la nacionalización o de los mercados de negocios frente a los controles del gobierno, los argumentos siempre han puesto a las fuerzas privadas independientes en contra de las fuerzas públicas colectivas.

Es un hecho que en Occidente, no se está familiarizado con la gama de posibilidades de propiedad (propiedad cooperativa y organizaciones sin propietario, entre otras). Dado que el capitalismo supuestamente ha triunfado, el sector privado es bueno y el sector público malo, mientras que las cooperativas y

⁶ El artículo de Mintzberg aporta criterios para guiar a los responsables por la toma de decisiones en un tema politizado como es el diseño de las estructuras organizativas públicas para que puedan mejorar a su capacidad de responder a los requerimientos de la sociedad, en *Harvard Business Review*, mayo-junio de 1996. Para mayor precisión y en forma general (más allá de lo público) se puede consultar a Henry Mintzberg (1992) con *Diseño de organizaciones eficientes*, Argentina, El Ateneo.

las entidades sin propiedad se consideran irrelevantes. Por encima de todo –dicen los expertos- el gobierno tiene que convertirse en algo más parecido a una empresa. En este supuesto, si se va a dirigir adecuadamente el gobierno, entonces se necesita gobernar la dirección (Mintzberg, 1999: 199).

b. Consumidores, clientes, ciudadanos y sujetos

Consumidor, cliente, ciudadano y sujeto: son cuatro categorías que se encuentran presentes en la sociedad. Como consumidores y ciudadanos, disfrutamos de una relación de dar y recibir con el gobierno. Los consumidores del gobierno reciben servicios directos a distancia; sus ciudadanos se desarrollan en forma más directa de la infraestructura pública que éste proporciona. Pero hay una gran diferencia entre las actividades orientadas hacia los consumidores del gobierno y aquellas orientadas hacia sus ciudadanos: frecuencia de ocurrencia. En cambio, bajo la categoría de ciudadano encontramos una cantidad enorme de actividades en forma de infraestructura pública de carácter social (museos), físico (carreteras y puertos), económico (política monetaria), mediador (juzgados civiles), internacional (embajadas), además de la propia infraestructura de soporte del gobierno (como la maquinaria electoral).

Como sujetos y consumidores, tenemos relaciones con el gobierno que son más unilaterales. En cambio, la cuestión para los clientes que reciben servicios profesionales tiene que ver con el qué nos proporciona el Estado. Se pueden citar bajo esta categoría de sujetos y consumidores: policía, fuerzas armadas, agencias reguladoras y prisiones. Pero lo más sorprendente es el predominio de los servicios profesionales que los gobiernos proporcionan directa o indirectamente mediante la financiación pública: toda la atención de salud en algunos países, y gran parte de ella en los demás, y una buena parte de la educación y otros servicios como la meteorología.

Por supuesto, no todas las actividades del gobierno se ajustan exactamente a una de las cuatro categorías. Al introducir estas cuatro etiquetas es para ampliar nuestra apreciación de los fines varios que tiene el gobierno.

Al comentario anterior, se puede relacionar los roles de consumidor, ciudadano, cliente y sujeto. Los consumidores están adecuadamente atendidos por organizaciones privadas, a pesar de que las cooperativas suelen poder hacerlo con efectividad. Sólo en reducidas esferas el servicio al consumidor es tarea del Estado. Cuando se trata de actividades donde las personas actúan como ciudadanos y sujetos (súbditos), esto es, donde sus derechos y obligaciones jurídicas están en juego, deberíamos aventurarnos más allá del modelo de propiedad estatal con mucha prudencia. Las contraprestaciones entre intereses en conflicto, así como el necesario uso de la autoridad en este tipo de actividades, exigen que el Estado cumpla un papel claro (Mintzberg, 1999: 202).

La relación con el consumidor es quizá más complicada. No está claro que aquellos servicios ampliamente aceptados como públicos –niveles mínimos de educación y de atención a la salud, por ejemplo- sean especialmente efectivos cuando los ofrece el gobierno directamente, ni mucho menos cuando los ofrecen las empresas privadas. Ni el uno ni las otras por sí solos pueden satisfacer todos los matices de los requerimientos de los servicios profesionales. Las organizaciones sin propietario, o en algunos casos las cooperativas, pueden servir mejor aquí, aunque con financiación pública para asegurar cierta equidad en la distribución.⁷

C. Modelos para administrar el gobierno

A la pregunta de cómo debería administrar el gobierno, Mintzberg considera cinco modelos, cada uno marcado por su propio modelo de organizar la autoridad de

⁷ No es poco usual que se le confíen servicios profesionales a organizaciones cooperativas. Incluso aquellas profesiones comerciales, como la contabilidad y las consultorías, a menudo ofrecen servicios a través de cooperativas, principalmente por la vía de asociaciones profesionales.

control del gobierno, o superestructura, y las actividades de sus agencias, o microestructura. La autoridad presupuestaria formará parte de la primera, por ejemplo; una agencia para la protección del medio ambiente sería un ejemplo de la segunda. Algunos de los modelos son más antiguos, otros más recientes.

Mintzber considera cinco modelos, cada uno marcado por su propio modo de organizar la autoridad de control del gobierno, o superestructura, y las actividades de su agencia, o microestructura.

a. Modelo de gobierno como máquina

El gobierno aquí se considera como una máquina dominada por normas, leyes y estándares de todo tipo. Esto se refiere tanto a la superestructura como a cada una de las microestructuras. Cada agencia controla su personal y actividades, y a su vez está controlada por el aparato central del Estado. De este modo, el gobierno adopta la forma de un holograma: examinamos cualquier pieza y es igual al resto (Mintzberg, 1999: 206). Su lema podrá haber sido “control, control, control”.

Este ha sido el modelo dominante en el gobierno, casi a costa de todos los demás. De hecho la palabra burócrata para denominar al funcionario público procede de la influencia de este modelo.⁸

Este modelo fue desarrollado como la principal fuerza opositora de la corrupción y el uso arbitrario de la influencia política. Por ello se hizo tan popular a principios del siglo pasado. Ofrecía coherencia en la política y fiabilidad en la ejecución. Pero le faltaba flexibilidad y capacidad de reacción ante la iniciativa individual, motivo

⁸ Este ha sido el modelo dominante en el gobierno, del mismo modo que “la mejor manera” de Frederick Taylor fue popularizada por Luther Gulik y Lyndall Urwick en 1930 en el sector público. De hecho la palabra burócrata para denominar al funcionario público procede de la influencia de este modelo.

por el cual ha decaído. De una forma u otra, sin embargo, el modelo máquina continúa dominando en el gobierno.

b. Modelo de gobierno como red

Es lo contrario del modelo máquina: suelto en lugar de estrecho, libremente fluido en lugar de controlado, interactivo en lugar de muy segmentado. Se percibe al gobierno como un sistema único entrelazado, una compleja red de relaciones provisionales diseñada para resolver los problemas a medida que surgen, y conectada mediante canales de comunicación informales (Mintzberg, 1999: 206). En el nivel micro, el trabajo se organiza en torno a proyectos. “Conectar, comunicar y colaborar” podría ser el lema de este modelo. Irónicamente, al igual que el modelo máquina, el modelo de red también es holográfico en tanto sus partes funcionan como el todo: los proyectos individuales operan dentro de una red de proyectos interrelacionados.

c. Modelo de gobierno de control del rendimiento

La gestión encuentra su plena realización en el modelo de control del rendimiento, cuyo lema podría ser “aislar, asignar y medir”. Este modelo busca ante todo que el gobierno se parezca más a una empresa (Mintzberg, 1999: 206). Pero aquí es necesario ser concreto porque el ideal no es cualquier empresa. Existe el supuesto, no muy a menudo explícito, de que el ideal es la estructura divisional popularizada concretamente por los conglomerados. La organización en general se divide en “negocios” a los que se asignan objetivos de rendimiento de los que son responsables sus directivos. Así pues, la superestructura planifica y controla mientras que las microestructuras ejecutan. Todo muy ordenado, pero no necesariamente muy efectivo.

Este modelo hace énfasis en que la planificación y la medición de rendimientos refuerzan el control jerárquico convencional en el nivel de la microestructura, donde los directivos tienen responsabilidad personal de cumplir objetivos impersonales. Así, el efecto final es reforzar el antiguo modelo máquina. Es decir, el modelo de rendimiento descentraliza para centralizar, afloja para estrechar. Y la estrechez va en detrimento de la flexibilidad, creativa e iniciativa individual. De este modo no el valeroso nuevo mundo de la gestión pública muy a menudo no es más que la misma gestión máquina: una nueva etiqueta sobre una vieja botella (Mintzberg, 1999: 207). Funciona bien allí donde funcionaba la gestión tipo máquina pero en ninguna otra parte.

d. Modelo de gobierno virtual

Si llevamos el modelo de rendimiento hasta su límite, se llegará a un modelo denominado gobierno virtual. Conocido en lugares como Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda, el gobierno virtual supone que el mejor gobierno es el no gobierno. Despréndanse de todo, dicen, o al menos de todo aquello de lo que sea remotamente posible desprenderse (Mintzberg, 1999: 207). En el mundo perfecto el gobierno virtual, las microestructuras (las actividades de las agencias) ya no estarían dentro del gobierno. Todo este tipo de trabajo tendrá lugar en el sector privado. Y la superestructura sólo existiría en la medida en que fuese necesaria para organizar el suministro de servicios públicos a través de organizaciones privadas. Así, el lema de este modelo sería “privatizar, contratar y negociar”.⁹

e. Modelo de gobierno de control normativo

Ninguno de los modelos anteriores ha conseguido estructurar adecuadamente la autoridad social. Quizá ello se deba a que la autoridad social tiene poca relación

⁹ Este modelo dice Mintzberg “representa el gran experimento de los economistas que nunca han tenido que gestionar nada.

con las estructuras. Aquí cuentan las actitudes, no las cifras. Es así como el control normativo está enraizado en valores y creencias.

El modelo no es muy reconocido en la mayoría de gobiernos occidentales. No ha funcionado mal para los japoneses, pero cuanto más han demostrado ellos su superioridad en la competencia directa con Occidente, los occidentales se han retirado más hacia su antiguo modelo máquina que funciona exactamente al contrario (Mintzberg, 1999: 207).

Cinco elementos claves caracterizan el modelo normativo:

1. *Selección*. Se elige a las personas con sus valores y actitudes, y no sólo por sus credenciales.
2. *Socialización*. Este elemento asegura que los miembros estén dedicados a un sistema social integrado.
3. *Guía*. Viene dada por principios aceptados y no por planes impuestos, por visiones más que por objetivos.
4. *Responsabilidad*. Todos los miembros comparten la responsabilidad. Perciben que los líderes –quienes practican un estilo artesanal de gestión enraizado en la experiencia- confían en ellos y los apoyan. De este modo, la inspiración substituye al así llamado *empowerment*.
5. *Juicio*. El rendimiento es juzgado por personas con experiencia, incluyendo a receptores del servicio, algunos de los cuales están presentes en comités de supervisión representativos.

El lema del modelo normativo podría ser “seleccionar, socializar y juzgar”. Pero la clave de todo es la dedicación, que se produce en dos direcciones: por y para los

proveedores del servicio. Los proveedores son tratados decentemente y por tanto responden del mismo modo. Las agencias pueden seguir aisladas horizontalmente, pero el control vertical por parte de la superestructura es más bien normativo que tecnológico. El modelo permite microestructuras radicalmente diferentes: más misioneras, igualitarias y enérgicas, y menos mecánicas y jerárquicas.

No hay un modelo que sea el mejor. Actualmente se funciona con todos ellos. La recaudación de impuestos sería laborioso sin una dosis saludable de modelo máquina, del mismo modo que lo sería la política exterior sin el modelo red. Y ningún gobierno puede funcionar efectivamente sin un gran despliegue de controles normativos, al igual que ningún gobierno actualmente puede ignorar la necesidad de despojarse de lo que ya no pertenece al sector público.

Es lógico que se quiera favorecer a los mejores modelos. Todos reconocemos la atención excesiva que se le da al modelo máquina. Pero hay que ser conscientes de su resurgimiento en el modelo del rendimiento, al que no se debe rechazar.

Debemos apreciar mejor el modelo de red, que es necesario para tantas de las actividades impredecibles y complejas de los gobiernos de hoy, como por ejemplo gran parte de las políticas que se formulan, los servicios de alta tecnología y la investigación.

Se tiene una necesidad de hacer un gran cambio hacia el modelo normativo. Como bien lo han dejado claro los japoneses, nada puede sustituir a la dedicación humana. Esta conclusión se aplica especialmente a los servicios profesionales orientados hacia los clientes como son la atención de la salud y la educación, que nunca pueden ser mejores que la gente que los proporcione. Es necesario que se libere a los profesionales tanto de los controles directos de la burocracia del gobierno como las fuertes presiones de la competencia de mercado. Por este

motivo la no propiedad y algunas propiedades cooperativas parecen funcionar tan bien en estas áreas.

f. Gobernar la gestión

El gobierno puede necesitar gestión, pero la dirección también necesita un poco de gobierno (Mintzberg, 1999: 209). Tomemos como referencia las siguientes afirmaciones:

No toda la empresa es buena, no todo el gobierno es malo. Cada cual tiene su lugar en una sociedad equilibrada junto a organizaciones cooperativas y sin propiedad.

Las sociedades reciben los servicios públicos que esperan. Si la gente cree que el gobierno es inepto y burocrático, pues así va a ser. En cambio si se reconoce por servicio público la vocación que es, la gente acabará teniendo un gobierno fuerte. Y actualmente no hay ninguna nación que pueda permitirse nada que no sea un gobierno fuerte.

Las empresas pueden aprender del gobierno, lo mismo que el gobierno puede aprender de las empresas y ambos tienen mucho que aprender de las organizaciones cooperativas y sin fines de lucro. En el sector público las personas se enfrentan a sus propios tipos de problemas: objetivos en conflicto, grupos con intereses múltiples y una intensa presión política. No cabe la menor duda de que muchos de los directivos más inteligentes, elocuentes y efectivos trabajan para el gobierno. Lamentablemente no son muy agresivos cuando se trata de dar a conocer sus ideas.

Las cooperativas tienen formas sofisticadas para tratar con circunstancias diversas, y también con tipos especiales de clientes. Y luego están las organizaciones sin fines de lucro, en las que encontramos la más compleja

realización del modelo normativo, del cual se tiene que aprender mucho en Occidente. Se puede beneficiar en gran medida de las experiencias de unas y de otras, tan pronto como podamos superar los estrechos prejuicios.

Necesitamos un gobierno orgulloso, no empobrecido. Los ataques contra el gobierno son ataques contra el tejido social. Tenemos necesidades individuales, pero una sociedad que permite que socaven las necesidades colectivas pronto se destruirá a sí misma. Todos valoramos los bienes privados, pero no tienen ningún valor sin los bienes públicos –como las políticas económicas y reguladoras- que los protejan.

Por encima de todo, se necesita un equilibrio entre los distintos sectores de la sociedad. Esto se refiere tanto a actitudes como a instituciones. Los valores del sector privado prevalecen en toda la sociedad. Pero el gobierno y otros sectores deberían cuidarse de lo que reciben de la empresa.¹⁰ Se necesitan equilibrios entre los sectores y se requiere equilibrar los intereses públicos como individuos con las demandas privadas de las instituciones.

El espíritu que predomina en la actualidad apoya la privatización de los servicios públicos. Es probable que parte de esta filosofía sea útil. Pero buena parte de ella es también demasiado simple. Si hay tanta predisposición al escrutinio de todo aquello que no pertenece al gobierno, igualmente se debería ser diligente al considerar lo que no pertenece a la empresa (Mintzberg, 1999: 211).

¹⁰ Es probable que la empresa jamás haya tenido más influencia que ahora. Por ejemplo, Estados Unidos, a través de comités de acción política y de actividades de cabildeo (*lobby*), los intereses institucionales (no sólo los empresariales) ejercen una enorme presión sobre el sistema político, reduciendo la influencia de los individuos.

Capítulo II

Servicios de calidad en la Administración Pública y sistemas para mejorar la calidad en el servicio

A. Servicios de calidad en la Administración Pública

El enfoque hacia la calidad en el servicio es parte de la orientación de las reformas en la Administración Pública que diferentes países (miembros de la OCDE) están instrumentando con el fin de mejorar la calidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones del sector público a través de requerir y alentar un mayor énfasis en el rendimiento de los resultados (OCDE-PUMA, 1996: 18).

Existe un consenso general de que la previa orientación hacia la administración de reglas debe ser remplazada por una orientación hacia los resultados en general, de los cuales las necesidades del cliente son un aspecto importante. Por ello, el enfoque hacia la calidad en el servicio es fundamentalmente simple e indiscutible. Su justificación básica es que la razón de la existencia de las instituciones del sector público es proveer de un servicio o producto a un cliente (o consumidor o usuario; la palabra “cliente” se utiliza en lo sucesivo en este trabajo de investigación), en oposición, por ejemplo, a simplemente dar empleo a los servidores públicos. Existe una aceptación general de mayores facultades depositadas en los clientes, en contraposición a la circunstancia de hacer que todas las decisiones las tome el proveedor, al menos en una consulta formal y adecuada.

a. El cliente

El cliente puede ser externo para el gobierno, como es el caso de un miembro del público o una organización de negocios; interno para el gobierno, por ejemplo un secretario de estado u otra organización del sector público, o una parte de la misma organización. Este trabajo se orienta hacia los clientes

externos toda vez que este es el enfoque que las iniciativas de calidad en el servicio se dan en los países miembros de la OCDE.

El servicio prestado puede ser un pago (efectuado o recibirlo), asesoría o información así como el suministro de un servicio público, por ejemplo de salud, educación o transporte. El servicio puede ser prestado en un contexto de mercado, es decir, el usuario puede ser el mismo o bien se provee a partir de fondos presupuestales. Las actividades de reglamentación, de procuración de justicia y seguridad pública y de recaudación de impuestos también figuran en un enfoque de cliente. Por lo tanto, los servicios abarcan una amplia gama de operaciones entre un cliente y un proveedor o prestador de servicios, cubriendo objetos más o menos tangibles y muy diversos servicios o productos (camino y puentes, asistencia a discapacitados, redistribución directa de dinero, pronósticos del tiempo y seguridad personal) (OCDE-PUMA, 1996: 18).

La situación de quién es el cliente variará según el servicio suministrado y de acuerdo a su contexto político e institucional. Comienza con la cuestión de quién está interesado en la prestación del servicio, lo cual para un cierto número de servicios es una mezcla de intereses que incluyen al público en general, intereses específicos de grupos y a los clientes.¹

Las iniciativas de calidad en el servicio incluyen y reciben la influencia de la relación entre el cliente y el proveedor, que a su vez está influenciada por el tipo de servicio. La siguiente tabla muestra las numerosas acepciones del término “cliente”, dependiendo de la naturaleza de la operación entre el cliente y el proveedor y la relación entre ambos. Estas dimensiones afectan el nivel de participación del cliente, en las decisiones, el nivel de expectativas del cliente en las decisiones y la naturaleza de los mecanismos de quejas y reparación que se discuten más adelante. Los objetivos estratégicos globales del proveedor reflejarán el planteamiento en particular que se requiere para definir la relación con el cliente.

¹ En algunos países la palabra “cliente” se usa para describir una relación legal entre el ciudadano y el gobierno. En este trabajo la palabra se usa en sentido amplio.

CUADRO 1
EJEMPLOS DE DISTINTAS RELACIONES CLIENTE/PROVEEDOR

Posición de los Clientes	Tipos de servicios – posición del cliente frente al proveedor del Servicio
Beneficiario de prestaciones	Por ejemplo prestaciones a desempleados. El cliente recibe una prestación monetaria respecto de la cual es altamente dependiente y hacia la cual existe un derecho por ley. El proveedor tiene un monopolio.
Consumidor	Por ejemplo asistencia para la vivienda, en donde el cliente puede tener en cierta medida una posibilidad de elección entre varios servicios públicos y privados, pero es altamente dependiente del servicio, el cual generalmente será personalizado.
Productor-Consumidor	Por ejemplo padres voluntarios en escuelas, en donde el cliente puede ser un consumidor que juega un papel en la producción del servicio.
Usuario	Por ejemplo de parques públicos, en donde el cliente no tiene alternativa en cuanto al servicio público pero no es altamente dependiente y el servicio no es personalizado.
Comprador	El cliente compra un servicio (por ejemplo, postal, de telecomunicaciones, de transporte) y paga un cargo. El proveedor frecuentemente tiene un monopolio sobre el servicio y muy probablemente la dependencia sea alta.
Contribuyente	En sus tratos con la oficina de Hacienda, los contribuyentes tienen obligaciones definidas y específicas, pero esperan contar con el servicio o asistencia que les permita cumplir con sus obligaciones.
Reglamentado	Por ejemplo, reglamentos ambientales o de seguridad. El cliente está sujeto a inspecciones, reglamentos, normas, etc. que tienen un impacto significativo sobre sus operaciones. El cliente tiene obligaciones legales pero espera un trato cortés y una actividad expedita por el encargo de la regulación.

Fuente: *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración*. México. OCDE-DDF, 1996, p. 19

La calidad en el contexto de la prestación de un servicio comprende varios componentes (por ejemplo oportunidad, precisión, accesibilidad e idoneidad según se detallan más adelante), que expresa valores de provisión del servicio y, como parte de esto, la relación entre el proveedor y el cliente (OCDE-PUMA, 1996: 20). Estos valores difieren de un país a otro, dependiendo de su entorno político y cultural. Ciertos valores de alto nivel, por ejemplo imparcialidad y legalidad, tendrán prioridad si no es que ya forman parte de la prestación del servicio. Como tales, pueden contemplarse como condiciones previas para poder proceder a abordar aspectos más gerenciales de la prestación del servicio como la oportunidad y la satisfacción del usuario con el contenido del servicio.

Las relaciones de servicio en las que el proveedor público tiene un monopolio sobre el suministro del servicio difieren claramente de aquellas en las que hay competencia en los servicios, que proveen de mayor posibilidad de elección para el cliente e incentivos de mercado que impulsan al proveedor a mejorar la calidad del servicio.

b. Componentes de una prestación de servicio

En una publicación de 1987 del Servicio de Administración Pública de la OCDE titulada *La Administración como Servicio: el Público como Cliente* sugiere que los componentes de una prestación de servicio sensible a los requerimientos del cliente son:

- **Transparencia.**- los clientes deberían saber cómo trabaja la administración, cuáles son las limitaciones que se imponen a las acciones de los servidores públicos, quién es responsable de qué cosa y con qué remedios se cuenta en caso de que las cosas no salgan como es debido.
- **Participación del Cliente.**- los clientes resienten ser tratados como receptores pasivos de aquello que la administración pone en sus manos. En muchos casos es necesaria su participación si la administración va a realizar muchas de sus tareas, como por ejemplo, con la recaudación de impuestos.
- **Satisfacción de los requerimientos del cliente.**- en la medida en que sea posible, se debe ofrecer a los clientes servicios que correspondan a su particular situación. La nueva flexibilidad en el sector público permite que se pueda hacer coincidir a los servicios con los requerimientos.
- **Accesibilidad.**- los clientes deben tener facilidad de acceso físico a la administración a horas convenientes y se les debe ofrecer información en lenguaje simple y llano. La política de instrumentar “oficinas de atención integral”, en donde se albergan en un sólo lugar diversos servicios gubernamentales, son ejemplos de la factibilidad de hacer del contacto con los servicios al público una experiencia más amistosa para el usuario que le reporte un menor consumo de tiempo.

Los comentarios anteriores siguen siendo validos y podrían expresarse de la siguiente manera:

- Los clientes participan en las decisiones o son consultados acerca de las mismas respecto del nivel y tipo de servicios que deben ser suministrados.
- Se les informa acerca del nivel y tipo de servicios que van a suministrarse.
- Pueden esperar razonablemente que recibirán este nivel de servicio.
- Tienen derechos de queja y reparación si el nivel apropiado de servicio no es suministrado.
- Se requiere a las dependencias encargadas de la prestación del servicio que establezcan objetivos de calidad en el servicio y que elaboren reportes de su desempeño en relación con dichos objetivos.

En todo gobierno se reconoce que para lograr un mayor acercamiento al cliente se requiere de un **cambio cultural** significativo en la manera de operar de las organizaciones de servicios al público (OCDE-PUMA, 1996: 20). Como tal, requiere de contar con capacidad para el cambio y de tiempo para conseguirlo, y se requiere que sea continuo y de la aceptación y comprensión del personal. Los empleados y demás personal deben recibir una adecuada capacitación, indicaciones e incentivos. Parece haber un reconocimiento general de que el personal de la línea de frente, es decir aquellos que tienen contacto directo con el cliente, son la pieza clave para el éxito de dichas iniciativas y que se requiere de elevar el nivel de sus aptitudes y jerarquía para mejorar la calidad del servicio.²

Por lo anterior, las normas de servicios se relacionan no sólo con aspectos técnicos vinculados a la manera de medir y administrar el desempeño en cuanto al servicio de las organizaciones del sector público. Plantean también cuestiones fundamentales acerca de la **relación entre los ciudadanos y el estado**. Plantean, asimismo, cuestiones generales de la **administración del rendimiento** – cómo fijar metas, cómo instrumentarlas, la manera de reportar los resultados y asegurarse de que el rendimiento cuente.

² Dicho cambio difiere de un país a otro dependiendo de factores tales como el liderazgo político y administrativo, y el nivel de entendimiento de los objetivos de administración de los servicios en general y de las maneras de lograr los cambios necesarios. Un cambio cultural exitoso requiere de acciones tanto de “arriba hacia abajo” (es decir, el liderazgo desde la cúspide) y de “abajo hacia arriba” (es decir, la delegación de facultades en el personal operativo y la acción a través de dicho personal operativo).

Prestar los servicios de manera eficiente y eficaz, en la que se reconozcan los intereses tanto de los clientes como de los contribuyentes, parece tener un consenso general como una base ética y profesional para un servicio público moderno. El contar con una base ética así provee de un marco de referencia dentro del cual puede ser juzgada la propiedad del desempeño o la conducta de un servidor público.³ Proporciona también un marco de referencia o criterios para la toma de decisiones.

c. Orígenes de un enfoque orientado a la calidad en el servicio

Un enfoque hacia el cliente se está convirtiendo en un aspecto fundamental del profesionalismo y la ética del servicio público en los países miembros de la OCDE. Algunos de los orígenes de este desarrollo se describen en la publicación de la OCDE de 1987 *La Administración como servicio - el público como cliente*, que señala lo siguiente (OCDE-PUMA, 1996: 22):

- Presiones derivadas de los recursos o del presupuesto; enfocadas a mejorar la calidad de los servicios que se contempla como una manera de reducir costos o de “hacer más con menos”.
- Un público más demandante que desea mejorar servicios y mayor injerencia en qué servicios se proporcionan y cómo.
- Reconocer el hecho de que un sector público con mayor capacidad de respuesta y más eficiente mejorará substancialmente el rendimiento económico en forma global.
- Presiones para incrementar la legitimidad y transparencia de las acciones de gobierno a través de la especificación de los derechos de los ciudadanos a los servicios y de incrementar la igualdad de acceso a los servicios.

³ La confianza ciudadana en la administración y el éxito de las reformas de la gestión pública dependerán de que la moderna gestión pública tome en consideración los aspectos éticos junto a los económicos y a los de eficacia y eficiencia, véase *La ética en el servicio público. Cuestiones prácticas actuales*, Paris, OCDE, 1997 y de Edmundo González Llaca, *Corrupción. Patología colectiva*, México, INAP-FCPyS-CNDH, 2005, consúltese el apartado *Corrupción y ética* (pp. 153-158).

- Nuevas posibilidades tecnológicas para mejorar la calidad de los servicios.
- Cambios en las teorías de la administración en el sector privado, que se contemplan como pertinentes o transferibles a la administración en el sector público.

Otros factores incluyen la creciente democratización⁴ y el resultante deseo de garantizar los derechos individuales y promover la igualdad.

Los orígenes de las iniciativas de calidad en el servicio varían. En algunos países una presión presupuestal fue el factor determinante; en otros fue la insatisfacción general con los servicios gubernamentales. Algunos países tuvieron una combinación de orígenes. En ciertos países (como por ejemplo el Reino Unido) la iniciativa fue desarrollada y promovida por líderes políticos. En otros (como por ejemplo Canadá), fue inicialmente desarrollada y promovida por servidores civiles. En un número de países (Australia, Nueva Zelanda, Suecia) la administración y el personal de las organizaciones gubernamentales individuales han iniciado mejoras en la calidad del servicio como parte de una forma administrativa interna y en ausencia de una iniciativa impulsada centralmente.

Las iniciativas de calidad en el servicio reflejan una aceptación general de la **importancia de un gobierno eficiente con capacidad de respuesta para lograr un progreso social y económico**, dentro de un contexto general de restricciones presupuestarias (OCDE-PUMA, 1996: 22). Estas iniciativas han sido promovidas por gobiernos de distintas orientaciones políticas. Las iniciativas de calidad en el servicio son congruentes también con una continua función del sector público y están ligadas con la tarea de defender e infundir confianza en el mismo.

Las iniciativas de calidad en el servicio son **congruentes con una orientación hacia el rendimiento** que está siendo proseguida en las formas del sector público en muchos países. Las iniciativas de calidad en el servicio constituyen

⁴ Cfr. Adam Przeworsky, *Democracia sustentable*, Argentina, Paidós, 1998 y Robert Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, España, Taurus, 1998.

también un marco útil dentro del cual se pueden montar reformas más extensas. Si al tiempo que se establecen las normas, se reexaminan y diseñan nuevamente los objetivos básicos de los programas (efectividad) y el costo (eficiencia) con los cuales se suministran los servicios, y si se requiere que se presenten reportes y se haga una revisión en forma regular del desempeño, dichas iniciativas proveen de un marco para mejorar en forma global el desempeño en ese gobierno.

Las iniciativas de calidad en el servicio también plantean cuestiones acerca de la **relación entre el Estado y el ciudadano**. Así como difiere este concepto de un país a otro, dependiendo de sus tradiciones jurídicas y políticas, ocurre lo mismo con el origen y enfoque hacia las iniciativas de fijación de normas de servicio (OCDE-PUMA, 1996: 23). La naturaleza de las iniciativas y el tiempo en que van presentándose en los países es un reflejo de estos conceptos divergentes. De lo anterior se desprenden cuestiones fundamentales que incluyen:

- Hay quienes ven en las reformas la resolución de un conflicto inherente entre los servidores públicos y los ciudadanos en favor de estos últimos, con un viraje de poder del proveedor al cliente.
- Otros perciben la cuestión en términos de la legitimidad del Estado que se basa en que la actividad del mismo sea socialmente útil.
- Algunos contemplan que las reformas favorecen la igualdad y la democracia, al reconocer a todos los clientes (ciudadanos) una igualdad de prerrogativas, previniendo por ende el favoritismo o la corrupción en la prestación de servicios al público.
- Algunos se basan en gran medida en la simplificación administrativa y en la reducción del aparato burocrático.
- Algunos gobiernos creen que los mecanismos de mercado y el brindar al cliente la posibilidad de elección deben ser una parte integrante de un enfoque hacia el cliente.
- Ciertos de ellos, particularmente al interior de los gobiernos locales, tienen una visión más simple y pragmática de que la participación en la toma de

decisiones sobre los servicios debe por sí misma mejorar la calidad de los servicios.

En la medida en que se incrementa la consulta directa con el cliente – en ocasiones a través de nuevos organismos como es el caso de consejos de usuarios – así como con grupos más amplios de ciudadanos, comienzan a surgir consideraciones acerca de la relación entre los procesos democráticos existentes y estos nuevos acuerdos de consulta ciudadana. También los ciudadanos se ven representados en órganos de representatividad (como consejos ciudadanos y la cámara alta y baja) por políticos electos. La consulta directa con ciudadanos puede cambiar el papel y el funcionamiento de los órganos de representatividad, ya que proporciona nuevos canales para que la información acerca de las necesidades de los ciudadanos alcance a los encargados de la toma de decisiones.

Las iniciativas de calidad en el servicio en los países miembros de la OCDE son también importantes en lo que se refiere al tema de **la transparencia y obligación de rendir cuentas claras** en el gobierno. Aparte de proveer a los clientes de información acerca de los servicios, existe en general una tendencia a la instrumentación de medidas para reportar acerca del desempeño contrastándolo con las normas u objetivos y una tendencia a una creciente revisión (y en ciertos casos una verificación independiente) del desempeño por organismos externos (OCDE-PUMA, 1996: 24). Esta tendencia es consistente con el énfasis que se observa en las reformas en general hechas a la administración del sector público de países miembros que reclaman una mayor apertura y transparencia, así como un incremento en la rendición de cuentas.

d. Enfoque orientado al cliente

Al determinar qué es lo que el cliente tiene derecho a recibir, **el proceso democrático**, que implica a organismos parlamentarios y puestos de elección popular en otros niveles de gobierno, juega también un importante papel. Los funcionarios electos representan las preocupaciones e intereses de los clientes

ante el gobierno teniendo la función de equilibrar los intereses de clientes y contribuyentes.

La naturaleza de la participación del cliente puede variar. Se sugiere que puede haber una línea continua trazada por la participación del cliente y la facultad discrecional del cliente con cinco puntos identificables (OCDE-PUMA, 1996: 24):

- Información.
- Consulta.
- Participación conjunta.
- Delegación.
- Control.

El primero (información) proporciona a un cliente información acerca de qué servicios van a suministrarse. El segundo (consulta) contempla una injerencia del cliente en las decisiones y una oportunidad de tener un diálogo con el proveedor, pero en donde las decisiones todavía las toma el gobierno o el prestador de servicios. El tercero (participación conjunta) establece la participación del cliente en la toma de decisiones o que éstas se hagan en forma conjunta. El cuarto (delegación) prevé que las decisiones las tomen los clientes pero dentro de un marco de referencia convenido al menos parcialmente determinado por el gobierno o proveedor. El último (control) implica que los clientes determinan todas las decisiones, como ocurriría en un mercado verdaderamente competitivo. Aun cuando pueden haber variaciones entre distintos servicios, la mayoría de los países operan en el segundo o tercer punto de la línea continua. La cuestión de qué tanto se toma en cuenta a los clientes se discute posteriormente con mayor detalle.

En un enfoque al cliente, éstos tienen **acceso** adecuado a los servicios que se están ofreciendo. Algunos países hacen especial énfasis en este aspecto, aun en ciertos casos con anterioridad a una consulta.

Otro aspecto importante de un enfoque al cliente es su **idoneidad** –esto es, el grado en que los servicios se ajustan a las necesidades de los clientes individuales (OCDE-PUMA, 1996: 25). Pero también está implícito el grado en el cual se da flexibilidad al proveedor en lo tocante a los servicios que presta.

El grado en que la **posibilidad de elección** en términos de en qué lugares y de qué personas pueden obtener servicios los clientes es inherente en un enfoque al cliente es un asunto que sigue en debate, al menos en lo referente a la elección entre el suministro por el sector público o por el privado. La elección, en términos de la capacidad que tienen los clientes de tener acceso a un servicio que satisfaga sus necesidades individuales es más claramente aceptada como parte de un enfoque al cliente.

La participación activa del cliente y su discrecionalidad forman parte de un enfoque al cliente. A menudo existen también **obligaciones** por parte del cliente que utiliza el servicio. Esto puede llevar implícito un contexto legal en donde una específica relación de servicio/cliente contiene obligaciones específicas por ambas partes y sanciones si se infringe el mutuo “acuerdo”. Puede contemplarse también desde un contexto administrativo en donde las obligaciones por parte del cliente son condiciones previas para una efectiva prestación del servicio.

Las normas de servicio plantean importantes cuestiones acerca de los **derechos y necesidades del cliente en cuanto a información**, acerca de la naturaleza del servicio y el nivel de desempeño que puede esperar, cuáles son los requisitos, en su caso, que le son impuestos y el nivel de desempeño que efectivamente recibe. Esta información es importante tanto si el servicio es suministrado en un mercado competitivo como por un monopolio gubernamental (OCDE-PUMA, 1996: 25). En algunos países existe evidencia de que clientes potenciales no están enterados de los servicios que tienen a su disposición o a qué tienen derecho. Algunos países han dado prioridad a nuevos sistemas de información mediante los cuales el público puede tener un acceso directo a la información acerca del tipo de servicios a su disposición y de las personas o entidades encargadas de su prestación.

La provisión de información sobre servicios pone al tanto a los clientes acerca de sus derechos y aclarar sus dudas (brindando asistencia al cliente para que pueda tener acceso al servicio y ejercer su capacidad de elección cuando existan alternativas), ajustándose a las expectativas del cliente, creando un marco de confianza entre el proveedor y el cliente, ofreciendo una base para el diálogo con el cliente y haciendo que el prestador del servicio cumpla con sus funciones de acuerdo con la norma requerida (OCDE-PUMA, 1996: 25). Los objetivos de la información sobre servicios incluyen por lo tanto que se ofrezcan servicios transparentes y comparables.⁵

e. Componentes de calidad en el servicio

La calidad en el servicio es un aspecto importante de cualquier organización del sector público. La calidad puede ser definida como la medida en que es apropiado o en que se ajuste a lo requerido pero es susceptible de ser definida de una manera amplia o más estrecha (OCDE-PUMA, 1996: 26). En este sentido la adecuación está ligada a la efectividad general de un programa, lo cual tiene una connotación más amplia que el alcance de la mayoría de las iniciativas de calidad en el servicio. O puede ser definida en un sentido más estrecho para cubrir componentes de la prestación del servicio que son importantes para los clientes, como lo es la oportunidad o precisión.

El concepto de adecuación implica el reconocimiento de que diferentes clientes pueden tener distintas necesidades y que diferentes clientes pueden considerar diferentes aspectos del servicio más importantes que otros. Esto implica ofrecer una gama de alternativas de servicios o la posibilidad de elección cuando proceda.⁶

⁵ En algunos países (Canadá, Dinamarca y Noruega), se está poniendo particular énfasis en la elaboración de declaraciones relativas al derecho de los clientes respecto de los servicios. Dichas declaraciones son importantes para el cliente como parte de un adecuado manejo del desempeño, sino que en algunos casos se ven como una medida para incrementar la confianza del público en la provisión de servicios por el sector público.

⁶ Por ejemplo, los ferrocarriles pueden suministrar a la vez los servicios de primera y segunda clase. La cirugía de día en los hospitales puede ser un asunto a elegir por los pacientes. Los padres pueden ser capaces de elegir a qué escuela mandar a sus hijos. Una oficina de pasaporte puede ofrecer un servicio urgente (a un precio más alto) para personas que

Comúnmente, la calidad en el servicio está relacionada con aspectos más directos o inmediatos o con el impacto sobre el cliente de cualquier servicio. Para la mayoría de los países, esto se describe mejor como la calidad en la **prestación del servicio**, más que los resultados del servicio. Por lo tanto, los componentes de la prestación del servicio afectan los resultados pero no son la misma cosa. Pueden ser cruciales en el mejoramiento de las condiciones de vida de un país: por ejemplo un rápido y fácil acceso a un exitoso tratamiento médico, o a la educación de alta calidad puede ser un factor de incremento de la productividad nacional. Los componentes de la prestación del servicio son parte del proceso de producción de los servicios y productos para el público, los cuales a su vez son medios para lograr resultados o impactos en la sociedad (OCDE-PUMA, 1996: 27).

Según se detalla abajo, hay ejemplos provenientes de países miembros de la OCDE de cada uno de los componentes de la calidad en el servicio.

- **Oportunidad en el servicio.** Por ejemplo, ¿Cuánto tiempo debe esperar un cliente para que se le suministre un servicio? ¿Cuánto tiempo tiene que esperar una persona enferma para que se le practique una operación quirúrgica? (La reducción de los tiempos de espera es un aspecto muy común en las iniciativas de normas de servicio). ¿Cuánto tiempo espera un cliente en un mostrador público antes de que se le atienda, o cuánto debe esperar al teléfono para obtener una respuesta? ¿Cuánto tiempo le toma a las personas que se internan en un país pasar por el trámite ante los oficiales de Aduanas o de Inmigración? ¿Cuánto tardan los casos legales en llegar a los tribunales y qué tan rápido se resuelven?
- **Cantidad o volumen del servicio.** Por ejemplo, ¿Qué tan frecuentemente reciben las personas de edad avanzada alimentos en su domicilio u otra asistencia para que permanezcan en sus hogares?
- **Accesibilidad y conveniencia del servicio.** Por ejemplo, ¿Qué tan lejos se encuentra la oficina gubernamental en la que se da la asesoría o información

necesitan con urgencia sus pasaportes. Se puede ofrecer también la posibilidad de elegir entre un número de formas de pago de los servicios.

necesaria para la prestación de un servicio? Muchos gobiernos han puesto especial atención en asegurarse de que sus oficinas o instalaciones de información estén abiertas a horas convenientes o en proporcionar un mejor acceso telefónico o de otro tipo. Un cliente puede tener que ponerse en contacto con dos o más oficinas gubernamentales distintas para que le sean contestadas las preguntas que tenga sobre diferentes actividades del gobierno como en el caso de los impuestos, asistencia social o caminos públicos. Un componente de calidad en el servicio consiste pues en la conveniencia de poder obtener respuesta a todas las preguntas en un solo lugar (“oficinas de atención integral”).⁷ La cuestión de la accesibilidad puede implicar consideraciones de equidad tales como una razonable igualdad de acceso a los servicios por los residentes de zonas rurales, a los cuales es más costoso proveer de servicios. El uso innovador de la tecnología de la información puede también mejorar el acceso a servicios para clientes geográficamente dispersos.

- **Disponibilidad** o continuidad del servicio. Por ejemplo, ¿qué tan frecuentemente se interrumpe un servicio telefónico o eléctrico por fallas o descomposturas y cuánto tarda en restaurarse el servicio?
- **Precisión.** Por ejemplo, ¿se les paga a los beneficiarios de asistencia social la cantidad correcta? ¿Se da información exacta a quienes consultan acerca de los servicios referidos a sus derechos, nivel de servicio y de sus propias obligaciones? ¿Reciben los contribuyentes información precisa que les ayude a llenar sus declaraciones de impuestos?
- **Seguridad.** Por ejemplo, ¿cuál es el nivel de riesgo de accidentes en el caso de un sistema de transporte público y la seguridad clínica en las operaciones médicas?
- **Idoneidad o adecuación.** Esto plantea cuestiones más amplias acerca de la efectividad de los programas. ¿Cumple el servicio con las necesidades del cliente o resuelve cualquier problema que el servicio está destinado a abarcar? Plantea la cuestión de si el cliente tiene un nivel adecuado de alternativas o una gama suficiente de servicios de donde escoger. Lo

⁷ La experiencia sugiere que las oficinas de atención integral tienen una mejor calidad del servicio al tiempo que se reducen sus costos

anterior sólo puede ser evaluado a través de encuestas de satisfacción de los clientes (OCDE-PUMA, 1996: 27-28).

Otros factores cualitativos pueden ser también importantes. En la medida de lo posible, debería ser **agradable y simple**, y no desagradable y demandante para los clientes realizar, todos los trámites necesarios con las instituciones del gobierno. La **agradabilidad** abarca aspectos más cualitativos del servicio, por ejemplo si el cliente fue tratado con cortesía, y si las oficinas públicas o vehículos de transporte son confortables y limpios. La **simplicidad** es una cuestión fundamental, y un buen número de iniciativas de calidad en el servicio están basadas en objetivos de **simplificación administrativa** (OCDE-PUMA, 1996: 28). El trato con una dependencia de gobierno no se debería equipararse a correr con una pista de obstáculos. Por lo tanto, deben eliminarse requisitos administrativos innecesarios. Esto puede implicar reducir las formas requeridas a los clientes como comprobación de sus datos generales, aceptando la palabra de los clientes en casos apropiados y administrando las reglas y reglamentos en una manera flexible. Aparte de la simplificación administrativa, puede requerirse de la simplificación de los propios programas.

Estos componentes individuales de calidad en el servicio pueden actuar en forma relacionada. La consecución de uno puede tener efectos adversos sobre los otros.

Algunos de los componentes de la calidad en el servicio que se mencionan con anterioridad pueden tener mayor o menor importancia en distintos servicios, para todos los clientes o para clientes individuales. En algunos casos la oportunidad puede no ser el factor crucial; en otros como el servicio de bomberos, de policía y otros servicios de emergencia, resulta imperativa. Se concluye, pues, que los distintos servicios necesitan abordarse en forma diferente al establecer las normas de servicio.⁸

⁸ Dinamarca, el Reino Unido y Portugal particularmente ilustran este enfoque, teniendo los dos últimos cartas constitucionales separadas para diferentes servicios.

Algunos países ven los principios básicos del suministro de servicios al público, tales como la imparcialidad, igualdad, equidad, neutralidad y confiabilidad como aspectos de la “calidad”. Otros países ven estos aspectos como asuntos de más alto nivel, que es mejor mantener aparte de los componentes de la prestación de un servicio (OCDE-PUMA, 1996: 29). Estos aspectos son de naturaleza distinta y son principios utilizados para asegurarse de que no se ejerza una discriminación en contra de los ciudadanos a causa de su estrato social, raza, color, origen o sexo. Por lo que, sirven un propósito distinto al de los componentes de calidad en el servicio, cuyo objetivo es garantizar los mejores servicios posibles en todo momento en base a los recursos disponibles para el grupo de destino.

Lo anterior es una descripción general de los componentes de la calidad en el servicio. Claramente alientan a las organizaciones del sector público a tener una visión hacia fuera en vez de preocuparse únicamente del cumplimiento con los procesos internos.

B. Relación entre la calidad en el servicio y el desempeño en general

No todos los aspectos del desempeño o rendimiento están necesariamente cubiertos por los componentes de calidad en el servicio que se han esbozado con antelación. Por principio de cuenta, **el costo, y por ende la eficiencia**, pueden no estar incluidos. Al agregar la variable del costo estamos reconociendo los intereses de los contribuyentes quienes, en la mayoría de los casos, pagan por el problema, en vez de tomar solamente el punto de vista de los clientes (OCDE-PUMA, 1996: 29). Es desde luego posible incluir formalmente el costo en el alcance de las normas de prestación de servicios, como es el caso de la Iniciativa Canadiense de Normas de Servicio. Además, en la medida en que un perfeccionado enfoque al cliente reduzca costos a través de una simplificación administrativa y al cometer menos errores, es posible que no haya un balance negativo entre una mejor prestación de servicios y costos más elevados. Sin embargo, con frecuencia habrá un balance negativo entre el costo y la adecuación a un propósito o necesidad en particular y otros

componentes de la calidad, por ejemplo el volumen del servicio o la oportunidad del mismo. Por este motivo los objetivos de desempeño fijados, por ejemplo para un servicio ferroviario, cubrirán comúnmente niveles tanto de calidad en el servicio (frecuencia, puntualidad) como de costos.

Segundo, las normas de la prestación de servicios no necesariamente abarcan la **efectividad** o **los resultados del programa**, asunto que será de primordial interés para los contribuyentes (OCDE-PUMA, 1996: 30). El grado en que es incluido el aspecto de la efectividad del programa depende de qué tan ampliamente se defina el término “idoneidad”. No obstante, pocas iniciativas de calidad en el servicio tienen un alcance tan amplio. Por supuesto, en muchos casos la mejor prestación de un servicio no entrará en conflicto con la efectividad del programa. Por ejemplo un programa de educación puede tener metas basadas en el cumplimiento de ciertos objetivos educativos. En la medida que estos objetivos sean educativamente válidos y en que sean considerados importantes por los clientes, la prestación del servicio y las metas de efectividad serán iguales. No es probable que haya un balance negativo en muchos casos entre una mayor calidad en el servicio y mayores logros en el ámbito educativo. Pero no necesariamente son la misma cosa, y en algunos casos la conexión existente entre una mejor prestación de un servicio y la efectividad de un programa puede ser difícil de determinar. Un tribunal puede funcionar de forma más expedita, pero ¿cuál ha sido el impacto sobre su eficacia o la corrección de sus decisiones (posiblemente reflejada en la sentencias revocadas en apelación)? Si se reducen los períodos de espera para las operaciones médicas o en las instalaciones hospitalarias de consulta externa ¿qué nos dice acerca de la calidad de la atención médica y de la consulta que determinará la efectividad del programa?

Al tiempo que se reconoce la gran importancia de los aspectos de la calidad de la prestación de los servicios como lo son la oportunidad, accesibilidad o precisión, no debemos pasar por alto otros aspectos importantes del desempeño en relación con los servicios, particularmente la eficiencia o reducción de costos y la efectividad del programa (OCDE-PUMA, 1996: 30). De hecho, en el caso de la Carta Ciudadana del Reino Unido, la importancia de

lograr valor por el dinero y de proporcionar un servicio que el contribuyente pueda solventar tienen cierta prominencia en la misma, y forman parte de todo el enfoque administrativo hacia un mejor desempeño. En la medida en que las iniciativas de normas para el servicio nos proveen de una oportunidad de reexaminar la justificación de ciertos programas en particular y de los procedimientos y costos de su ejecución, tanto la efectividad como la reducción de costos figurarán en forma más prominente. En casi todos los países las iniciativas de calidad en el servicio son al menos **neutrales en lo tocante a presupuestos** y en algunos casos son un vehículo a través del cual se persiguen ahorros presupuestales.

Lo anterior ilustra la complejidad que está implícita en equilibrar los elementos de calidad del servicio con otros aspectos del rendimiento o desempeño y en sacrificar lo que sea necesario considerando los intereses del público en general, los grupos de interés específicos y los clientes. Los componentes de la calidad y su relación con otros elementos del desempeño global pueden ejemplificarse en el siguiente cuadro.

CUADRO 2
BALANCE DE LOS COMPONENTES DEL DESEMPEÑO – RELACIONES RECIPROCAS

Entradas	Componente de calidad	Salidas	Resultados/impacto efectos en la sociedad
(Punto de vista: contribuyentes y formuladores de las políticas)	(Punto de vista: cliente)	(Punto de vista: proveedor)	(Punto de vista: público en general/formulador de políticas/[posiblemente]proveedor/contribuyente)
Costo Reglas/ Reglamentos Requisitos para obtener resultados	Oportunidad Volumen Accesibilidad Disponibilidad Precisión Seguridad Agradabilidad Etc	Servicios/productos finales A B C D Etc	Efectividad Idoneidad – grado en que resuelve los problemas; cumple con los requerimientos del cliente (satisfacción) y/o resuelve problemas sociales u otros problemas.

Fuente: *Un gobierno alerta. Iniciativas de servicios de calidad en la administración.* México. OCDE-DDF, 1996, p. 31

El cuadro anterior indica que puede haber diferentes componentes del rendimiento o desempeño para distintos propósitos, dependiendo de los que la persona encargada de la toma de decisiones quiera lograr en términos de los

resultados e impactos de los servicios, recursos disponibles y posibles balances negativos necesarios entre los componentes individuales de calidad. La persona encargada de dictar las políticas necesita antes que nada considerar los resultados e impactos deseados con el fin de ser capaz de decidir la mezcla adecuada de entrada, componentes de calidad y salidas.

Por ello el hecho de que una dependencia individual logre sus metas de calidad en el servicio (según se consignan en la segunda columna de la tabla) no es una medida suficiente de su desempeño y efectividad global.

Una implicación de estas cuestiones es **que los clientes no pueden tener la “ultima palabra”** acerca del nivel y tipo de servicio, a menos, quizá, que estén pagando el costo total del mismo (OCDE-PUMA, 1996: 33). En otras palabras, los puntos de vista e intereses del cliente no son los únicos a ser considerados, ya que representan sólo uno de los varios implicados en el asunto. Existe **un equilibrio que debe alcanzarse** entre los puntos de vista de los clientes y los del proveedor del servicio y/o del gobierno, en beneficio de grupos de interés más generales como lo son los contribuyentes.

a. Problemas y consideraciones

Mientras que el concepto de un enfoque al cliente es en principio claro y simple, resulta difícil en la práctica, pero los problemas no son insuperables. Hay ciertas consideraciones particulares que pueden ser complejas y cargadas de valor dependiendo del servicio en cuestión, que necesitan ser evaluadas cuidadosamente (OCDE-PUMA, 1996: 33). Estas incluyen:

- **¿Quién es el cliente?** Puede haber un buen número de personas implicadas, cada una con distintos intereses.
- **¿Qué tanta atención se debe prestar a los clientes?** ¿Hasta qué grado debe el cliente determinar ya sea la manera en que deben expresarse las normas, es decir la manera en que debe medirse el rendimiento, o el nivel de servicio que debe suministrarse?

- **¿Quién habla en nombre del cliente?** En los casos en los que puede resultar difícil obtener expresiones individuales de preferencias.
- **¿Cómo deben ser consultados los clientes?** Esto plantea las cuestiones metodológicas de cómo diseñar e interpretar las encuestas.
- **¿Hay también obligaciones** o deberes por parte del cliente?
- ¿Cuáles son las implicaciones para **las relaciones entre diferentes niveles de gobierno** de iniciativas de calidad en el servicio instrumentadas por distintos niveles de gobierno? ¿Son apropiadas las normas nacionales? Y si es así, ¿en qué circunstancias?
- Hasta qué punto es la **posibilidad de elección del cliente**, o la competencia en el suministro de servicios, una parte integrante de un enfoque al cliente?
- ¿Cómo podemos alentar y requerir que el proceso de establecimiento de normas de servicio incluya el que se **reexamine a fondo la manera en que se están prestando los servicios**, en vez de establecer normas basadas en la manera actual de hacer las cosas?
- ¿Cómo es que las dependencias de gobierno manejan **las expectativas de los clientes**? En este contexto, ¿cómo puede ser comunicado el costo de los servicios?

La experiencia en los países miembros de la OCDE sugiere que una ventaja de las iniciativas de calidad en el servicio es que, al requerir a los clientes o personas interesadas que se definan, éstas pueden alentar **nuevas formas de contemplar la naturaleza y contenido de los programas de gobierno y otras actividades gubernamentales**, o de considerar su justificación y por ende su efectividad (OCDE-PUMA, 1996: 33). Esto pone al descubierto consideraciones estratégicas y, puesto en la terminología empleada por los norteamericanos, alienta a las dependencias a que se “reinventen” a sí mismas.

Una oficina de impuestos puede ilustrar el primer caso. Puede percibir a los contribuyentes como clientes y desear darle un servicio “amistoso con el usuario”, dando información exacta y precisa, dando por sentado que los contribuyentes son honrados hasta que se pruebe lo contrario y procesando las

declaraciones rápidamente. Por otro lado puede percibir al gobierno como su principal cliente y tomar su papel en el sentido de proseguir las metas de recaudación del gobierno en forma activa, más que dejar que los ingresos por impuestos sean meramente el resultado de la administración pasiva de las leyes fiscales. En la práctica probablemente tanto a los contribuyentes como al gobierno son clientes, pero cuando se colocan en la balanza se determina su “cultura” organizacional. En la práctica la “cultura” organizacional se define por el mandato legislativo de una organización, por otras instrucciones específicas que le sean dadas por el gobierno y por su propio marco corporativo o estratégico de planeación. Encontrar el balance adecuado no necesariamente es un asunto estricto de elección sino que responde a un balance de las prioridades en atención a las circunstancias y problemas reales.

Dependiendo del enfoque que se adopte habrá un tipo bastante diferente de programa o énfasis en el programa. En los programas educativos, ¿es a caso el alumno el cliente (presumiblemente representado por sus padres), o el mercado laboral (representado por los patrones), o la “sociedad” (el interés público) o quizá todos aquellos juntos? En los programas reglamentarios del gobierno, ¿es el cliente el “interés público”? (que claramente no tiene una voz identificable, excepto a través del gobierno) ¿o son las organizaciones e individuos que están siendo reglamentados también clientes?, esto es, ¿tienen ellos ciertas prerrogativas o derechos en cuanto a la manera en que deben ser tratados bajo el programa, por ejemplo que se les trate con cortesía y en forma expedita, sin que se les imponga un costo excesivo por ello?

Es común considerar a cualquier persona o grupo que tenga que ver con el programa como un “cliente” (o persona interesada) para garantizar que todos los aspectos de la efectividad o rendimiento del programa estén siendo consideradas (OCDE-PUMA, 1996: 34). Esto inevitablemente implica juicios acerca de cómo los intereses de un grupo de clientes pueden necesitarse sacrificar a favor de los intereses de otro grupo, pero esto es inherente de cualquier diseño de programas.

La mayoría de los proveedores de servicios y gobiernos parecen tomar muy en serio la consulta a los clientes y consideran que la misma les provee de información útil e importante.

Lo que generalmente se concede al cliente en todos los países miembros de la OCDE es el derecho de **consulta, más que el derecho de tomar la decisión**. En última instancia, la decisión reside en el Gobierno o la dependencia de servicio, que es probable que necesiten juzgar entre prioridades en competencia. Aún en casos en donde se ha establecido un mercado competitivo a través de un sistema de pólizas, es el gobierno quien determina la cantidad y el alcance de dichas pólizas. También es relevante la consulta con el cliente en una situación de mercado competitivo.

La determinación del nivel de servicio o calidad de la prestación del servicio, respecto de lo cual va a hacerse un compromiso, es también una cuestión compleja e importante. La opinión del público y las demandas de los clientes juegan un papel importante, pero la decisión será tomada principalmente por el gobierno o dependencia de servicio (OCDE-PUMA, 1996: 35). La decisión puede tener también implicaciones políticas y presupuestarias. Por tal motivo está necesita tomarse con cuidado y con consentimiento de los costos y otras cuestiones políticas implicadas. Las expectativas del cliente pueden irse a un nivel más alto del justificado, y pueden necesitar reducirse administrativamente a niveles más realistas. Y presuponiendo que hubiera costos políticos, si acaso llegara a necesitarse reducir este nivel explícito de servicio, existe un cierto incentivo en cuanto a fijar inicialmente una norma de servicio más baja, la cual pueda ser mejorada conforme se tenga más experiencia y mejore el desempeño individual y de conjunto.

Esto también plantea la cuestión del grado de libertad que se le da a una dependencia de servicios en la toma de decisiones sobre el nivel y tipo de servicios, en comparación con las decisiones que se toman al centro del gobierno. En tanto puede resultar apropiado que el centro sea quien tome las decisiones estratégicas que impliquen cuestiones esenciales sobre los recursos, en principio es mejor que otras decisiones sean tomadas por las dependencias

encargadas de la prestación del servicio, toda vez que están en estrecho contacto con los clientes (OCDE-PUMA, 1996: 35). La cuestión del nivel al cual deben tomar dichas decisiones en la dependencia de servicios y las facultades discrecionales que pueden conferirse al personal operativo de la “línea del frente” en cuanto a decidir el tipo y cantidad de servicios que deben suministrar.

Como no es posible consultar a todos los clientes directamente a través de encuestas, se han establecido consejos formales de usuarios para dar al cliente una participación en las decisiones particularmente a un nivel institucional. Alternativamente puede haber consejos y comités con una función formal de asesoría. Algunos proveedores de servicios son escépticos en cuanto al hecho de si los consejos de asesoría hacen una contribución útil en la toma de decisiones sobre servicios.

Los clientes **pueden ser consultados en un sinnúmero de formas**. Puede haber encuestas formales a clientes, en cuyo caso debe utilizarse la metodología apropiada en el diseño y análisis de la encuesta si quiere obtener conclusiones válidas. Es posible que se obtengan las expectativas de los clientes al hacerles preguntas acerca de su nivel de satisfacción con un servicio en particular. Los clientes pueden no haber prestado mucha atención o no haberle conferido mucha importancia a la cuestión antes de ser consultados, y pueden verse influidos por la atención brindada a sus puntos de vista a través de una encuesta. Por otro lado, la encuesta puede darle a los clientes un canal por medio del cual se le da voz a su descontento existente en sus mentes. Hasta cierto punto esto es cuestión de usar la metodología correcta para la encuesta.

Los mecanismos de quejas también suministran información acerca de los puntos de vista de los clientes.

No obstante, algunos proveedores de servicios consideran que la información de mayor utilidad proviene de un continuo diálogo y contacto entre los clientes y el personal de la “línea del frente”. Esto proporciona una retroalimentación directa que surge de la experiencia en el servicio. Es por tanto importante que

dicha información fluya rápidamente y con precisión del personal de la “línea del frente” a los niveles ejecutivos de la administración.

La mayoría de los gobiernos reconocen que las normas de servicio implican no sólo derechos o prerrogativas de los clientes, sino que también implican obligaciones por parte del cliente (OCDE-PUMA, 1996: 36). El enfoque que se da a lo anterior difiere de un país a otro, reflejando en parte diferentes tradiciones políticas y jurídicas concernientes a la relación entre el ciudadano y el Estado.

En muchos países miembros de la OCDE, la prestación de servicios al público como clientes es una actividad básica de los gobiernos locales o regionales más que del gobierno nacional (OCDE-PUMA, 1996: 37). Es así que en los países nórdicos y en el Reino Unido, por ejemplo, los servicios educativos, de salud pública y la mayoría de los demás servicios sociales son suministrados por los gobiernos locales. Mientras que en la mayoría de los países los gobiernos locales están desarrollando sus propias estrategias en cuanto a las iniciativas de normas de servicio, en el Reino Unido el gobierno nacional ha establecido requisitos que deben cumplir las cartas locales y requisitos relativos a la manera de reportar la calidad en el servicio y otra información acerca de su desempeño. En Suecia, Dinamarca y Reino Unido la publicación de indicadores comparativos de nivel de servicio y eficiencia ayuda a las unidades gubernamentales locales y a los ciudadanos a tomar sus propias decisiones acerca de los niveles de servicio y costos comparables y también a evaluar su desempeño (OCDE-PUMA, 1996: 37).

La controversia entre fijar distintas normas locales para la prestación de servicios y uniformar normas nacionales también surge en lo tocante al suministro de servicios del gobierno nacional. Muchos países aceptan la necesidad de contar con ciertas variables locales en niveles de servicio para reflejar el costo de suministrarlos y otros factores, pero sólo dentro de ciertos parámetros; esto es, existe una política general de una razonable igualdad de niveles de servicio, sin importar en dónde viva la gente.

El otro aspecto de la elección es la posibilidad de escoger el servicio más apropiado de entre una gama de ofrecimientos. Esto es más probable que se vea resaltado en donde hay varios proveedores de donde escoger, pero también puede ser significativo en el caso de proveedores que ejercen un monopolio. La capacidad de escoger de una gama de servicios es un aspecto de la idoneidad o adecuación de los servicios a los requerimientos.

Al fijar las normas de servicio resulta útil aprovechar la oportunidad de reexaminar la forma en la cual se prestan los servicios para estimar si se puede mejorar la prestación de los mismos y/o reducir los costos. La metodología consiste en comenzar con los resultados requeridos a futuro y después trabajar hacia atrás para ver qué es lo que se necesita en términos de recursos para alcanzar los resultados – sin verse limitados por los procesos y métodos ya existentes. El objetivo es el mejoramiento de la eficiencia . No es simplemente un asunto de fijar metas sumiendo “hacer las cosas como siempre”. Este es parte de un tarea consistente en rediseñar los procesos, la cual debería hacerse a intervalos regulares en todas las organizaciones. También implica la importante cuestión de qué tan alcanzables deben ser las metas o normas o qué nivel de perfeccionamiento destacado debe incorporarse en el objetivo (OCDE-PUMA, 1996: 38). El establecimiento de una meta “estricta” o difícil de alcanzar, pero a la vez realista, es una manera en la cual puede estimularse un mejoramiento en el desempeño a través de rediseñar los procesos.

b. Herramientas para mejorar la calidad en el servicio

Una herramienta que pueda ser utilizada para lograr esto es la Administración de Calidad Total (por sus siglas en inglés, TQM), que se enfoca en una continua evaluación y mejoramiento de todos los procesos al interior de las instituciones, en términos de su contribución a un mejor desempeño. El hecho de que cubra todas las operaciones y todos los aspectos del rendimiento y desempeño, incluyendo los internos, no debe hacer que se contemple como sinónimo de las cuestiones de calidad en el servicio (OCDE-PUMA, 1996: 39). Hay cuatro principios generales del enfoque TQM, que se promueven como aplicables a

todas las organizaciones – la comprensión y satisfacción de los requerimientos del cliente (el elemento crucial), la noción de que todos los que forman parte de una organización son responsables de la calidad, de que a las personas dentro de la organización debe tratárseles como “clientes” (de otras partes de la organización) y el concepto de que alcanzar la calidad es un proceso que nunca termina.

Una herramienta relacionada con el mejoramiento de la calidad del servicio es la certificación, en términos de las normas de calidad en el servicio, como lo son las de la serie ISO-9000 y otras. La ventaja de una certificación es que un tercero externo y neutral fija requerimientos (demandas) impuestas a los sistemas de manejo de la calidad de las organizaciones y supervisa el cumplimiento con dichos requerimientos, dando pues credibilidad al sistema. Dicha acreditación es frecuentemente usada en la comercialización de un servicio.

Resumiendo, las herramientas para mejorar la calidad en el servicio incluyen (OCDE-PUMA, 1996: 39):

- Competencia: el cliente expresa sus necesidades a través de un cierto grado de libre elección – la organización necesita responder a ellas si quiere sobrevivir.
- Administración de Calidad Total (TQM): que se enfoca en todos los aspectos de la calidad implícitos en la producción y suministro del servicio o producto.
- Rediseño del Proceso: que se enfoca en una innovación de procesos y reducción de costos al determinar las normas de servicio.
- Descentralización/delegación en la toma de decisiones: que se enfoca en otorgar al verdadero prestador de un servicio al público facultades de toma de decisiones en aspectos administrativos del servicio, lo cual se basa en la premisa de que un cierto grado de autonomía mejora el desempeño.
- Clara división de las funciones de prestación de servicios y formulación de políticas.

- Experimentación a pequeña escala con nuevos métodos de prestación de servicio, es decir, proyecto piloto.

Todas estas herramientas tienen su utilidad y limitaciones dependiendo del servicio en cuestión, el contexto estructural, organizacional y político en el cual se utilizan, y el manejo de los conocimientos prácticos (know-how) para adaptarlos a circunstancias específicas.

c. Manejo del desempeño

Dos interrogantes básicas surgen al hacer un manejo del desempeño o rendimiento bajo iniciativas de calidad del servicio.

- ¿Cómo medir y evaluar el nivel real de desempeño?
- ¿Cómo hacer para que el nivel real de desempeño con que se cuenta sirva de algo y asegure que el futuro desempeño mejorará?

Ambas son cuestiones generales de la medición del desempeño más que las normas de prestación de servicios por sí mismas. Al examinar ambas cuestiones deben reconocerse las limitaciones inherentes a los parámetros de medición del desempeño.

Hay un buen número de dificultades generales que se presentan al hacer una medición del desempeño. Para empezar, algunos aspectos de la calidad del servicio pueden entrar en conflicto (por ejemplo, niveles de servicio más altos pueden traducirse en costos más elevados) y por consiguiente es necesario identificar dicho balance negativo en la relación recíproca entre dichos aspectos (OCDE-PUMA, 1996: 40). Las metas expresadas en normas mínima (por ejemplo todas las cirugías del corazón deben practicarse dentro del lapso de dos meses) puede cumplirse al costo de incrementar los tiempos de espera para el servicio o para otros servicios. Está también la cuestión de si se está midiendo o evaluando lo correcto. Otras advertencias acerca de la medida del desempeño del sector público también se aplican, por ejemplo que las medidas

de desempeño no deben ser demasiado complicadas pero deben abarcar todos los aspectos importantes de la calidad del servicio; no se debe desestimar la dificultad de establecer relaciones de causa y efecto (por ejemplo un buen desempeño puede no haber sido el resultado de una buena administración y los malos resultados pueden no derivar de una mala administración – otros factores pudieron estar en juego), y se requiere contar con un paquete de indicadores de rendimiento que reconozca los balances negativos entre los distintos indicadores, como lo es una base o punto de referencia contra el cual medir el rendimiento o desempeño. Algunas medidas del rendimiento son más objetivas en el sentido de que son más fáciles de medir y de establecer referencias. Esto puede originar que se le dé relevancia a ciertas medidas por esta razón, más que porque reflejen los aspectos más significativos de calidad en el servicio.

La información sobre el rendimiento o desempeño debe ser usada en forma constructiva para mejorar dicho rendimiento o desempeño y no sólo para atribuir culpas en el caso de un mal desempeño. Los resultados del desempeño deben ser el punto de partida para un diálogo acerca del nivel de desempeño alcanzado.

En los países miembros de la OCDE, la medición del desempeño puede proporcionar valiosa información, pero la medición de la efectividad de los servicios al público tiene todavía un largo trecho por recorrer para que cubra aspectos más complejos del desempeño en los servicios públicos (OCDE-PUMA, 1996: 41). Existe un consenso de que se requiere de mayor trabajo para desarrollar medidas efectivas y confiables del desempeño y paquetes de medida de desempeño que cubran los componentes más relevantes de ciertos servicios en particular.

Es necesario reflejar las dificultades implícitas en el desarrollo de buenos indicadores del desempeño (en particular que garanticen) que se están cubriendo todos los aspectos importantes del desempeño, pero que al mismo tiempo su medición no se vuelva demasiado compleja) y debe tenerse en mente el hecho de que el enfocarse en sólo unos cuantos de dichos indicadores puede en algunos casos reducir a un conjunto indeseable el diálogo acerca de los

objetivos de servicio y el rendimiento (por ejemplo enfocándose sólo en los resultados de los exámenes como un indicador de la calidad educativa). Unos cuantos gobiernos (por ejemplo Dinamarca) ponen mayor énfasis como medida de desempeño en las generalizadas **encuestas con los clientes** acerca del nivel de satisfacción con los servicios que en los indicadores formales de desempeño. Ciertamente, el lograr un nivel particular de satisfacción del cliente se fija en algunos casos como un indicador del desempeño o rendimiento, que se evalúa a sí mismo en relación con niveles previos de satisfacción o con niveles de satisfacción reportados por otras dependencias de servicios. Las encuestas a clientes pueden también proporcionarnos una verificación adicional acerca de los indicadores de desempeño, por ejemplo si la rapidez y oportunidad de las decisiones han aumentado pero a expensas de las buenas decisiones. No obstante, no existe un consenso universal sobre el valor de dichas encuestas. Algunas organizaciones perciben los puntos de vista de los clientes, evaluados a través de encuestas, como subjetivos y poco confiables. También se tiene la percepción de que en ocasiones se hacen las preguntas equivocadas. Nuevamente, esto puede ser en parte un asunto que requiera de garantizar que se está usando la metodología apropiada en el diseño y evaluación de las encuestas.

A pesar de las dificultades que existen en la medición de la satisfacción del cliente, parece haber un acuerdo general que se requiere de un diálogo con los clientes, y que las encuestas a clientes son una manera de obtener información acerca de las necesidades y deseos de los mismos. La metodología tiene que ser examinada con cuidado y debe reconocerse claramente sus posibles limitaciones (OCDE-PUMA, 1996: 41).

Se están usando otros métodos para medir la calidad del servicio desde la perspectiva del cliente. Un método comúnmente usado es ordenar a un grupo de expertos en el ramo que hagan un reporte (basándose en entrevistas con el personal y con el cliente) sobre el nivel real según se defina a través de un número de **indicadores de calidad**. Algunas organizaciones del Reino Unido han experimentado con un nuevo enfoque denominado “cliente misterioso” en donde un grupo de investigadores ponen a prueba los servicios fingiendo ser

clientes. Este método necesita instrumentarse con cuidado, ya que puede requerir a los participantes que técnicamente infrinjan la ley.

En circunstancias en las que la opinión pública y la percepción de los clientes es una parte importante de la medición del desempeño, esto es, en donde constituyen una parte significativa de las metas de una organización, debe alertarse en contra de las consecuencias disfuncionales. Por ejemplo, la organización puede responder con una considerable actividad de mercadotecnia y promocionales para mejorar su presencia y preferencia por los clientes y el público. Mucha de la energía de la organización puede encaminarse a esto en vez de los propios servicio al cliente. Puede manipular la aprobación del público y de los clientes para protegerse y proteger a sus programas más que dedicarse a mejorar su prestación de servicio. Se requiere desarrollar métodos para evaluar las reclamaciones acerca del desempeño (que distingan entre verdades y manipulaciones) instrumentadas por *unidades rectoras del gobierno y por agencias externas de verificación*.

El desempeño en la prestación de servicios, como ocurre con otros aspectos del desempeño implica reportar los resultados contra las metas fijadas, como un medio de hacer que los prestadores de servicios cumplan con lo establecido. Puede llevar implícito otro aspecto del manejo del desempeño – las organizaciones de verificación externa o de inspección (como se ilustra por la Superintendencia de Escuelas y Prisiones del Reino Unido) cuyo objetivo es revisar y verificar la información recabada sobre su desempeño (OCDE-PUMA, 1996: 42). Lo anterior es particularmente importante en donde la agencia de servicio tiene un “monopolio tácito” sobre cómo puede medirse el desempeño en el servicio. En unos cuantos países es requerida una auditoria independiente sobre la información reportada sobre el desempeño (incluyendo el desempeño en lo tocante a la calidad en el servicio), pudiendo citar como ejemplos a Finlandia, Suecia, Nueva Zelanda y el gobierno local del Reino Unido. Este adquiere mayor importancia cuando no existe competencia en la prestación del servicio. El establecer un marco de referencia respecto del desempeño de las dependencias de servicios, tanto en contraste con su anterior desempeño como

en relación con el desempeño de otras dependencias, puede ser una fuente importante de presión para mejorar el desempeño global.

La tarea de reportar las mediciones e indicadores de desempeño involucra interrogantes tales como ¿Qué debe reportar y a quién? ¿Quién debe tener la “posesión” del informe? Y ¿Qué forma debe adoptar el informe? Información diferente sobre el desempeño puede ser importante para diferentes usuarios. Puede hacerse la siguiente distinción entre distintos tipos de información sobre desempeño (OCDE-PUMA, 1996: 42):

- Información para el cliente: esta es información que permite al cliente juzgar el contenido, cantidad y calidad del servicio – y si es posible hacer elecciones.
- Información administrativa: esta información es relevante únicamente para la administración interna de la organización pública, que provea de una base para establecer acciones correctivas relativas a procesos de producción, entrada de datos o materiales a los mismos, etc.
- Información para los altos mandos: esto es, información que permita a la gente encargada de establecer las políticas evaluar los resultados e impactos de la prestación del servicio, con el fin de considerar cambios en las políticas y programas.

El asunto de la entrega de reportes es cuestión de una efectiva comunicación y de satisfacer las necesidades de información del grupo de destino. La información sobre el desempeño debe destinarse a la persona o personas adecuadas, debe ser fácil de revisar, concisa y formulada en un lenguaje claro y directo.

Un mecanismo posible para que el desempeño sea tomado en cuenta es la ejecución de convenios de servicio (los cuales generalmente cubren aspectos de desempeño más amplios que la calidad en el servicio), que establecieran multas financieras para la organización en caso de que el desempeño no alcance una norma requerida, por ejemplo: reembolsos a los clientes si los trenes llegan con retraso. Se puede instrumentar el pago de bonos relacionados

con el desempeño a la administración ejecutiva y personal operativo. El reconocimiento público a través de elogios, premios y certificados puede también motivar al personal y son comunes en los países miembros de la OCDE. En muchos países, hacer que el desempeño cuente es parte de la administración por contrato global, en donde existen convenios de ejecución entre las dependencias y los ministerios. Los reportes públicos de desempeño, particularmente si se utiliza un marco de referencia, puede en sí mismos hacer que el desempeño cuente, ya que la jerarquía profesional es una preocupación clave de los empleos públicos. Pero en todos los casos, dada la circunstancia de que la calidad en el servicio o el desempeño en la prestación del mismo puede no cubrir en la mayoría de los casos todos los aspectos del desempeño, se debe dar un valor específico a todos los diferentes aspectos del desempeño, si se espera que dichos mecanismos operen en forma eficaz.

Algunos aspectos de la cadena de manejo del desempeño (de la cual la calidad en el servicio es una parte) parecen estar faltantes en algunos países miembros de la OCDE (OCDE-PUMA, 1996: 43). Estos abarcan las cuestiones arriba mencionadas, así como:

- La manera en que debe hacerse una supervisión del desempeño, de evaluarse el desempeño real, de decidirse la instrumentación de medidas correctivas, y por qué personas.
- Los requisitos previos que deben reunirse para asignar responsabilidad individual en cuanto al desempeño.
- Los incentivos apropiados (recompensas y sanciones) que deben darse para diferentes niveles de desempeño, y la determinación de hasta qué punto los incentivos existentes pueden ser de utilidad o contraproducentes.
- La dinámica relativa a los reportes que deben darse al público acerca de las evaluaciones del desempeño.
- El papel cambiante de la auditoría externa para enfocarse más en las salidas o resultados en vez de sólo en las entradas.
- Las consecuencias financieras (presupuestales) del deficiente desempeño.

- Los conocimientos prácticos y la voluntad de los funcionarios electos para tratar los asuntos ligados al desempeño individual y global.

Las iniciativas de calidad en el servicio implican un rango jerárquico más alto y profesionalismo para este personal, y en consecuencia, al menos en principio, una mejor remuneración. También puede traer implícita una mayor facultad discrecional en la toma de decisiones por dicho personal y de que cuenten con múltiples aptitudes, de manera que puedan llevar a cabo un espectro más amplio de funciones. Pueden también establecer mejores condiciones de trabajo asociadas con una mejor apariencia física de las oficinas públicas. También pueden implicar cambios y mayor flexibilidad en el horario de trabajo. Estos pueden ser factores importantes para motivar al personal. Sin embargo, no debe esperarse que todo el personal existente tendrá una actitud favorable a dichos cambios. Se requieren de señales e incentivos claros de la administración ejecutiva si es que se requiere realmente mejorar el desempeño.

Por último, pero por ningún motivo lo menos importante en el sistema de manejo del desempeño es **el derecho de queja y reparación** (OCDE-PUMA, 1996: 44). Es fundamental en un enfoque al cliente que haya mecanismos formales para el manejo de quejas y que haya una cierta provisión para dar una reparación. Francia cuenta con un sistema largamente establecido de *mediateurs* para manejar las quejas acerca de los servicios públicos (como lo tienen la mayoría de los países nórdicos a través del sistema de “*Ombudsman*” – mediador en asuntos de interés público). En algunos países se han establecido lineamientos centrales para el manejo de las quejas de los clientes sobre los servicios públicos, por ejemplo la Fuerza de Atención a Quejas instituida bajo la Carta del Ciudadano del Reino Unido. El Reino Unido ha fijado los siguientes criterios generales de calidad para sistemas de quejas: que sean fácilmente accesibles, fáciles de entender, que provean una efectiva respuesta y, cuando proceda, que dispongan que se haga una revisión independiente. Los errores deben ser corregidos tan pronto y como sea posible. Ya sea que la reparación incluya simplemente una disculpa o bien una compensación financiera, esto es un asunto de política que debe determinarse al diseñar cualquier iniciativa de calidad en el servicio.

Otro asunto controvertido es cuál debe ser la naturaleza de la reparación (OCDE-PUMA, 1996: 44). Con algunos servicios de compensación monetaria puede ser apropiada, por ejemplo, si el cliente ha sufrido una pérdida financiera o pérdida de tiempo. La compensación financiera puede resultar efectiva como una multa impuesta a la agencia y por lo tanto, constituir un incentivo para tener un buen desempeño. En última instancia, la compensación financiera puede traducirse en una penalización a los clientes si la dependencia tiene que utilizar partes cada vez mayores de su presupuesto en compensación monetaria. En otros casos, el contar con una evidencia de que la organización está aprendiendo de sus errores o de su inadecuado desempeño y de que ha emprendido las medidas correctivas adecuadas puede ser suficiente. La reparación contempla tanto las necesidades a corto plazo o inmediatas del cliente de obtener una reparación como la necesidad a largo plazo de la organización de aprender de sus errores.

El nivel de quejas justificadas es un aspecto importante del desempeño. Por supuesto la satisfacción del cliente no sólo se mide por una ausencia de quejas. Muchos clientes insatisfechos no se quejan. Y un alto nivel de quejas puede en parte reflejar un sistema de quejas fácilmente accesible. Esta es la razón por la cual las encuestas a los clientes son también importantes en muchos países. Es también importante que las dependencias utilicen en forma constructiva la información de las reclamaciones que se les suministra en retroalimentación, para mejorar su rendimiento y desempeño en la prestación del servicio. En muchos casos las quejas constituirán una fuente de información acerca de lo que los clientes consideran que es importante acerca de la prestación de determinados servicios en particular.

Un aspecto de fundamental importancia en el manejo del desempeño en un gobierno sensible y con capacidad de respuesta es el mejoramiento de la calidad en el servicio. Como todos los aspectos del manejo del desempeño en el sector público, necesita ser abordado con una perspectiva realista de las complejidades implícitas tanto en fijar como en usar las metas de desempeño, en particular la cuestión de en qué medida y cómo debe consultarse al cliente.

Debe así mismo llevar implícito un reconocimiento de que el aspecto de elevar la eficiencia y efectividad, así como el de cumplir con las normas de prestación del servicio son también importantes, y constituyen una parte deseable de la misma iniciativa de mejoramiento del desempeño.

Un indicador real del éxito de las iniciativas de calidad en el servicio es si efectivamente están elevando las normas de prestación de los servicios. Aún cuando existe considerable evidencia de un mejorado desempeño en cuanto a la calidad de los servicios en las instituciones gubernamentales, algunos pueden argumentar que esto ha ocurrido por motivos distintos a las iniciativas centrales, aunque podría responderseles que el motivo no importa. La percepción de los clientes acerca de si la calidad del servicio ha mejorado o no, son variadas, pero nuevamente esto puede reflejar el impacto de los recortes en servicios que se han efectuado por razones presupuestarias. Hace falta una evaluación más amplia o pruebas más concluyentes.

C. Sistemas para mejorar la calidad en el servicio de la Administración Pública.

a. Sistema de información a clientes

La necesidad de contar con información de servicios orientada al cliente surge por una legitimidad democrática al interior del gobierno. Arnberg Morten precisa que la información es una manera de incrementar la transparencia del gobierno y los derechos de los ciudadanos respecto de los servicios públicos (OCDE-PUMA, 1996: 275).

Ello implica que los gobiernos pongan el énfasis en la información sobre los servicios y de las declaraciones de normas para el mantenimiento o mejoramiento de la calidad, eficiencia y efectividad de los servicios. Esta información puede tener múltiples propósitos, lo que hace más compleja la tarea de diseñar una comunicación eficaz. Los fines son:

- Incrementar la legitimidad democrática.
- Hacer valer los derechos de los ciudadanos.
- Incrementar la influencia del cliente sobre los servicios.
- Administrar las expectativas de los clientes.
- Facilitar la posibilidad de elección del cliente.
- Hacer cumplir al proveedor los objetivos de desempeño.
- Restaurar la confianza en el sector público.

Cada gobierno hace énfasis en diferentes aspectos de la información y usa diferentes métodos para comunicarse. El diseño e instrumentación de información implica costos, estos pueden evitarse a través de la comunicación con ciudadanos sobre la base de persona a persona. Las declaraciones de normas de los servicios contribuyen a mejorar el compromiso del personal con las normas, pueden quedar frente a frente con los clientes.

Para poder brindar a los clientes información útil sobre los servicios públicos es necesario conocer sus necesidades y deseos relativos a la información sobre servicios. Algunos métodos de consulta incluyen encuestas de opinión, encuestas a usuarios, consejos de usuarios, diálogo con el personal de la línea del frente, los medios noticiosos y los buzones de sugerencias (OCDE-PUMA, 1996: 276-277).

La información sobre servicios implica primero a los usuarios directos de un servicio o un producto. Esto significa decirle al cliente el tipo y contenido de servicios que puede esperar obtener, en qué momentos y con qué implicaciones. Aun cuando la información se emita por el prestador del servicio, el político que toma las decisiones sobre los servicios públicos en cuestión puede estar involucrado, por ello la información puede implicar cuestiones tanto de legitimidad democrática del gobierno (transparencia) como de comercialización del servicio.

La información sobre servicios es necesaria en donde se brinda al cliente la posibilidad de elegir entre servicios o prestadores de servicios, como una

herramienta para mejorar su desempeño. Si no se cuenta con información comparable sobre productos o servicios, los clientes no tendrán una base para tomar una decisión razonable (OCDE-PUMA, 1996: 277). En otras palabras, existen beneficios en cuanto al cliente tome decisiones basándose en información pertinente.

La información sobre servicios puede definirse como cualquier clase de información sobre las características de un servicio en particular orientada a los clientes, esta puede ser divulgada por el prestador del servicio, puede ser de interés para un grupo de clientes así como de un cliente individual. Cualquier clase de información relativa a los aspectos entre el proveedor y el cliente puede describirse como información sobre el servicio.

Es posible clasificar los elementos de la información sobre servicios públicos como sigue (OCDE-PUMA, 1996: 276-278):

- Información que permite a los clientes tener acceso al servicio;
- Información que permite a los clientes cumplir con sus obligaciones.
- Información sobre desempeño, que permite a los clientes y a los encargados de formular las políticas evaluar el funcionamiento de la administración y sus instituciones.
- Información sobre participación que permita a los ciudadanos influir en la toma de decisiones de interés público.
- Información diseñada para motivar a los clientes a que tengan determinado comportamiento.
- Información para promover un debate público acerca de cuestiones de política, tales como niveles apropiados de servicio y prioridades entre ellos.

Dependiendo del tipo de servicio y la posición del cliente, la información puede contener varios de estos elementos.

Entre los objetivos de la información sobre servicios se encuentran (OCDE-PUMA, 1996: 279):

- Incrementar la *legitimidad democrática*. La información se vuelve una manera de imponer una transparencia en los servicios públicos.
- Permitir a los clientes *reclamar sus derechos*. Los clientes pueden ejercer sus derechos sólo cuando están plenamente informados acerca de los mismos y en consecuencia están plenamente concientes de sus prerrogativas.
- Mejorar las oportunidades de los clientes de *influir sobre el contenido del servicio* y participar en la provisión de los servicios.
- *Mejorar las expectativas de los clientes* acerca de los niveles de servicio y de calidad del mismo de acuerdo a los recursos disponibles. Las expectativas de los clientes pueden ser muy altos o muy bajos. La información puede ayudar a hacer coincidir las expectativas de los clientes con el desempeño real o esperado, dada la limitación de recursos.
- *Facilitar y crear condiciones para brindar la posibilidad de elección a los clientes*. La posibilidad de elección llega a ser dispendiosa si los clientes no están concientes de sus opciones y/o están educados para hacer la mejor elección que satisfaga sus necesidades.
- *Hacer cumplir a los proveedores conforme al desempeño esperado*. Las normas de servicio permiten a los clientes y a los encargados de la formulación de políticas evaluar el desempeño del proveedor, haciendo al proveedor más responsable de sus actos.
- Restaurar la *confianza* de los clientes en el sector público y sus dependencias.

La información sobre servicios que se da a los clientes en los países miembros de la OCDE varía en forma importante no sólo entre países sino también entre dependencias individuales. Los métodos para mejorar la información sobre servicios en países miembros de la OCDE cubren una amplia gama de posibilidades. Implica cualquier cosa, desde un cartel en la puerta principal de una dependencia enumerando los servicios disponibles, hasta iniciativas a todo lo largo del gobierno.

Algunas herramientas o métodos específicos para mejorar la información sobre los servicios son (OCDE-PUMA, 1996: 287):

- Las **Oficinas de atención integral**. Uno de sus propósitos es proporcionar a los clientes información específica adaptada a las diferentes situaciones que son enfrentadas por ellos. La cuestión es si contando con un solo punto de contacto para la información sobre servicios se puede mejorar la calidad en el servicio e incrementar la eficiencia y eficacia de las respuestas.
- **Comunicados de prensa**. Algunos países han usado los medios de comunicación para difundir información sobre los servicios entre el público. Esta información incluye el contenido del servicio, compromisos respecto de normas específicas e iniciativas globales encaminadas a mejorar el desempeño en el sector público.
- **Iniciativas para mejorar la información proporcionada por el personal de la línea del frente**. Para promover la comprensión del cliente de los servicios públicos, la manera más importante de proporcionar información es el contacto directo entre el cliente y el personal de la línea del frente del servicio público.

Una cuestión que requiere mayor estudio es cómo obtener información de los clientes acerca de sus necesidades y deseos relativos a la información sobre servicios (OCDE-PUMA, 1996: 294), estos son:

- Las **encuestas de opinión** se utilizan para identificar áreas “problemáticas” en general del gobierno más que para obtener indicadores sobre problemas específicos en áreas o dependencias específicas.
- Los **estudios o encuestas dirigidas a los usuarios o clientes** son útiles cuando examinan la satisfacción del cliente con ciertos servicios en particular y/o con un prestador de servicios en particular. Las encuestas a usuarios requieren de un cuidadoso diseño de qué es lo que se debe preguntar y cuáles preguntas deben hacerse.

- Los **Consejos de usuarios** pueden permitir una comunicación más directa y un diálogo con los usuarios acerca de cuestiones relacionadas con los servicios, que lo que se obtendría en una encuesta a usuarios.
- **Diálogo con el personal de atención al público.** La experiencia de los países miembros sugiere que las fuentes de información más importantes para los clientes la constituye el personal de la línea del frente.
- **Los buzones de sugerencias**, aún cuando rara vez constituyen una fuente sistemática de información sobre las necesidades y deseos de los clientes, pueden proporcionar una útil retroalimentación.
- **Los medios noticiosos**, los periódicos, la radio y la televisión pueden proporcionar alguna información sobre los puntos de vista de los ciudadanos y clientes acerca de la información sobre los servicios públicos.

La información sobre servicios es una herramienta para comunicar los resultados finales del desarrollo de políticas, esto es, refleja las decisiones políticas. El desarrollo de políticas implica identificar el tamaño y causas de los problemas que serán abordados por el servicio, los grupos de clientes afectados y sus necesidades individuales. Esta práctica proporciona información útil acerca de las necesidades de los clientes, el tipo de información que necesitan y la manera en que esta información debe ponerse a su disposición que en su conjunto constituyen los factores de entrada en el desarrollo de una estrategia de información sobre dichos servicios.

b. Sistema de quejas y reparación en la Administración Pública

Hay dos razones que explican porque se ha vinculado la provisión de un servicio de buena calidad con el buen manejo de las quejas (OCDE-PUMA, 1996: 181):

- Si una organización aspira a proveer un servicio de buena calidad, es importante que sepa cuándo está fallando, de manera que pueda componer las cosas para el cliente insatisfecho; y

- El conocimiento de los errores y deficiencias en el pasado ayudan a la organización a mejorar la situación en el futuro para la totalidad de sus clientes.

El aumento en el número de quejas en contra de organismos públicos no debería ser necesariamente un reflejo no de un deterioro en el servicio sino expectativas en aumento a medida que mejoran los servicios, y una creciente propensión a quejarse a medida que crece la confianza de la gente en el sistema de quejas.

Una queja no está claramente definida como podría parecer a primera vista.⁹ Es importante que los servidores identifiquen adecuadamente lo que está molestando a una persona, ya que la manera de resolver el problema puede definir dependiendo de si se trata de una queja acerca de la tramitación de su asunto, una apelación en contra de la ley, una propuesta de política o lo que sea.

Por lo anterior, existe una conexión, y existen razones para sugerir lo siguiente (OCDE-PUMA, 1996: 183):

- Dentro de una organización debería haber una definición uniforme acerca de las quejas, de manera que la información sobre el manejo pueda ser compilada y comparada entre unidades al interior de la organización.
- En general no se puede esperar que los clientes decidan lo que es una queja acerca del servicio, una apelación en contra de la ley, y así

⁹ Si alguna persona fuera a mandar un carta a una oficina de impuestos argumentando que un funcionario ha sido grosero y descortés con él, la mayoría de las personas probablemente estarían de acuerdo en que la persona estaba poniendo una a queja, pero si la persona estuviese escribiendo para decir que: se percató de que no se le ha otorgado la deducción de impuestos que él había solicitado, y que desearía que se le dieran; o que él tenía entendido que la oficina había rechazado su demanda de deducción y que deseaba objetar tal decisión; o que él sabía que no tenía derecho a una deducción pero deseaba protestar que debería tener tal derecho. Entonces la persona podrá contemplarse a sí misma como quejándose. Pero la oficina podría tomar como una pregunta acerca de si efectivamente tiene a una deducción, el segundo como una apelación en contra de una decisión legal, y por lo tanto un asunto que le concierne al sistema legal de apelaciones y tercero como una manifestación en contra de la política gubernamental; y el tercero como una manifestación en contra de la política gubernamental.

sucesivamente. En cambio, es obligación de la organización clasificarlas y notificar a la persona en consecuencia.

- El personal debería ser capaz de responder a todos los tipos de acercamiento, ya sea resolviendo el asunto completamente o poniendo a la persona en contacto con alguien que sí pueda hacerlo.
- Si se alienta al personal a identificar las quejas es muy probable que mejore la manera en que el personal se relaciona con el público.

Por ejemplo, las encuestas en el Reino Unido han surgido como cada dos de tres personas que han tenido algo de qué quejarse, del servicio de inmigración, del sistema ferroviario británico, de los consejos locales o de la agencia de Prestación Sociales de hecho no se quejaron.

¿Por qué la gente que está insatisfecha decide no quejarse? La investigación llevada a cabo para la Unión de la Carta del Ciudadano en el Reino Unido (OCDE-PUME, 1996: 183) encontró las siguientes razones por las cuales la gente que sintió deseos de poner una queja acerca de los servicios públicos decidió no hacerlo: No cambiaría en nada las cosas 36%; les tomaría demasiado tiempo 23%; no querían molestarse en hacerlo 15%; no estaban seguros de con quién quejarse 10%; no sirvió de nada la última vez 5%; no querían armar un alboroto 3%; era demasiado costoso 2%; estaban demasiado asustados 1%; era más fácil dejarlo pasar 1%; no necesitaban hacerlo a final de cuentas 1%; no expreso su opinión 3%.

Investigaciones realizadas en diversos países sugieren que la gente es menos propensa a quejarse acerca de la provisión de servicios que de la provisión de bienes. Y por supuesto el sector público tiende a estar primariamente implicado en las provisiones de servicios.

Puede haber de igual manera una renuencia por parte de algunas organizaciones y funcionarios del sector público a alentar las quejas o a recibirlas, algunas de

las razones por las que las organizaciones actuaron así son (OCDE-PUMA, 1996: 184):

Una inadecuada capacitación: algunos quejosos pueden resultar muy difíciles de tratar. *Cultura de la culpabilidad:* si los funcionarios temen que las quejas provocarán que les sean aplicadas medidas disciplinarias, pueden sentirse inclinados a restar importancia a las quejas y a desalentarlas. *Bajo perfil laboral:* tradicionalmente, muchas organizaciones han contemplado al trabajo con las quejas como de bajo perfil y no un área que deba fomentarse o en la cual colocar a su mejor personal. *Preocupaciones en cuanto a costos.* Algunas organizaciones del sector público han estado renuentes a intervenir en los sistemas de información y en los complejos sistemas telefónicos que son comunes en las operaciones sobre quejas del sector privado. Falta de competencia. Muchas organizaciones del sector público son proveedores monopolistas y por lo tanto no están preocupados en la lealtad de sus clientes en la medida en que las compañías del sector privado muy frecuentemente lo están. *Relaciones públicas.* Muchas organizaciones tienen la preocupación de que si alientan, y por mismo atraen, más quejas, el incremento será percibido por el público como si significara que la calidad del servicio se ha deteriorado. *Sobrecarga de trabajo.* Muchas personas en el servicio público sienten que ya de por sí están agobiados con el trabajo y que alentar las quejas aumentaría la carga de trabajo.

Pocas organizaciones del sector público, si es que alguna estarían en desacuerdo con la propuesta de que todas las quejas deberían investigarse plena e imparcialmente, y existe evidencia que sugiere que la principal prioridad de las personas que se quejan es una investigación completa e imparcial.

Para la organización el reto inicial es ser capaces de ver las cosas desde el punto de vista del quejoso así como desde la perspectiva de la organización y entonces ser capaces de formarse un juicio imparcial y objetivo.

Las organizaciones cuentan con diferentes mecanismos para lidiar con las quejas, algunas tratan de parar las quejas en la línea del frente, algunas las

prefieren más arriba en la cadena administrativa, algunas cuentan con una unidad independiente y fuera de línea para atender las quejas mientras que algunas tienen esquemas de revisión y fallo independientes o esquemas externos de mediación.

La Fuerza de Trabajo de Atención a Quejas¹⁰ elaboró una lista de principios que estiman los buenos sistemas de atención a quejas deben seguir. Los siete principios implican que los sistemas de atención a quejas deberán:

- Ser fácilmente accesible y estar bien difundido.
- Ser fácil de entender y de usar.
- Permitir una expedita transmisión, con límite de tiempo preestablecidos de respuesta, y mantener informada a la gente sobre los avances de su asunto.
- Garantizar una investigación completa e imparcial.
- Respetar el deseo de ciertas personas de mantenerse en el anonimato.
- Abordar todos los asuntos en disputa, y brindar una respuesta eficaz y una reparación apropiada.
- Suministra información al área administrativa de manera que se puedan mejorar los servicios.

c. La profesionalización del servicio público

La sociedad contemporánea se ha transformado y ha provocado que los gobiernos lleven a cabo procesos de cambio institucional.

En esta tenor, los gobiernos se desenvuelven en condiciones que dan cauce a procesos intensos que se manifiestan de manera disímbola. En una época de cambios y transformaciones, los gobiernos tiene nuevos retos en los diversos espacios de la vida pública. Su papel se ha modificado, su misión es objeto de

¹⁰ En junio de 1993, el gobierno del Reino Unido estableció esta Fuerza de Trabajo derivada de la Carta del Ciudadano, cuyo objetivo era emprender una revisión de amplio espectro de los sistemas de atención a quejas del servicio público.

revaloración y en ese sentido sus acciones son fruto de distintos juegos que se desarrollan en las arenas de poder (Uvalle, 2000: 38).

Por ello, la tarea de gobernar consiste en valorar la naturaleza de los problemas y con base en su definición, proceder a un tratamiento institucional y organizativo. La calidad institucional de los gobiernos se corrobora en la medida que la sociedad vive con progreso material, estabilidad institucional y justicia distributiva.

El servicio público se integra por procedimientos, tiempos, formas, procesos, políticas y resultados que dan vida a la acción de gobierno. En este sentido, la profesionalización del servicio público es fundamental para mejorar la calidad de las instituciones del gobierno. La profesionalización significa que el grado de formación y preparación en el renglón de las pericias, las habilidades y las capacidades de los servidores públicos ha ingresado a una etapa de mayor exigencia, es decir, que tanto la sapiencia como el pragmatismo son los atributos de un servicio público más consolidado, competitivo y eficaz, el cual tiene como horizonte formalizar la carrera administrativa (Uvalle, 2000: 42).

Por lo anterior, la profesionalización del servicio alude a las siguientes situaciones:

- Condiciones de trabajo institucional que implican una mejor calificación de las aptitudes profesionales.
- El mérito, la imparcialidad y la calidad del trabajo sean ventajas de un servicio abierto y competitivo.
- Implica un plan de carrera que defina los requisitos, el ingreso, la formación, la promoción, los estímulos y la evaluación del desempeño.
- El plan de carrera facilita y garantiza la eficacia profesional, la permanencia y la seguridad en la función pública para desterrar la incertidumbre que acompaña el inicio y término de los periodos de gobierno.
- Se orienta a eliminar el padrón de la lealtad individual para formalizar la lealtad institucional.

- Tiene como objetivo que la calidad del quehacer institucional sea garantizado con personal que ha obtenido alta calificación.
- La responsabilidad pública se sitúa por encima de los intereses partidistas, gremiales, para definirse a favor de la vida pública.
- Gobernar con apego a la imparcialidad es requisito para que la institucionalidad de la democracia procedimental sea preservada en un servicio público competente y profesional.
- La formación de los cuadros profesionales es indispensable para convertir a los gobiernos y las administraciones en palancas de la transformación social.

Ventajas del servicio civil de carrera

- *Eliminación de la cultura de la lealtad individual.* Esta cultura no podrá ser substituida en el corto plazo por una cultura de responsabilidad y de imparcialidad, dado que requiere de un amplio y constante proceso de modificaciones de los valores de los funcionarios públicos, así como el sistema de incentivos y castigos.
- *Generación de seguridad laboral con base en el mérito,* evaluado por la ciudadanía, con seguridad y empleo. Esta incertidumbre explica en parte la corrupción en la Administración Pública.
- *Preservación de la memoria institucional.* La inestabilidad en el empleo de los buenos funcionarios, además de crear incentivos para el desarrollo de conductas corruptas por parte de los mismos, también propicia que se elimine su experiencia acumulada.
- *Capacitación.* Capacitar a los funcionarios públicos de manera permanente y continua para el mejor desempeño de sus funciones, además de generar el incremento de su productividad les proporciona incentivos cuasieconómicos que les permite saber que la tarea que realizan es apreciada, respetada y valorada.
- *Resultados.* Generan incentivos que provocan que los funcionarios realicen mejor su trabajo.
- *Factibilidad de implementación.* Profesionalizar la Administración Pública en países donde existe desconfianza generalizada en el gobierno.

La importancia del servicio público es fundamental. Saber conjugar intereses contrapuestos, demandas en competencia e intereses competitivos, es parte de la capacidad de dirección pública. Saber distribuir recursos fiscales, tomar decisiones y generar beneficios, es indispensable en las capacidades de gobierno. Saber conseguir la cooperación entre los espacios privados y los espacios públicos es testimonio de cómo la tensión y el conflicto se traducen en propuestas que tienen ventajas públicas.

Por su amplitud, penetración y continuidad, el servicio público es la vía para que los gobiernos respondan con eficacia a las demandas sociales. Vincular el servicio público con los procesos de gobierno es paso importante para que la estabilidad de la sociedad sea el escalón más importante de la gobernabilidad democrática. Esta alude al dinamismo, contradicciones y acuerdos que se consiguen con capacidades aplicadas, es decir, capacidades que tienen como meta que la convivencia de los opuestos sea civilizada y tolerante (Uvalle, 2000: 89).

La gobernabilidad democrática implica que la competencia, la pluralidad, la tolerancia y la civilidad se institucionalizan con eficacia para que la vida pública tenga consistencia y posibilidad de desarrollo en términos equitativos. Desde el ángulo del servicio público, la gobernabilidad democrática es fruto de respuestas institucionales que se orientan a que los grupos de la sociedad y sus organizaciones reciban en términos de prioridades y recursos beneficios que puedan y deban compartirse (Uvalle, 2000: 89).

En este caso, el servicio público entendido como el elemento central del gobierno en acción, es el eje vertical que permite opciones y estrategias para que la convivencia pública sea armónica y democrática.

Al apoyar los fundamentos de la gobernabilidad democrática, el servicio público cumple con la misión de fungir como un eje básico de la vida institucional y se erige en factor que posibilita el modo de gobernar la sociedad.¹¹ Siendo el

¹¹ Para tratar a profundidad el tema de servicio civil de carrera se puede consultar a Ricardo Uvalle Berrones con *Visión multidimensional del Servicio público profesionalizado*, México,

servicio público parte sustancial del modo de gobernar, es al mismo tiempo un productor de capacidades, es decir, es un sistema que articula la racionalidad profesional con la racionalidad institucional.

Cuando el servicio público se manifiesta como pautas y conductas reiteradas, se alude a la categoría gestión pública y siendo parte esencial de la misma, el propio servicio público es, desde la óptica de gobernabilidad democrática, un sistema de gestión que tiene como objetivo que las instituciones gubernamentales y las instituciones de la sociedad civil se enlacen para asegurar formas de cooperación pública. Sin duda, el servicio público implica formación de capacidades y en este sentido, la gobernabilidad democrática se acredita como un conjunto variado, articulado y coordinado de capacidades para que el sistema político tenga diseñadores óptimos de políticas públicas, así como operadores calificados que impulsen la implementación de las mismas (Uvalle, 2000: 91).

La formación de capacidades es fundamental para dar sentido, definición y funcionalidad a la gobernabilidad democrática. De este modo, el servicio público y la gobernabilidad democrática son elementos correlacionados, ya que el primero es la fuente que provee la capacidad profesional que las instituciones públicas necesitan para su funcionamiento; y cuando la pericia profesional es continua y vigorosa, se fortalece la gobernabilidad democrática, ya que los operadores de los sistemas institucionales son aptos para responder a problemas, conflictos, necesidades; en suma, a la complejidad organizada que es hoy día la sociedad contemporánea.

Plaza y Valdés, 1999; José Luis Méndez Martínez con *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la Administración Pública y los organismos electorales*, México, INAP-IFE, 2000; y a José Luis Méndez Martínez, Guy Peters y Collin Talbot con "Gobernabilidad Democrática y Servicio Profesional de Carrera", México: Secretaria de la Función Pública, British Council, United States Agency for International Development y Red Mexicana de Servicio Profesional.

Capítulo III

Reformando la Administración Pública

La principal función del gobierno debe ser evolucionar para adaptarse a los cambios fundamentales experimentados en las economías y en las sociedades. Al ajustarse a estas nuevas demandas y condiciones, los gobiernos deberán revisar y reformar sus sistemas de Administración Pública. Es decir, los gobiernos tienen profundas preocupaciones respecto a la conservación de la capacidad para gobernar frente a los grandes cambios.

Este capítulo integra iniciativas que se han emprendido en países desarrollados con el fin de introducir reformas, subrayando las actividades prometedoras en áreas específicas e indica los asuntos que aun no se resuelven.¹

A. El ambiente propicio para el cambio

Los gobiernos de los países tienen la responsabilidad de promover políticas que logren el más alto nivel de crecimiento económico sustentable y el empleo para contribuir al bienestar social y económico. Pero estos esfuerzos se llevan a cabo en contextos distintos.

La economía mundial es cada día más dinámica, abierta e internacionalmente competitiva. La importancia de la Administración Pública ha aumentado de manera considerable ya que su eficiencia tiene efectos significativos en la eficiencia económica total.

Las estructuras de gobierno cerradas y sin modificación alguna así como las respuestas clásicas del tipo “más de lo mismo” resultan inapropiadas ante el

¹ El servicio de Asuntos de la Administración Pública (PUMA) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) elaboró en 1995 el documento *Gobierno en transición. Reformas al sector público en países de la OCDE*, que abarca las principales cuestiones relacionadas con la Administración Pública a que se enfrentan los países miembros de la OCDE.

complejo ambiente de políticas por las siguientes razones (OCDE-PUMA, 1995: 5-6):

- Para lograr el máximo rendimiento en términos económicos y para garantizar la cohesión social es necesario que los gobiernos se ajusten rápidamente a las circunstancias cambiantes, para crear y explotar nuevas oportunidades, y de esta manera desplegar una y otra vez sus recursos de manera rápida y flexible.
- Las organizaciones inflexibles, atadas a las normas y altamente centralizadas que hacen énfasis en los procesos y no en los resultados, impiden un buen desempeño.
- Las grandes deudas del gobierno y sus desequilibrios fiscales por recesiones, limitan las dimensiones del Estado y hacen necesario que los gobiernos se preocupen más por lograr una efectividad en cuanto a costos al signar y administrar los recursos públicos.
- La extensa y gravosa normatividad gubernamental que afecta las estructuras de costos y por consiguiente la productividad del sector privado restringe la flexibilidad necesaria en un mercado de creciente competencia internacional.
- Los cambios demográficos y avances económicos y sociales se suman a los servicios que la comunidad espera recibir de los gobiernos, mientras los consumidores demandan tener mayor voz y voto respecto a las actividades que el gobierno realiza y cómo las realiza. Los consumidores están pendientes de recibir valor por su dinero y cada vez se muestran más renuentes a pagar mayores impuestos.

Establecer marcos apropiados para las actividades tanto del sector público como del privado acordes con las condiciones de interdependencia global, incertidumbre y cambio acelerado es un reto primordial. Ello requiere una reevaluación de la manera de pensar que conlleva a una intervención del gobierno, así como un nuevo examen de la efectividad de las instituciones del sector público en cuanto al costo, sus programas y actividades normativas.

Las instituciones y las actividades obsoletas necesitan ser diseñadas de nueva cuenta o reemplazadas con aquellas que compaginen mejor con las realidades y demandas de las dinámicas economías de mercado con los objetivos y responsabilidades de los sistemas democráticos. Si el sector público ha de seguir respondiendo a las necesidades de aquellos a quienes sirve, los gobiernos deben fomentar la instauración de organizaciones que se adapten y reestructuren para cubrir las necesidades cambiantes de los usuarios, y que establezcan nuevas formas de enfrentarse al mundo en transición.²

B. La administración inductora de reformas

Responder de manera adecuada a este reto requiere un cambio radical en las estructuras y procedimientos de administrar la actividad pública. De ahí la necesidad de reconocer la imperiosa necesidad de una reinvención de amplio alcance al interior de sus sectores públicos. Los países miembros de la OCDE han analizado las estructuras administrativas y han puesto en marcha innovaciones, si bien a un ritmo distinto y con distintas prioridades. Algunos países han propuesto reducir el tamaño del sector público; otros ponen más énfasis en la función primordial de un sector público vigoroso en el desarrollo económico y social.³

La agenda común resultante abarca actividades para lograr que en todos los niveles, los gobiernos sean más eficientes y más efectivos en cuanto a costos, para aumentar la calidad de los servicios públicos, para hacer posible que el

² Cfr. *Government of the Future*, Francia OCDE, 2001 y *Governance in the 21st Century*, Francia, OCDE, 2001.

³ Las estrategias de reforma aplicadas en los países de la OCDE tienen asuntos en común. Intentan mejorar los resultados del sector público y, a la vez, redefinir su papel en la economía. Los principales objetivos de las reformas son: prestar mayor atención a los resultados y obtener una mejor relación calidad/precio; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; una responsabilidad y un control fortalecidos; una orientación hacia el cliente y el servicio; una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; introducir la competencia, y modificar las relaciones con los otros niveles administrativos. El conjunto de estas reformas representa un verdadero cambio de paradigma. Sin embargo no existe un modelo de reforma ideal, así como tampoco una solución perfecta. Surgen diferencias entre los diversos países sobre la manera de abordar una u otra reforma, y sobre qué importancia darle. Las reformas plantean problemas nuevos, y deben controlar los eventuales efectos desfavorables, en *La transformación de la gestión pública*. Las transformaciones en los países de la OCDE, España, OCDE-MAP, 1997, p. 63

sector público pueda responder de manera flexible y con mejores estrategias a los cambios externos y para apoyar y fomentar el buen desempeño económico nacional.

Ha surgido un nuevo paradigma de Administración Pública, encaminado a fomentar una cultura orientada hacia el buen desempeño de un sector público menos centralizado (OCDE-PUMA, 1995: 8-9). Este se caracteriza:

- Un enfoque más centrado sobre los resultados en términos de eficiencia, efectividad y calidad de los servicios.
- El reemplazo de estructuras organizativas jerárquicas centralizadas por un ambiente administrativo descentralizado donde las decisiones respecto a la distribución de recursos y la prestación de servicios se toman más cerca del punto de prestación.
- Flexibilidad en la exploración de opciones para dirigir las disposiciones y normas del sector público, que pueden resultar en políticas más efectivas en cuanto a costos.
- Un mayor enfoque en la eficiencia de los servicios que el sector público presta de manera directa, que incluye el establecimiento de objetivos de productividad y la creación de ambientes competitivos dentro de las dependencias del sector público y entre ellas, y
- El fortalecimiento de la capacidad estratégica del centro para guiar la evolución del Estado y permitir que éste responda a los cambios externos y a los diversos intereses presentes de manera automática, flexible y al menor costo.

Este cambio de perspectiva conlleva un difícil proceso de cambio cultural: En lugar de considerar la prestación de servicios en términos de procesos adecuados y estructuras rígidas, se alienta a las instituciones y a los individuos a que centren su atención en el mejoramiento de los resultados de la actuación pública, incluyendo el examen de alternativas para conducir la prestación de servicios públicos.

Incrementar la autonomía y la flexibilidad en el empleo de recursos es fundamental para lograr alcanzar una cultura orientada al buen desempeño. La delegación de facultades en la toma de decisiones relacionadas con la distribución de los cuerpos administrativos centrales a los diversos departamentos y dependencias, dentro de los departamentos correspondientes en línea jerárquica, de los niveles centrales del gobierno a los niveles menores y del sector público a los contratistas del sector privado (OCDE-PUMA, 1995: 10).

Establecer metas y objetivos respecto a los programas, requieren la implantación de indicadores para vigilar, reportar y evaluar el desempeño de acuerdo con un enfoque basado en resultados.

La delegación de facultades apoyadas por requisitos de desempeño más severos y una mayor posibilidad de ser llamados a cuentas, rinde frutos. Esto hace posible que los departamentos lleven a cabo actividades acordes con sus necesidades y asuntos particulares, y ha servido para incrementar la responsabilidad de los administradores y la posibilidad de exigirles una *rendición de cuentas* lo que ha contribuido a lograr un enfoque centrado en los resultados y un mejor empleo de recursos.⁴

La instrumentación de tal estrategia, no obstante, motiva una serie de controversia que cada país deberá tratar si se desea que la misma alcance todo su potencial.⁵

⁴ En el caso de México la rendición de cuentas puede ser tratado en Luis Carlos Ugalde, *Rendición de cuentas y democracia*. El caso de México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, Capacitación Electoral y Educación Cívica, Instituto Federal Electoral, 2002, y José Antonio Crespo con "Fundamentos políticos de la rendición de cuentas" (Introducción), en *Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 1, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

⁵ Se pueden pensar en los siguientes ejemplos: 1) la frecuencia y amplitud en la delegación de facultades han sido dispares; se requiere trabajar más para asegurar que éste enlace todos los niveles en orden ascendente en las instituciones públicas; 2) impulsar la diversidad de actividades mediante la aplicación de mayor flexibilidad en la administración ha provocado preocupaciones en torno al detrimento de una perspectiva global de servicios, del interés conjunto del gobierno y de los valores tradicionales del servicio público; 3) los esfuerzos realizados para vincular incentivos al desempeño individual y dentro de la organización mediante la evaluación de los resultados obtenidos y el pago correspondiente a estos han enfrentado grandes dificultades; 4) los procesos para convertir los objetivos del gobierno, amplios y a veces conflictivos, en metas operativas y medir los alcances de sus logros deben

Que la atención del gobierno esté más orientada al usuario es fundamental para lograr que la misma se centra en la obtención de resultados.

El hecho de conferir flexibilidad, posibilidades de elección y discreción a los instrumentos normativos y de delegar facultades relacionados con la toma de decisiones a los oficiales que tratan directamente con los usuarios ha mejorado también la capacidad de responder adecuadamente.

Existe aún la necesidad de inculcar en todos los niveles del sector público una perspectiva de preocupación con el usuario, de manera que la preocupación por la calidad se convierta en un valor entendido (OCDE-PUMA, 1995: 13). Es conveniente establecer estándares que especifican la calidad que los servicios deben ofrecer y en comparación con los cuales se evalúa el desempeño alcanzado.

Las actividades del sector público son más eficientes cuando los mercados de productos son competitivos o discutibles. Aunque no siempre incrementar la competencia puede ser posible o correcto, reducir a la regulación de los mercados ha resultado un elemento primordial para instrumentar reformas.

Los cambios reflejarán el convencimiento generado a través de un mayor enfoque en los resultados, de que una vez que se ha tomado la decisión de prestar un servicio en particular, los gobiernos cuentan con una serie de medidas para asegurar que éste se prestará de una manera efectiva en lo tocante a costos. Crear condiciones bajo las cuales las empresas del sector público tengan que competir para conseguir negocios, ofrece importantes incentivos para que mejoren su calidad, reduzcan sus costos y sean más eficientes. La descentralización en corporaciones y la privatización representan importantes opciones a las políticas que se emprenden en este contexto (OCDE-PUMA, 1995: 14).

refinarse más aún; y 5) una mayor autonomía administrativa tiene ciertas implicaciones respecto de las responsabilidades públicas, al hacer necesario que se aclare con toda precisión qué personas son responsables de la obtención de cuáles resultados específicos, dentro de un ambiente de administración descentralizada.

Mejorar la administración de la normatividad debe convertirse en el punto central de las actividades del gobierno. Analizar el impacto de los sistemas reguladores en conjunto y explorar opciones de regulación que ofrezcan efectividad respecto a sus costos debe convertirse en un aspecto rutinario de las funciones administrativas centrales de un gobierno.

La complejidad y el gran número de reglamentos generan preocupación respecto a la pertinencia y la cohesión entre las reglas, la claridad legal, la responsabilidad, la apertura y la intrusión en la vida privada.

Analizar el impacto de los sistemas normativos en conjunto y explorar opciones de normatividad que sean efectivos en cuanto a sus costos debe convertirse en un aspecto rutinario de las funciones administrativas centrales de un gobierno.

La globalización se suma a las presiones cada vez mayores para poner en marcha reformas; la proliferación de acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación ha conducido a la necesidad apremiante de establecer estrategias conjuntas de normatividad que permitan que los gobiernos se adapten a estas nuevas condiciones.

C. La implementación de las reformas

Fomentar una cultura orientada a la obtención de resultados con continuos ajustes y mejoramiento requiere de estrategias de instrumentación dinámicas y flexibles que puedan ser adaptadas por individuos e instituciones de diversa índole.

Una estrategia óptima para la instrumentación de reformas puede consistir en seleccionar un número de cambios trascendentes lo suficientemente restringidos para ser factibles, pero lo suficientemente radicales para afectar de

manera importante la conducta y las principales facultades de gobierno (OCDE-PUMA, 1995: 17).

La manera en que se pone en marcha un cambio radical y selectivo; es decir, si se da “de manera voluntaria” o “por imposición”, si se introduce en un sólo paquete de grandes alcances o en segmentos múltiples y escalonados; así como el ritmo y el espaciamiento de los cambios, se debe determinar en atención a las condiciones nacionales.

Las reformas radicales requieren coherencia, liderazgo, bases políticas y un enfoque participativo dentro del ejercicio de la facultad de gobierno. Las reformas radicales implican negociaciones y hacen surgir nuevos temas de discusión. De no ser tratados de manera adecuada, esos temas controversiales pueden poner en peligro la efectividad de los esfuerzos individuales y colectivos por llevar a cabo reformas. Entre las principales situaciones presentes que deben tomar en cuenta los estrategas al respecto son (OCDE-PUMA, 1995: 19-20):

- El eje del gobierno debe mantener y desarrollar facultades estratégicas para asegurar que las reformas se diseñen e instrumenten con reciprocidad. Es fundamental diseñar las reformas de manera que refuercen los principales valores del servicio público, como el trato justo y equitativo a los individuos, la probidad, la responsabilidad y el respeto a las leyes y no en reemplazo de dichos valores.
- Es necesario que las entidades administrativas centrales eviten prescribir de manera detallada qué deben hacer los administradores, en línea jerárquica descender y enfocar su atención en establecer los lineamientos para hacer posible su actuación. Sin embargo, éstas deben seguir conservando su papel fundamental de líderes en el mejoramiento de las facultades administrativa al ofrecer apoyo y capacitación, así como distribuir información acerca de cómo hacer mejor las cosas en el manejo de programas y de recursos humanos y auxiliar a las dependencias a tomar sus propias decisiones en torno a la mejor manera de proceder.

- Para que funcionen las reformas es necesario que estas tengan apoyo del nivel de la más alta jerarquía. Pero este apoyo puede diluirse ante la ausencia de indicios claros de que se está mejorando el rendimiento. La estrecha vigilancia y la evaluación completa de los esfuerzos hechos para la instrumentación de reformas son esenciales para ganar y mantener el apoyo y para aprender con base en la experiencia adquirida.
- En un sistema globalizado, combinado con una prestación descentralizada de servicios y una mayor soberanía de los consumidores en el nivel nacional, los gobiernos no pueden seguir “imponiendo” soluciones con la certeza de obtener los resultados previstos en las políticas. Desarrollar estrategias para que participen intereses distintos, sean nacionales o supranacionales, es un requisito primordial para las medidas a emprender en el futuro.

D. Prioridades a emprenderse en el futuro

La calidad y la efectividad de la capacidad de gobierno resultan cruciales para lograr la prosperidad y el bienestar nacionales.

Las presiones para que los servicios cumplan mejor y operen con mejores costos no disminuirán. Los costos de no proseguir en la instrumentación de reformas en la administración del sector público son altos, y se reflejarán en una declinación de la capacidad de competencia internacional y en el establecimiento de la prosperidad social y económica de la nación (OCDE-PUMA, 1995: 21).

Crear en la Administración Pública un ambiente que promueva una cultura de mejoramiento continuo, que fomente la innovación en la búsqueda de alcanzar los objetivos de las políticas públicas y que hagan que los resultados obtenidos de manera individual y en equipo sean tomados en cuenta, es una tarea esencial y continua.

Pero los esfuerzos realizados deben inscribirse en una estructura donde la capacidad central de gobierno se conserva, donde se alcance un justo balance entre la dirección centralizada y las medidas discrecionales locales, donde se proteja el derecho democrático a que se le rindan cuentas y donde los valores tradicionales de integridad y equidad se estremezcan con nuevos valores de efectividad en costos y de calidad de los servicios.

E. Características de la Administración Pública en las décadas venideras

La Administración Pública eficiente tendrá las siguientes características en los próximos años (OCDE-PUMA, 1995: 22).

- Menor participación en la prestación directa de servicios.
- Se enfocará más a ofrecer una estructura flexible para que la actividad económica tenga lugar.
- Mejor normatividad, con información más completa acerca de los posibles efectos.
- Evaluación continua de la efectividad de sus políticas.
- Desarrollo de funciones de planeación y dirección para responder a los retos económicos y sociales del futuro.
- Un enfoque más participativo de la capacidad de gobierno.

Las facultades de gobierno dependerán en el futuro cada vez más de la habilidad para innovar y del compromiso que sienta el personal de la Administración Pública. Conducir esta energía requerirá que las entidades administrativas centrales y los administradores de mayor jerarquía sean verdaderos líderes, así como de la promoción constante de los valores de efectividad en los costos y de un continuo mejoramiento. Las circunstancias locales y las diferencias nacionales descartan cualquier noción de un modelo único de reforma.

El caso de México es peculiar, y en este rubro es importante retomar lo expuesto por Dror para mejorar el gobierno, que en sus palabras significa mejorar el cerebro central del gobierno. Las recomendaciones son las siguientes (Dror, 1993: 17-29):

Recomendación 1

Elevar la calidad del equipo de asesores del Presidente.

Para ello se tendrán que mejorar las siguientes líneas de acción: a) Creación de una Unidad profesional de análisis de cursos de acción política; b) Equipo de valoración de inteligencia integradora; c) Equipo de administración de la negociación; d) Centro para la Administración de la Crisis; y e) Estaciones de trabajo de computación avanzada (Dror, 1993: 18-20).

Recomendación 2

Construir un grupo de organizaciones de investigación y desarrollo de cursos de acción política.

Ello requiere una variedad de tanques pensantes y estructuras relacionadas, como componentes distintos y esenciales del central del gobierno. Éstos son, *inter alia*: a) Por lo menos un tanque pensante central relacionado con el cerebro central del gobierno, trabajando sobre cuestiones básicas de los cursos de acción política; b) Un cuerpo independiente y diferenciado involucrado en visiones a largo plazo, como el *Future Institute* establecido por el Parlamento sueco. Equipo de valoración de inteligencia integradora; c) Un Instituto para el estudio de cursos de acción política avanzados, donde académicos, estudiosos y practicantes experimentados pasan cierto tiempo trabajando sobre cuestiones básicas de los cursos de acción política; y d) Varias formas de “bancos de cerebros” con individuos altamente calificados dedicando parte de su tiempo al pensamiento compartido, con ayuda de equipos profesionales y documentos de posición cuidadosamente preparados (Dror, 1993: 21-22).

Recomendación 3

Establecer un Colegio de Cursos de Acción Política Nacionales.

La idea es reunir a una mezcla de formuladores de cursos de acción política e influyentes sobre los cursos de acción política por un período de entre seis semanas y tres meses. Entre los participantes se debe incluir a políticos del gobierno central y de los estados, activistas sindicales, oficiales militares, ejecutivos de negocios, académicos, y otros. Los participantes deberán trabajar en conjunto, sobre cuestiones básicas de los cursos de acción política mexicanos, en una atmósfera conducente al pensamiento innovador y al razonamiento racional sobre los cursos de acción política (Dror, 1993: 23).

Los insumos de datos relevantes, la presentación de metodologías útiles y las actividades estructuradas de aprendizaje activo, deberán integrarse con proyectos adoptados por los participantes sobre problemas específicos, produciendo en conjunto una experiencia educadora que resulte en una elevación de la calidad del entendimiento de cuestiones; así como de habilidades para manejar asuntos complejos.

Recomendación 4

Establecer un programa universitario avanzado y profesional sobre los cursos de acción política públicos.

Para elevar la calidad del equipo presidencial y establecer varias organizaciones de investigación y desarrollo de recursos de acción política, así como avanzar en otras actividades de planeación y análisis de cursos de acción política, es esencial tener por lo menos un programa universitario profesional sobresaliente sobre los cursos de acción política públicos (Dror, 1993: 24-25).

Sólo con la ayuda de una escuela sobresaliente sobre cursos de acción política públicos podrán prepararse los profesionales noveles de los cursos de acción política, en una base sistemática, de tal forma que conformen el equipo esencial para una operación óptima de las unidades presidenciales

propuestas, como son las organizaciones de investigación y desarrollo sobre cursos de acción política.

Recomendación 5

Establecer una élite administrativa altamente profesional.

Para hacer que el gobierno trabaje mejor y mejorar el cerebro central del gobierno en particular, es necesario desarrollar un grupo compacto y coherente de administradores públicos profesionales de alto nivel. Este grupo debe hacer carrera en el gobierno, en lugar de entrar y salir con los ciclos presidenciales. Sería deseable alguna rotación con otras posiciones públicas, como parte de las características de la carrera (Dror, 1993: 25-26).

Si un grupo selecto de administradores públicos de carrera de alto nivel, que gozan de cierta autonomía respecto a los nombramientos políticos, ni los gobiernos en general, ni los cerebros centrales del gobierno en particular, tienen la menor oportunidad de lograr un alto nivel estable de desempeño. Tal grupo es esencial para administrar un país moderno y complejo e involucrarse exitosamente y en forma sostenida en el desarrollo acelerado. En palabras de Dror una élite administrativa profesional de carrera, de alto nivel, es esencial en México.

Recomendación 6

Establecer una estructura de grupos de trabajo.

El cerebro central del gobierno debe depender, para la impartición de los cursos de acción política, de grupos de trabajo *ad hoc* y que sean elásticos, que además le estén directamente subordinados (Dror, 1993: 27). Por ello se debe utilizar estructuras especiales de grupos de trabajo para los cursos de acción política innovadora.

La puesta en práctica de estas recomendaciones, si bien en principio son aceptadas, deben iniciarse inmediatamente, para que den resultado lo antes posible.

F. La agenda política

La incipiente agenda política incluirá el siguiente programa general de medidas (OCDE-PUMA, 1995: 24-25).

El gobierno en su papel instrumentador de políticas

- Instrumentación de políticas coherentes y efectivas mediante el mejoramiento de la toma de decisiones y el establecimiento de normas, especialmente respecto al flujo de información pertinente para las políticas y la evaluación de éstas.

Desempeño del gobierno

- Fomento a las estrategias, estructuras y sistemas de desarrollo que les permitan administrar a aquellos encargados de hacerlo y que los obliguen a así proceder, eliminación de restricciones innecesarias y ofrecimiento de incentivos adecuados.
- Proveer modos efectivos para medir y vigilar el desempeño. Fortalecer el control para el desempeño y mantener la atención en el desempeño de calidad.
- Desarrollo y conservación de una fuerza de trabajo motivada, capacitada y flexible en el sector público, comprometida con un grupo de valores comunes de servicio público.

Capacidad estratégica de gobierno

- Aumento de la capacidad del sector público para responder de manera flexible e inmediata a los cambios futuros en su ambiente externo.
- Mejoramiento de la capacidad del gobierno para operar de manera estratégica, para asegurar la adaptación ante las oportunidades y

amenazas que surjan, para guiar la evolución general del sector público y para concertar los esfuerzos de las entidades administrativas centrales.

El gobierno en su papel de facilitador

- Establecimiento de una estructura para la provisión pública, privada o mixta de bienes y servicios, ampliación de las opciones de los usuarios y mejoramiento de la calidad de los servicios; introduciendo la competencia donde las condiciones lo permitan y en general promoviendo una afectiva y eficiente aplicación de recursos.
- Identificación de las reformas para mejorar la interacción entre los sectores privado y público.

El gobierno como reformador

- Manejo estratégico del proceso global de reforma; vigilando y evaluando la experiencia obtenida en la instrumentación de reformas de manera que las entidades del sector público puedan aprender unas de otras, intercambiar información y comparar su desempeño.

Capítulo IV

La transformación contemporánea de la Administración Pública y el Instituto Federal Electoral

Como se aprecia en el primer capítulo, la reivindicación de la participación ciudadana en el centro de acción del gobierno radica en la capacidad y disposición de perseguir fines públicos.

La Administración Pública contemporánea no debe estar anclada a la visión conservadora y cuyo objeto no tiene más perspectiva que el pasado. Es una institución necesaria para el desenvolvimiento de la vida pública, es una Administración Pública cuya finalidad es la integración de la calidad de vida y las relaciones de equidad (Uvalle, 2001: 12).

A. La revaloración de la Administración Pública

a. Transformación conceptual de la Administración Pública

El papel de la Administración Pública es relevante para crear y estimular las condiciones que facilitan el mejoramiento de los recursos privados y públicos, tomando en cuenta las exigencias de la sociedad contemporánea.

Así, la organización y funcionamiento de la Administración Pública tienen su justificación en las relaciones de sociedad que configuran la comunidad civil y política, por lo que el espacio y el tiempo que le corresponden, determinan su modo de obrar en el cumplimiento de las tareas relacionadas con el orden, la seguridad, la promoción económica y el bienestar social.

Las instituciones sociales y políticas modernas, responden al advenimiento de la sociedad civil y el Estado del constitucionalismo. Estos paradigmas se inscriben en el tiempo en que las fuerzas pro-mercado competitivo le ganan la partida a las fuerzas pro-absolutismo (Uvalle, 2001: 16).

El tránsito de una economía con valores de uso a una economía con valores de cambio como son las economías de mercado, es la pauta para ubicar que la sociedad moderna se rige por la constitucionalidad, la jurisdicción formal, la competencia profesional y el ejercicio de la dominación racional. Dichos elementos son importantes para puntualizar la naturaleza de las instituciones modernas, en las cuales ocupa un lugar central la Administración Pública.

La innovación tecnológica, el auge de las fuerzas productivas y los procesos de democratización han permitido el cambio de la relación de la Administración Pública con la sociedad. Por ello, la categoría transformación denota la conexión de etapas de vida que se desenvuelve entre el agotamiento y la formación de nuevas condiciones sociales, políticas y económicas que se explican en razón de la estructura básica y material de la sociedad. Por ello, desvinculada de la categoría transformación, la Administración Pública es un objeto inerte y sin referentes significativos para entenderla en los movimientos de la economía, la sociedad, la política y las políticas. Valorarla únicamente por los principios –legalidad, ejecución, conservación- que le dieron origen en la época decimonónica, es limitar la riqueza social y pública que tiene en cuenta gobierno de la comunidad civil y política.

En momentos en que las ciencias sociales son motivo de revaloración, es indispensable que la Administración Pública sea revitalizada con base en nuevas ópticas, formulaciones, planteamientos y categorías de estudio.

Así, los referentes conceptuales y empíricos que pueden contribuir a revalorar el contenido científico y disciplinario de la Administración Pública son: 1. la sociedad abierta; 2. los ciudadanos contestatarios; 3. la importancia de las políticas públicas; 4. la corresponsabilidad social y política; 5. la gestión pública; 6. la capacidad de gobernar entendida como gobernabilidad democrática; 7. la administración como un sistema de creatividad institucional; 8. la administración como un sistema abierto de organización; 9. el gobierno de las instituciones democráticas; 10. los derechos administrativos del ciudadano; 11. la participación de formas autogestionarias y de cooperación social; 12. el nuevo perfil de la economía pública; 13. el valor de lo público; 14. la realidad

fiscal de los gobiernos; 15. el comportamiento de los mercados políticos, económicos y públicos; 16. el valor de la democracia procedimental; 17. la gestión de las políticas; 18. la correlación de la administración y los ciudadanos; 19. la recuperación pública de la Administración Pública; 20. la relación entre eficiencia pública y equidad social; 21. la relación entre ética y eficiencia pública; 22. la correlación entre Administración Pública y cultura electrónica; 23. la participación de los ciudadanos en la operación de la Administración Pública; y 24. la evaluación abierta de la Administración Pública (Uvalle, 2001: 24-25).

El mundo de la globalidad y las aperturas es sinónimo de las economías competitivas, innovadoras y exige la renovación de los sistemas de organización y sus correspondientes métodos de operación.

En la búsqueda de un paradigma más consistente con relación a la ortodoxia publiadministrativista, la correlación de los hechos es una senda prometedora para destacar la importancia de la gestión de la calidad no sólo desde un ángulo instrumental, sino de capacidades que se producen, diseñan e implementan. La identificación, la construcción, la definición y la explicación de los problemas públicos acotados, puntuales y específicos, son el material más completo para situar las respuestas institucionales y operativas de la Administración Pública tomando en cuenta la complejidad creciente del pluralismo político y social.

Por ello, sin alusión a los problemas públicos, la Administración Pública es un conjunto de prácticas, rutinas y patrones administrativos que destacan sus capacidades operativas en sí misma, es decir, el espacio de la gestión administrativa –auditoria, contabilidad, estadística, personal, finanzas- dejando a un lado la importancia de que es la parte más sustancial del gobierno que se relaciona de manera directa con las organizaciones civiles y ciudadanas. Son pues, los problemas públicos, el elemento modular para que la Administración Pública defina el paradigma que la revalore como un campo que combina alcances concretos, empíricos y argumentativos que son propios del conocimiento moderno entendido en la lógica de contrastación, las hipótesis, la

reconstrucción teórica y la construcción de los argumentos. Llegar a los argumentos anteriores son parte del desarrollo del conocimiento, y para que no decline el progreso [conceptual] y racional de éste no sólo deben existir refutaciones exitosas, sino también éxitos positivos. Vale decir que se deben conseguir, con razonable frecuencia, elaborar teorías que impliquen nuevas predicciones, en especial predicciones de nuevos efectos demostrables (Popper, 1991: 229). Se deben hacer genuinas las conjeturas acerca de la estructura del mundo.¹

La mayoría de los descubrimientos y las teorías nuevas en las ciencias [sociales] no son meras adiciones al acopio existente de conocimientos científicos. El científico [investigador] debe reorganizar su equipo intelectual en que ha venido confiando, y descartar algunos elementos de su credo y prácticas anteriores hasta encontrar nuevos significados y nuevas relaciones entre muchos otros, y que, para asimilarlo a lo nuevo, lo antiguo debe ser revalorado y reordenado. En las ciencias el descubrimiento y la innovación suelen ser intrínsecamente revolucionarios (Kuhn, 1981: 249).

b. El despertar de la sociedad civil y lo público ciudadano

Después de la crisis del estatismo y de las administraciones públicas centralizadas e hipertrofiadas, la sociedad contemporánea despliega movimientos que tienden a recuperar los espacios que fueron ocupados por las políticas estatales y gubernamentales de manera amplia pero no siempre equitativa. La protesta en contra de dichas políticas tiene como consecuencia el despertar de los espacios públicos, entendidos como espacios que corresponden a la sociedad y los ciudadanos (Uvalle, 2001: 44). Tanto el tamaño no justificado de la Administración Pública como el exceso de

¹ Para Karl Popper, tres son los requisitos para el desarrollo del conocimiento: 1º. La nueva teoría debe participar en una idea simple, nueva, poderosa y unificadora acerca de alguna conexión o relación entre cosas o hechos o nuevas entidades teóricas hasta ahora inconexas; 2º. La nueva teoría sea testable independientemente. Es decir, además de explicar todos los explicanda que la nueva teoría debe explicar, debe tener también nuevas consecuencias testables, debe conducir a la predicción de fenómenos hasta ahora no observados; y 3º. La teoría debe salir con éxito de nuevos y severos test [demostrable].

atribuciones en manos del Estado han sido motivo de discusión tratados en el primer y tercer capítulo de esta investigación.

El despertar de los ciudadanos no es accidental. Responde a condiciones de vida que no favorecían el desarrollo de los individuos y las colectividades que también tiene interés de participar en la atención de los problemas públicos. Una consecuencia de esta situación, es que los Estados contemporáneos han emprendido procesos de reforma institucional para definir los espacios de la acción pública y determinar los límites que les corresponden a la sociedad.

Un resultado de las reformas ha sido que los Estados no detentan ya de manera abrumadora el monopolio de lo público. Han transferido a los agentes privados y sociales atribuciones, activos y propiedades que no tenían justificación pública. De igual manera, han aplicado políticas encaminadas a redefinir la relación de la Administración Pública con las fuerzas productivas para procurar la vigencia de formulas de cooperación que permitan aprovechar mejor los recursos y las capacidades sociales. En consecuencia, lo público es motivo de desestatización para reconocerlo como un patrimonio de la sociedad. La disolución de monopolios públicos multiplica los procesos de democratización, porque se rompe la tendencia de que sólo los estados tienen la responsabilidad y las facultades para la atención de los asuntos públicos (Uvalle, 2001: 46).

El vigor de lo público ha replanteado la relación de la Administración Pública con la sociedad. La visión tutelar y proteica que se tenía sobre los ciudadanos, cede su lugar al grado de organización y gestión que pueden aportar a favor de la vida colectiva. La Administración Pública excesivamente gubernamental no tiene cabida en los espacios activos y organizado de lo público. Ni lo público es el gobierno, ni lo público empieza y termina con la Administración Pública.

Lo público del gobierno depende de su carácter abierto y democrático, es decir, del modo en que se relaciona con las organizaciones de la sociedad. Lo público de la Administración Pública depende de cómo los ciudadanos pueden acceder a su funcionamiento, a la equidad de las políticas públicas y a la aceptación de

que la evaluación de sus acciones no se circunscriba únicamente a lo burocrático y lo administrativo, sino que tome en cuenta las voces activas de la opinión pública para llevar a cabo las mejoras sustantivas que requiere como institución que es común a todos los miembros de la sociedad (Uvalle, 2001: 47).

Hoy, lo público demanda que la Administración Pública sea menos la administración de los recursos para centrarse primordialmente en la administración de las políticas. Hoy, lo público es imperativo para democratizar los espacios abiertos y evitar que las políticas progubernamentales se apoderen de lo que pertenece a los ciudadanos. Hoy lo público es el modo de vida que caracteriza a las sociedades abiertas y partidarias de la cultura de la corresponsabilidad (Uvalle, 2001: 47).

En consecuencia, la desestatización de lo público da como resultado que se identifique con base en los siguientes elementos:

- 1) Lo público-estatal que comprende lo que es potestad del Estado como la soberanía, la autodeterminación, los bienes estatales, el pago de impuestos, la justicia y la seguridad pública y el monopolio al uso legítimo de la fuerza física;
- 2) Lo público-gubernamental implica la validez de los actos de autoridad, la ejecución de la ley, el mantenimiento del orden jurídico y político;
- 3) Lo público-social significa la interacción de los ciudadanos en la participación de los asuntos comunes, dando vigencia a la importancia de los programas públicos;
- 4) Lo público-comunitario alude a que más allá de los gobiernos hay vida ciudadana como en el barrio, la colonia, las congregaciones, las asociaciones de vecinos;
- 5) Lo público-integrativo es el caso de la Unión Europea que ordena la convivencia de Estados que tienen políticas comunes, agenda compartida y coordinación supranacional;

- 6) Lo público-privado implica formas de cooperación en los asuntos comunes vía las concesiones, la subcontratación y las franquicias que tienen a su cargo los agentes económicos y sociales; y
- 7) Lo público-terciarizado comprende las numerosas organizaciones que sin afán de lucro, participan en el cumplimiento de tareas solidarias a favor de los grupos más desprotegidos de la sociedad.

Lo público es la clave para situar a la Administración Pública en condiciones más alentadoras que fortalezcan su contenido disciplinario y metodológico. Lo público es la oportunidad más favorable para reconstruir el sustento teórico y aplicado que la puede reivindicar como un campo que es digno de la seriedad académica y de las propuestas innovadoras. En relación a lo público, la Administración Pública debe erigirse en una institución abierta, transparente, accesible y responsable (Uvalle, 2001: 50).

Estos atributos son parte medular para que los valores de la democracia orienten la responsabilidad de la Administración Pública, evitando así, que sea considerada como un aparato insensible, tecnocrático y costoso que únicamente genera males sociales y públicos. Lo público en la democracia, implica que la Administración Pública tenga controles ciudadanos para evitar que se convierta en un cuerpo extraño y ajeno a la sociedad. Lo público es la pauta para diseñar un esquema de vigilancia y evaluación que garantice la interacción de los ciudadanos con la Administración Pública (Uvalle, 2001: 50).

Sin vínculos con los ciudadanos, la administración se expone a que ser entendida como elemento del aparato estatal –coerción, dominio, violencia instrumental- no como el hogar compartido al que tienen derecho aquellos. Por tanto, lo público es para la Administración Pública la base que esclarece y permite categorizarla de manera más confiable como un sistema conceptual, teórico y metodológico.

Una ventaja conceptual y funcional de lo público, es que favorece el trabajo multidisciplinario porque es fundamental para el proceso científico y social. Lo público de la Administración Pública implica alentar relaciones de cooperación

y coordinación con otras ramas del saber profesional para integrar la agenda de los problemas públicos. Debido a su complejidad, interdependencia e interrelación, los problemas públicos únicamente pueden analizarse y solucionarse con enfoques multidisciplinarios² (Uvalle, 2001: 52).

Lo público es punto de partida en el replanteamiento fructífero de la Administración Pública. Da vida a lo político, la política y las políticas. También dota al Estado y al gobierno de la savia ciudadana que necesitan para localizar el contenido y el radio de acción de la Administración Pública. Esta tiene una complejidad estructural y funcional que se relaciona con la convivencia republicana de la sociedad contemporánea. Dicha convivencia reivindica y ratifica el valor de las libertades civiles y públicas, los controles democráticos – plebiscito, referéndum, participación evaluación ciudadana- la calidad de las instituciones, los derechos de propiedad, la corresponsabilidad social, la descentralización política, la contabilidad pública, la evaluación abierta, el derecho a la información, el proceso de las políticas y la importancia de los argumentos en los espacios activos de la vida en sociedad (Uvalle, 2001: 54).

Por tanto, los valores administrativos de la Administración Pública como son la eficiencia, eficacia y la productividad, no se explican por si mismos, sino con relación a la convivencia republicana y a la calidad del desempeño que es capaz de obtener. Por su parte, los valores democráticos están dados por su apego a las normas públicas, la evaluación periódica de lo que realiza, la apertura de las instancias de operación, las consultas públicas y la responsabilidad institucional en cuanto a los costos y los beneficios que se derivan de la acción de gobierno.

² La Administración Pública no debe ser únicamente objeto de reflexiones doctrinarias y abstractas, sino ámbito del conocimiento aplicado para nutrir con las ventajas del mismo, las formulaciones teóricas que son indispensables para que sea una ciencia social revitalizada. Frente al idealismo administrativo y el materialismo clasista que la vacía de sus propiedades públicas democráticas e institucionales, lo público tiene como ventaja que aporta recursos conceptuales para contrarrestar los análisis geométricos de la ortodoxia publiadministrativista que ha sido la tendencia predominante en el estancamiento académico y profesional de la Administración Pública.

Se puede decir que hay que reintroducir a la Administración Pública en la importancia y el papel coordinador y promotor de los gobiernos, es una opción factible para que no sea motivo de consideraciones simplistas que la ubican como una institución que únicamente ejecuta la voluntad del Estado en la sociedad y que se comporta como un instrumento en sí de los sistemas políticos, omitiendo la autonomía que tiene cuando las políticas públicas también influyen, determinan y modifican los fines de la política (politics) (Uvalle, 2001: 57).

En el nuevo paradigma de la administración de las políticas, lo público es una categoría fundamental para que la Administración Pública sea identificada por su relación con la sociedad y las organizaciones que lo integran. El nuevo paradigma de la Administración Pública es una necesidad impostergable para que su desarrollo sea más consistente, productivo, sugerente y esclarecedor. El nuevo paradigma se debe nutrir de las aportaciones contemporáneas que se derivan de la gestión pública, el proceso de las políticas y la importancia de lo público en cuanto sistema filosófico, institucional y operacional de vida. El nuevo paradigma debe fincarse en la argumentación y la construcción lógica de los elementos empíricos, factuales y mensurables.

B. Democracia, gobernabilidad y gestión pública

La Administración Pública regida por la democracia, no requiere de gobiernos sobredimensionados, sino responsables. Por lo que, la confianza de los gobiernos y la administración es un valor esencial a cuidar, dado que se relaciona con el sistema de vida que el mundo contemporáneo se organiza en instituciones eficaces.

La confianza es un valor importante para estimular la lealtad de los ciudadanos con las instituciones del gobierno. La confianza es propia de la cultura democrática. En consecuencia, la democracia es el referente para dimensionar de modo razonable las atribuciones y cometidos de las administraciones públicas.

Los gobiernos competitivos y responsables no incurren en salidas engañosas de que deben de intervenir en todos y cada uno de los sectores sociales para ordenar y coordinar los recursos, la información y las instituciones que respondan a los objetivos que justifican los alcances de la acción colectiva.

a. Democracia moderna y ciudadanía

La democracia moderna es un sistema (Przeworski, 1995: 18) de instituciones que se orienta a organizar la vida de la sociedad moderna para asegura sus condiciones y relaciones de convivencia. Su propuesta es que tiene como meta la realización de los individuos y las organizaciones que articulan las diversas energías que dan sustento a la vida de las instituciones. Lo individual y lo colectivo son el binomio que caracteriza a las capacidades que pueden y deben aprovecharse para dar sentido a la multiplicidad de proyectos que reflejan la dinámica de la pluralidad social y política (Uvalle, 2003: 69).

La democracia es posible cuando las fuerzas políticas pueden encontrar instituciones que den una garantía razonable de que sus intereses no serán afectados de manera sumamente adversa en el curso de la competencia democrática. La democracia no puede ser resultado de un compromiso sustantivo, pero si de un compromiso institucional (Elster, 1999: 94).

La democracia es, ante todo, un conjunto de opciones que permiten la estructuración de las decisiones y las acciones que pueden traducirse en estrategias que favorecen el abordaje metódico y puntual de los asuntos comunes.³

³ Robert Dalh identifica cinco criterios que deben ser satisfechos por el proceso de gobierno de una asociación para cumplir la exigencia de que los miembros tienen el mismo derecho a participar en las decisiones políticas de la asociación. A saber son: 1. Participación efectiva. Todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros; 2. Igualdad de voto. Todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contar como iguales; 3. Comprensión ilustrada. Dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas, alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; 4. Control de la agenda. Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda; y 5. Inclusión de los adultos. Todos [...], los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que

En su seno se reconocen la diversidad, los consensos y las oposiciones, en cuanto resultado que da vida a la vigencia de las libertades, los derechos y las responsabilidades que son comunes.

Las condiciones esenciales que favorecen las democracias (Dahl, 1999: 167-180) son: 1. Control del poder militar y la policía por parte de los electos; 2. Valores democráticos y cultura política; 3. Inexistencia de un control exterior hostil a la democracia; 4. La economía de mercado y sociedades moderna; y 5. Débil pluralismo subcultural.

Lo anterior se resume en: Primero, un país que disfrute de esas cinco condiciones casi con toda seguridad desarrollará las instituciones democráticas. Segundo, un país que carece de todas estas cinco condiciones difícilmente desarrollará instituciones democráticas o, si al fin consigue obtenerlas por algún medio, no será capaz de mantenerlas.

Una aportación de la democracia moderna es el reconocimiento de las instituciones (Buchanan, 1986: 125) que permiten el desarrollo individual y colectivo. Desde ésta perspectiva, la familia, el mercado y las profesiones liberales son ejemplo de cómo el espacio privado (Mill, 1999: 152) puede organizarse de manera reconocida para desenvolver lo mejor de sus aptitudes y recursos (Uvalle, 2003: 70).

La libertad, igualdad, propiedad y seguridad, son los derechos que se reconocen a favor de la vida civil, y fungen como la plataforma que impulsa el comportamiento de los individuos teniendo como premisa la obligación de cumplir las disposiciones escritas (constituciones y derecho positivo) que son un cúmulo de reglas que autorizan y prohíben a las personas el desarrollo de actividades relacionadas con las condiciones de vida.

están implícitos en los cuatro principios anteriores, en Robert Dalh, *La democracia*. Una guía para los ciudadanos, España, 1999, pp. 47-49

Entre las instituciones públicas que la democracia formaliza con alcance general sobresalen los derechos del ciudadano en las modalidades de la participación, la representación, el voto universal y secreto, las elecciones periódicas, la renovación de las autoridades, el derecho para protegerse ante los abusos del poder y la posibilidad de someter a controles institucionales el ejercicio del poder (Uvalle, 2003: 71).

La ventaja de participar en la vida pública favorece el que los ciudadanos sean reconocidos como fuerza activa que tiene el derecho de vigilar y fiscalizar, a través de los órganos de representación, a los poderes del Estado. La ciudadanía moderna –libertades, opinión, participación y elección pública- es parte esencial de la vida en común, porque tiene la oportunidad de organizarse para incidir de manera directa en los derroteros de la Administración Pública. En la democracia moderna la ciudadanía es la expresión más acabada de cómo los asuntos públicos son protegidos para que los propios ciudadanos se encarguen de su atención y gestión (Uvalle, 2003: 73).

Una faceta clave de la democracia moderna es que se organiza para abordar los problemas y conflictos de la sociedad. Como organización necesita de acuerdos que con llevan a la definición de reglas que tienen como objetivo establecer normas, estímulos y restricciones tanto a la conducta individual como la asociada, en cuanto imperativo de una convivencia ordenada y eficaz.

Las reglas institucionales son frutos de negociaciones que exigen la deliberación y el consentimiento de las voluntades para acceder a compromisos que se vierten a la sociedad de manera positiva (Uvalle, 2003: 73).

Las reglas -orden, autorización, restricciones, procedimientos, incentivos, sanciones- son disposiciones encaminadas a que los procesos sociales y políticos tengan un cauce que permita dirimir conflictos, asegurar sistemas de cooperación y atender de manera formal la diversidad de requerimientos que tienen su origen en la vida asociada.

La democracia moderna es impensable sin reglas formales y procedimentales que garanticen la vigencia de los derechos y las obligaciones en un plano de igualdad. Su diseño e implementación necesita de actores que se interesan en la participación amplia de la agenda institucional, la cual se forma por aquellas demandas y problemas que son considerados como de atención directa por parte de la autoridad pública. En este sentido, son importantes los procesos de representación política para que la variedad de los intereses sociales y culturales sean motivo de una interlocución que favorezca la expresión sistematizada de los consensos y las oposiciones (Uvalle, 2003: 73).

La democracia es esencialmente un medio, un expediente utilitario para salvaguardar la paz interna y la libertad individual⁴ (Hayek, 2002: 103) que permite conjugar tanto la forma como el modo de gobernar. La forma de gobierno está dada por las constituciones políticas y las disposiciones positivas que se ordenan para articular la convivencia de la sociedad y el estado; de los gobernantes y los gobernados y de la Administración Pública y el público ciudadano (Uvalle, 2003: 73).

La forma indica como se instituye el régimen político para organizar, distribuir y ejercer el poder en la relación compleja de la sociedad y el Estado. La forma refleja el reconocimiento que una estructura de poder tiene para que se convierta en un conjunto de reglas e imperativos que se traducen en disposiciones que contribuyen a la estabilidad activa de la sociedad (Uvalle, 2003: 74).

Mientras tanto, el modo de ejercer el gobierno alude a las capacidades que se generan e implementan para articular los conflictos de interés, las demandas

⁴ Sólo dentro del sistema capitalista es posible la democracia, si por capitalismo se entiende un sistema de competencias basado sobre la libre disposición de la propiedad privada, en Friedrich A. Hayek, *Camino de servidumbre*, España, 2002, p. 103. Por su parte Rober Dahl extrae tres conclusiones de la relación democracia y el capitalismo de mercado (¿Por qué el capitalismo de mercado favorece de la democracia?): 1. la democracia [poliarquica] sólo ha sobrevivido en países con predominio de una economía de mercado capitalista; y nunca ha sobrevivido en un país con predominio de una economía que no fuera de mercado; 2. esta estricta relación existe porque ciertos rasgos básicos del capitalismo de mercado los hacen favorables para las instituciones democráticas. A la inversa, algunos de los rasgos básicos de una economía que no es de mercado la hacen perjudicial a los efectos democráticos, en Robert Dahl, *Op. Cit. pp.* 187- 191

en competencia y la contención de los problemas mediante la intervención de la autoridad y con el auxilio de las instituciones estatales, gubernamentales y administrativas. El modo de gobernar se refiere a las estrategias y rutas que se siguen para que la autoridad pública proceda al ejercicio del poder de manera racional y eficaz. Implica también, la utilización de los instrumentos - políticas públicas y Administración Pública- para dar respuesta focalizada a los problemas que se valoran como públicos (Uvalle, 2003: 74).

Tanto la forma como el modo de gobernar determinan el comportamiento de los regímenes políticos, así como la organización de las fuerzas que en los mismos se desarrollan. En la democracia, tanto la forma como el modo de gobernar son elementos asociados que dan sustento al ejercicio del poder público, mismo que debe entenderse como el poder organizado de los ciudadanos. Éstos no abdicar de los derechos políticos, sino que los ejercen de manera directa a través de los procesos de participación y representación políticas (Uvalle, 2003: 74).

En el primer caso –vigencia de los derechos políticos- participan en movilizaciones, protestas y acciones que se organizan, para defender alguna causa legítima vinculada a sus condiciones de vida e invocan las ventajas del *referéndum* y del *plebiscito*, para influir sobre las autoridades en puntos específicos de la vida pública.

En el segundo caso –participación y representación políticas- exigen con el voto universal y secreto a los mandatarios que los representan en el foro político de la sociedad que son los congresos o parlamentos, y en los cuales se aprueban las políticas públicas que ordenan y cumplen con el mandato conferido a las autoridades electas de parte de los ciudadanos. La elección de los representantes de la ciudadanía no es asunto ocasional, sino que implica asumir los compromisos que se postulan tanto en las campañas políticas como en la oferta de gobierno, dado que indican el grado de compromiso que se tiene para responder en términos de vida pública.

Como método de gobierno, la democracia se integra por un conjunto de reglas, procedimientos, calendarios, agendas y evaluaciones, que destacan la manera en que se comportan las instituciones que dan sentido a las decisiones y acciones de carácter público. En este caso la coexistencia de problemas y expectativas son parte de los asuntos que se institucionalizan para asegurar las fórmulas que conllevan a la negociación y el entendimiento (Uvalle, 2003: 75).

En la democracia hay paradojas que reflejan condiciones de vida propias de una complejidad creciente que da lugar a situaciones desiguales que se enlazan su modo de existencia. Es el caso del desempleo, la pobreza, la marginación y la exclusión que, como problemas público, no están desconectados del crecimiento económico y la distribución institucional de los beneficios materiales y sociales. Las situaciones públicas, con ventajas y desventajas, son propias de la vida social y política, pero en la democracia son abordados mediante procesos institucionales que se encargan de atenuar la polarización de los grupos y las organizaciones para asegurar la articulación de la comunidad civil y política (Uvalle, 2003: 76).

Lo anterior hace que las adecuadas condiciones de gobernabilidad dependen en alto grado de la capacidad del gobierno para llevar adelante una gestión eficaz de la economía y una satisfactoria promoción del bienestar social. La experiencia histórica indica que la democracia funciona mejor cuando hay un aumento gradual, pero relativamente constante, del bienestar económico de la sociedad (Camau, 2001: 52)

Con la articulación de la comunidad civil y política, se acredita el funcionamiento de las instituciones a través de las políticas de regulación, promoción y distribución de los beneficios. Sin las instituciones no es posible identificar el comportamiento de los gobiernos y las administraciones públicas; tampoco identificar las acciones de los actores colectivos.

La democracia como método se organiza en modos y formas para el abordaje de los conflictos que exigen respuestas de acuerdo a la lógica de la decisión política, la disposición de los recursos públicos, la capacidad instalada de la

gestión pública y el sentido de oportunidad que es importante para evitar el desbordamiento o el estallido de los mismos (Uvalle, 2003: 76).

b. Ampliación del espacio público

Como se aprecia del capítulo I, una de las características de la sociedad moderna es que la esfera pública (Guiddens, 1999: 102) se ha intensificado con vigor desde los años ochenta. Lo público se ha convertido en un sistema de vasos comunicantes que condensan la variedad y la riqueza cultural, que permiten identificar la formación de nuevos movimientos que configuran la presencia de grupos organizados que tienen interés de participar en el destino de los asuntos públicos (Uvalle, 2003: 76).

La lucha por las inclusiones es parte de los esfuerzos que se orientan para evitar que las personas y los grupos estén fuera del mundo de las instituciones que son las que generan los beneficios indispensables para asegurar la reproducción positiva y creatividad de la sociedad.

La lucha contra la pobreza, la desnutrición y las enfermedades –Sida, desnutrición, cólera, drogadicción- dan motivo para que diversas organizaciones civiles se constituyan en pilares de una lucha contra la desigualdad social lo que ha generado el surgimiento de grupos como los de ecologistas, activistas de derechos humanos, de lucha de género o grupos filantrópicos.

En las últimas décadas ha emergido un nuevo actor en el escenario nacional [...]: las organizaciones civiles. Estas han adquirido una importancia significativa, tanto en cuanto a su número como en cuanto a su participación en el diseño o implementación de políticas públicas (Méndez, 1993: 28).

Vale decir, que las organizaciones civiles y en general el llamado tercer sector (integradas por ciudadanos) no se encuentran aislados, sino que tienen relaciones cotidianas y hasta profundas con el sector gubernamental, y constituyen un conjunto bastante heterogéneo, actúan en una variedad de

áreas, bajo una diversidad de formatos y con diferentes capacidades. Pueden ir desde comunidades productivas que no implican ganancias individuales hasta organizaciones de servicios.⁵

El espacio de lo público es ahora más intenso, diferenciado y dinámico. Intenso porque en su seno se desarrolla la convivencia de una pluralidad creciente que tiene su origen en la modificación de las condiciones de vida de la sociedad y el Estado, tomando en cuenta los retos de la globalidad y las transformaciones de la vida pública. En consecuencia, cuando las relaciones tutelares empiezan a diluirse, los grupos invocan su capacidad de autogestión para denotar que pueden desarrollarse con base en sus propias iniciativas, recursos y formas de organización.

Diferenciado porque las crisis reflejan que en la sociedad hay grupos nuevos y tradicionales que no se agotan en la clasificación convencional de las clases sociales que los reduce a la vigencia de determinadas organizaciones. Hay pues, organizaciones cívicas, políticas y gubernamentales que tienen cometidos propios, y testimonia en cambio, que la sociedad contemporánea se integra cada vez más, por su pluralidad de actores y grupos que han surgido y se han desarrollado, con los procesos de liberalización y emancipación ciudadana que corresponden al perfil intenso del mundo de los ciudadanos (Uvalle, 2003: 78).

Dinámico, porque la interdependencia de las relaciones sociales y políticas está dada por la energía y los movimientos constantes que son la suma de estrategias, voluntades, iniciativas y acciones que se orientan a incidir en el comportamiento de las instituciones públicas, ya que son las más reactivas y receptivas ante la expresión organizada de las acciones sociales y políticas.

Lo público es el presupuesto de la acción privada, y ésta, organizada en términos públicos, se proyecta hacia lo público entendido como un conjunto

⁵ Para un análisis sobre el origen y desarrollo de la sociedad civil se puede consultar el apartado titulado El pensamiento clásico, en José Fernández Santillán, *El despertar de la sociedad civil*, Una perspectiva histórica, México, Océano, 2003.

variado e interconectado de espacios que se entrecruzan para dar cauce a la pluralidad ciudadana.

Así, lo privado y lo público tienen una dinámica cooperativa en la sociedad moderna, con el objeto de cumplir las metas comunes; son por tanto, espacios que cumplen con la misión de producir y distribuir los satisfactores que favorecen la convivencia productiva en la sociedad. Lo privado y lo público son espacios de colaboración.

La ampliación de lo público, es la ampliación de los grupos organizados de la vida en común, los cuales desarrollan actividades que no ceden ni están dispuestos a enajenar sus capacidades y proyectos, para que la cultura del estadocentrismo que arraigue con los valores e instrumentos que acentúan el predominio del Estado frente a las fuerzas activas y productivas que pueden aportar ventajas comparativas en la sociedad. Las políticas majestuosas, únicamente refrendan el arquetipo de que el principio y el fin de la vida pública es el Estado, bloqueando la factibilidad de que otras energías sociales también participen en el desarrollo del espacio público (Uvalle, 2003: 79).

El dinamismo de lo público es correlativo a la emancipación de los ciudadanos respecto del poder centralizado. Los problemas de participación y mayor representación en los asuntos públicos son la base para diluir las relaciones tutelares que se forjan y acrecientan con la cultura del estatismo. La emancipación es toma de conciencia para no depender del poder político y burocrático, y, en cambio, luchar para abrir espacios que se traduzcan en nuevas dinámicas que reflejan las tendencias para dar vida a la autogestión y la autonomía (Uvalle, 2003: 81).

La ciudadanización (Loaeza, 2003: 27) es un proceso que se relaciona con la insurgencia de los ciudadanos para reclamar la vigencia de los derechos políticos que les confieren la oportunidad de participar con mayor intensidad en la vida pública. La ciudadanización se relaciona con la redistribución del poder a partir de que la sociedad y el Estado reformulan sus ámbitos de competencia de acuerdo con las ventajas de la institucionalidad democrática. Se vincula con

los nuevos límites de la sociedad y el Estado, hasta influir en el ejercicio del poder de manera importante (Uvalle, 2003: 81).

Los derechos políticos –oportunidades de ejercer condiciones de autonomía y gestión a favor de los asuntos públicos- que el Estado le expropia a los ciudadanos en los tiempos del intervencionismo creciente, son reclamados por las vías de la participación ciudadana para crear los espacios del desempeño institucional sin la intervención negativa de la autoridad.

La ciudadanización no es contraria al Estado ni atenta contra la seguridad y la conservación de él. Es consecuente con el orden institucional que al Estado le corresponde crear, vigilar y cumplir de manera abstracta e impersonal. La ciudadanización es el reclamo pacífico de los derechos que corresponden al espacio de la sociedad y que son invocados para restablecer los equilibrios dinámicos que necesita la vida pública.

El Estado debería aumentar el papel de la esfera pública, que implica una reforma constitucional dirigida a una mayor transparencia e imparcialidad, junto a la introducción de nuevas salvaguardas contra la corrupción (Giddens, 2000: 89).

La expansión del espacio público ha provocado que la democratización del poder se constituya en el efecto multiplicador de las nuevas acciones individuales y colectivas. Por ello, la relación de lo privado y lo público no se agota de manera exclusiva entre los referentes estatales o gubernamentales. Lo privado y el mercado, los ciudadanos y el gobierno, la sociedad y el Estado, la administración empresarial y la Administración Pública, son los referentes más [sobresalientes] para situar el alcance, el objeto y el impacto de lo público (Uvalle, 2003: 82).

El objeto público, implica, que la integración de los ciudadanos en el logro de las metas colectivas, es tarea de gran responsabilidad que es posible concretar a partir de los arreglos institucionales, los cuales posibilitan las fórmulas de

participación y cooperación con un sentido de ventajas compartidas que amplían la comunicación de la sociedad y el Estado.

La acción ciudadana en el espacio de lo público denota los modos que favorecen un clima de entendimiento que estimula la superación de los desacuerdos teniendo como referente central la deliberación y la argumentación sobre los asuntos que son de interés común. En consecuencia, los valores públicos se refrendan con acciones constructivas que reflejan el acuerdo de las voluntades para ordenar las ventajas institucionales de la vida asociada (Uvalle, 2003: 83).

c. Valor de la gestión pública

Las instituciones democráticas tienen su alcance práctico desde el momento en que son capaces de producir resultados eficaces. Los resultados son el arquetipo que permiten destacar cómo los proyectos colectivos se traducen en programas y políticas que reflejan su comportamiento institucional en el universo denso y variado de lo público. El valor práctico de la democracia consiste en que responde a la lógica de la gobernabilidad y, con ella, a los esfuerzos que se orientan a conseguir que la sociedad al vivir bien, aspira a vivir mejor (Uvalle, 2003: 95).

Por ello, un aspecto importante en el compartimiento de las instituciones públicas, es puntualizar la calidad de la operación que desarrollan para llevar a cabo el procesamiento de los insumos y los recursos que permiten convertir en productos institucionales los objetivos y metas que dan sentido y acreditación a la acción del gobierno. En este caso, la gestión pública es el pilar que apoya el funcionamiento de la democracia, y se inscribe por ello, en el conjunto de procesos, prácticas y estructuras que generan las políticas del desarrollo.⁶

⁶ El enfoque de políticas públicas orientada hacia la gestión pública (Kennedy School de Harvard, el Institute for Public Policy Studies de Michigan, el Humphrey Institute de Minesota, la School for Public Policy de Berkely) se fundó, en parte, como rechazo directo a la Administración Pública a la vieja usanza. A mediados de los años setenta [...], se empezó a emplear el término gestión pública. La gestión pública guiada por las escuelas de políticas públicas se cristalizó y adquirió su propia identidad. El enfoque se ha centrado en las llamadas gestión de las políticas de alto nivel. En este enfoque se hace hincapié en los aspectos

La gestión pública (Bozeman, 1998: 97) se relaciona con el ámbito procedimental de la democracia, y es el medio que permite apoyar la dirección y coordinación de la sociedad, al suministrar los elementos que se vinculan con el quehacer del gobierno. La gestión pública atiende la naturaleza fáctica de la democracia y refiere a los modos y formas que se conjugan para generar resultados específicos que tienen impacto directo en la vida pública.

El buen gobierno se identifica con la calidad institucional (OCDE, 1997: 22-23) y está con el carácter óptimo de la gestión pública que se forma con la capacidad instalada de los gobiernos. Por ello, el buen gobierno y la gestión pública son ejes que demandan calidad institucional para fungir como palancas del quehacer gubernamental. Si el buen gobierno significa la aptitud que se tiene para armonizar el contenido axiológico de la democracia con la eficiencia de los resultados obtenidos, la gestión pública alude a un sistema de operaciones que tiene como sustento la capacidad instalada que se acredita para amortiguar los conflictos, elaborar las políticas y asegurar la estabilidad dinámica de la sociedad (Uvalle, 2003: 97).

Con la gestión pública, los valores de la democracia no se quedan en el núcleo de la abstracción, sino que tienen elementos de concreción desde el momento en que la operación del gobierno moviliza recursos, adopta decisiones y genera sus resultados.

La operación del gobierno es simultáneamente el comportamiento de las instituciones que articulan las reglas del juego entre los actores sociales. Implica la misma, el estilo y el patrón aplicado de la gestión pública para convertir los planes y programas en productos específicos que tienen como cobertura los retos de la sociedad con la multiplicidad de las necesidades derivadas de lo público.

políticos de la gestión pública, en Barry Bozeman, *La gestión pública*. Su situación actual, México, FCE, 1998, pp. 37-39

No hay desarrollo de la sociedad sin políticas y éstas son inexplicables sin las aportaciones de la gestión pública en un ambiente de valores democráticos que han sido aceptados a través de los arreglos institucionales. El desarrollo de la sociedad concierne a la gestión pública porque define con alcance institucional, la importancia de la coordinación social para que la economía de mercado sea el pivote que se encargará de producir la riqueza socialmente necesaria (Uvalle, 2003: 98).

En el caso del régimen electoral mexicano, los principales valores éticos así como las correspondientes instituciones de la democracia político-electoral que conservan y desarrollan aquellos valores son: 1. La libre e igual participación; 2. El sufragio universal, libre, secreto y directo; 3. El pluralismo político; 4. La competencia electoral; 5. El Sistema electoral representativo; 6. La seguridad jurídica; y 7. La paz social (solución pacífica e institucional de los conflictos electorales, tolerancia y consenso) (Orozco, 1997: 335-352).

La lógica aplicada de la gestión pública necesita categorizar y problematizar aquellas situaciones que se convierten en demandas organizadas que formulan los diversos grupos de interés. Las respuestas de la gestión pública son lógico-aplicadas y tienen como universo la dinámica plural de lo público que se refleja constantemente en el espacio de la vida en sociedad (Uvalle, 2003: 102).

La contribución de la gestión pública a la institucionalidad democrática se orienta por el lado de los recursos operativos que aporta para elaborar y aplicar los programas que son de interés común. El punto clave es que la legitimidad del gobierno depende de los resultados que se obtienen y que son aceptados o no por los ciudadanos de acuerdo a las ventajas que se obtienen. A diferencia de la legalidad que es punto de origen para reconocer y aceptar a la autoridad, la legitimidad en el ejercicio del poder es el resultado de capacidades demostradas para generar ventajas comparativas a favor de los grupos de la sociedad (Uvalle, 2003: 103).

La legitimidad se asocia con la eficacia que se demuestra con el cumplimiento de las metas colectivas. Las capacidades de gestión son la base para que el

desempeño institucional se acredite con el mejoramiento de las decisiones y las acciones que se conjugan para dar paso al comportamiento del gobierno. La legitimidad por resultados es el referente más exigente que tiene la acción gubernamental, porque de ahí depende cómo se relaciona con los ciudadanos. El valor de la legitimidad relaciona con la capacidad y el prestigio que tiene la autoridad para conseguir que la calidad de vida sea la constante en las sociedades que han optado por la convivencia plural y exigente de lo público (Uvalle, 2003: 103).

C. El Instituto Federal Electoral y la gobernabilidad democrática

Para construir la gobernabilidad democrática se debe contar con una administración eficaz, es decir, el aparato gubernamental encargado del diseño e implementación de las políticas públicas. Un aparato que, por su propia naturaleza, tiende a moverse con menor rapidez de la que suelen exigir los cambios políticos, pero de cuyo funcionamiento depende en buena medida que las transformaciones políticas y económicas de carácter institucional se conviertan en realidad.

La construcción de una nueva gobernabilidad democrática supone más que un diseño previo de ingeniería constitucional. Exige más bien capacidad de conducción, talento e imaginación política, además de dosis muy amplias de responsabilidad ante los resultados posibles de cada propuesta (Merino, 2003: 67). Y es que la senda hacia la gobernabilidad democrática no puede diseñarse al gusto de ninguno de los intereses en pugna.

a. El Instituto Federal Electoral

En el Estado de Derecho las leyes responden a los cambios que ellas mismas producen. Las normas electorales no son una excepción. En 1999 la Cámara de Diputados aprobó un decreto de reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que el Senado desechó. En esta reforma se encontraba un primer catálogo de los asuntos que fueron de interés para la mayoría de los diputados de la legislatura en turno.

La reforma electoral de 1996 generó cambios sustanciales en el IFE, muchos de ellos se concretaron después de las elecciones de 1997, a partir de entonces el Consejo General del IFE abrió ventanas de transparencia en la operación del Instituto. La Contraloría Interna quedó adscrita a este órgano de dirección, y su actuación es vigilada por una Comisión en la que están representados los partidos políticos con registro nacional. Ninguno de las decisiones relacionadas con el ejercicio del gasto permanece oculta. Y desde 1997, las auditorías financieras han ratificado, año con año, el manejo de los recursos del IFE, lo cual ha sido ratificado por la Auditoría Superior de la Federación.

Ese criterio de transparencia ha llevado a la administración de recursos humanos del Instituto. El IFE cuenta con un Servicio Profesional Electoral establecido por ley, que comenzó a funcionar formalmente en los preparativos de las elecciones federales de 1994. Durante 1998 el Consejo General del Instituto se dio a la tarea de reformar su sistema de carrera, bajo los principios de objetividad y transparencia, de manera que el IFE ha logrado diseñar procedimientos que anticiparon con varios años a los que fijó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en México. El servicio civil del IFE, regulado por el Estatuto aprobado en 1999,⁷ logró establecer métodos técnicos para erradicar la discrecionalidad a lo largo de toda la carrera de quienes forman parte del Instituto, desde su ingreso hasta su jubilación.

Por otra parte, en 1998 se creó la Unidad de Información del Instituto: un complejo proyecto de administración de redes de informática y comunicación interna que, sobre la base de la experiencia adquirida en el Programa de Resultados Preliminares de 1997,⁸ le permitió al IFE operar en condiciones de mayor eficacia. Si antes la comunicación con los 300 distritos y las 32 juntas ejecutivas locales fluía de manera tradicional, mediante faxes, teléfono, informes y personal encargado de ordenar y sistematizar miles de papeles, a

⁷ *El Estatuto del Servicio Profesional Electoral* fue aprobado en la sesión ordinaria del Consejo General del IFE el 16 de marzo de 1999.

⁸ *Programa de Resultados Electorales Preliminares 1997*, México, IFE-UNAM, 1999.

partir de 1999 esa compleja estructura electoral opero con esos nuevos instrumentos de informática y comunicación vía Internet.

En 1998, se llevó a cabo una auditoria administrativa externa en la que se revisó cada uno de los procesos internos, así como las redes de coordinación, comunicación y mando entre los distintos órganos del Instituto, la Junta General Ejecutiva y las Comisiones del Consejo General. Lo anterior, con el objetivo de buscar una estructura operativa más eficiente y más reducida. Al final de ese proceso, el IFE contó con organigramas más delgados, manuales de organización y funciones concentrados en los aspectos sustantivos de la institución y flujos de operación verificables por proceso.

Hacia fuera de la institución, el IFE completó dos tareas adicionales: para las elecciones de 2000, convocó a organizaciones civiles, dependencias públicas y gobiernos estatales y locales para lanzar un ambicioso proyecto de educación cívica previo al comienzo del proceso electoral. Se trato de sumar, en un programa de acción común, todas las iniciativas que promovieran el ejercicio del voto y subrayaran los valores de la participación ciudadana.⁹

Por otro lado, en 1998 el IFE convocó a un grupo de 13 especialistas que formaron una comisión especial para estudiar las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero. Este grupo concluyó que era técnicamente viable cumplir ese derecho adquirido por los ciudadanos mexicanos que habitan fuera del país (Merino, 2003: 75). Gracias a eso el IFE pudo cumplir su compromiso legal al entregar a la Cámara de Diputados los resultados de ese estudio, para que esa instancia diera el paso siguiente.

Todo lo anterior se hizo sin dejar de cumplir el resto de las tareas operativas cotidianas del Instituto, que no son menores. Con el padrón y las credenciales para votar con fotografía que expide el IFE se han realizado todas las elecciones del país, sin que este instrumento haya dejado de actualizarse; se

⁹ Confróntese *La democracia a través de la educación cívica*. Conferencia Internacional. Memoria, IFE-DECEyEC-CIBITAS, Ciudad de México, 29 de septiembre al 1º de octubre de 1999.

fiscalizaron cada año los recursos ordinarios y de campaña que utilizaron los partidos políticos y se reformaron los lineamientos para cumplir con esa labor de manera completa y con mayor profundidad; se verificó también el cumplimiento gradual de los requisitos que deben llenar las organizaciones que desean convertirse en partidos políticos y, no se dejó de realizar la tarea cotidiana de educación cívica del IFE en todos los distritos electorales de México. Todo eso ha formado el conjunto de las principales actividades emprendidas por el IFE.

Funciones sustantivas del Instituto Federal Electoral

El IFE tiene cuatro funciones sustantivas otorgadas por la Constitución; se trata de tareas distintas y, que se entrelazan y se refuerzan de manera recíproca. La primera y, más conocida es la organización de las elecciones federales; en este punto se incluye el Registro Federal de Electores. La segunda se refiere a la educación cívica, que constituye una función del Estado, permanente y de alcance nacional; la tercera es el financiamiento público y la fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas; y la cuarta es su participación en el ámbito de lo contencioso electoral. Por decirlo coloquialmente, el IFE es, a la vez, organizador de elecciones, promotor de valores y prácticas democráticas, agencia de auditoría para partidos y agrupaciones y primera instancia de los litigios electorales (Merino, 2003: 77)¹⁰.

Organización electoral

Como se aprecia en el capítulo V, el ámbito de la organización de las elecciones es, el más claro y preciso. En este tema la ley y los acuerdos del Consejo General definen, literalmente, hasta los últimos detalles.¹¹ Existe una disposición normativa para cada etapa de la preparación de la elección y para cada momento de la jornada electoral.

¹⁰ Véase el artículo 41, fracción III de la *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*.

¹¹ De noviembre de 1999 a Junio de 2000 el Consejo General emitió 21 proyectos de acuerdo relacionados con la organización electoral del Proceso Electoral Federal 1999-2000.

La organización de las elecciones abarca mucho más que el periodo del proceso electoral. Incluye la integración del cuerpo de funcionarios que llevarán a cabo la elección, quienes componen el Servicio Profesional Electoral. Asimismo, requiere el trabajo cotidiano que realiza el Registro Federal de Electores en varios frentes: la incorporación de ciudadanos al padrón electoral (lo cual requiere desde campañas en medios de comunicación hasta la contratación de personal para laborar en los módulos de atención), la actualización de los domicilios de los ciudadanos que acuden a notificarlo, la eliminación de los registros de los empadronados que el registro civil reporta como fallecidos, la exclusión de quienes pierden sus derechos políticos, y la cancelación del registro de quienes no acuden a recoger su credencial para votar.¹² En este sentido, el IFE impulsó un proceso de modernización del Registro Federal de Electores, que incluyó un nuevo formato de credencial para votar con fotografía que contiene más elemento de seguridad.

En el terreno de la organización electoral, el IFE se benefició de varios años de experiencia acumulada. La institución desarrolló y consolidó la normatividad, la tecnología, y preparó un vasto grupo de profesionales para organizar la elección, lo que no significa que cada nueva elección no suponga un esfuerzo cada vez mayor.

En este mismo tema de la organización de las elecciones se desprende la relación y las fronteras entre las tres partes que participan en las tareas cotidianas del IFE: el cuerpo profesional, los consejeros electorales y los representantes de los partidos coinciden en las deliberaciones de los Consejos, pero representan intereses y preocupaciones diversas, y el COFIPE no resulta lo suficientemente claro al asignar responsabilidades a esa tres partes.¹³ El

¹² Del 3 de julio de 2000 al 15 de enero de 2003 se realizaron más de 15 millones de movimientos al Padrón Electoral, con lo cual se alcanzó una cobertura de casi 96% de los ciudadanos mayores de 18 años, en *Padrón Electoral. Actualización y perspectivas, 2000-2003*, México, Registro Federal Electoral, 2003.

¹³ Los artículos 74 y 75 del COFIPE sólo hacen referencia a los consejeros electorales, a los representantes de partido político y a los consejeros del Poder Legislativo cuando hablan de la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. No se señalan las atribuciones o facultades de manera precisa. El Reglamento Interior del IFE presenta un catálogo de modalidades de participación de los miembros del órgano máximo de dirección, pero no como funcionarios con atribuciones propias e individualizadas. El contraste se hace más evidente

cargo de Consejero Electoral, por ejemplo, se diseñó para mediar entre los partidos, para dirigir a la institución y, en consecuencia, para vigilar el funcionamiento de la estructura del IFE. Puesto que resultaba inconveniente que los partidos se hicieran cargo de manera directa de la organización de las elecciones, y dado que la estructura del IFE no producía por sí misma la confianza suficiente, era deseable construir una estructura adicional, a un tiempo intermedia e imparcial, que se constituyera en una suerte de representación de los ciudadanos (no como representación política, sino como grupo representativo), encargada de velar por el cumplimiento de la ley y de vigilar cada uno de los pasos que dieran tanto los partidos como los funcionarios encargados de organizar técnicamente las elecciones. *En resumen el cargo de consejero fue producto de la desconfianza que producían las instituciones electorales en el pasado* (Merino, 2003: 79).

Desde este punto de vista, puede decirse que mientras la desconfianza este presente –o mientras no haya medios para anularla-, lo más prudente sería mantener la estructura tripartita del IFE. No obstante, la propia dinámica institucional esta obligando a discutir cuestiones no planteadas antes y que hoy son necesarias.

No obstante, los representantes de partidos y los consejeros persiguen propósitos no sólo distintos, sino con frecuencia enfrentados. Mientras que los primeros compiten por sus intereses, a los segundos corresponde mediar y aplicar la ley ante intereses diferentes y a menudo opuestos. La imparcialidad, signo clave de la labor del consejero, es también, por definición, lo único que no pueden tener los representantes de partido. De modo que resulta por lo menos difícil que éstos actúen como deben hacerlo los consejeros en las deliberaciones del Consejo.

Hay problemas de fondo que se han resuelto pragmáticamente. Por ejemplo: si bien el Consejo General tiene amplias atribuciones, bien definidas en el COFIPE, éstas sólo se ejercen por el órgano integrado en tanto que cuerpo

cuando se observan las atribuciones específicas que confiere el artículo 83 de la ley electoral al Consejero Presidente del Consejo General.

colegiado; en cambio, los consejeros electorales en lo individual carecen de atribuciones, con la excepción de las que les permiten participar en las iniciativas, las deliberaciones y las votaciones del Consejo General y sus comisiones.¹⁴ No obstante, son funcionarios del Estado, sujetos a las responsabilidades que comprenden el título cuarto de la Constitución y la ley reglamentaria de la materia. Pero, jurídicamente hablando, su función no es otra que pertenecer al Consejo. Para cumplir al pie de la letra su obligación jurídica bastaría su presencia en las sesiones cada vez que se convocaran. De ahí se ha desprendido buena parte de las dificultades y los obstáculos que los consejeros encuentran para asumir cabalmente la tarea de dirección.

Otro asunto a evaluar, es la vaguedad de las atribuciones otorgadas a los consejeros locales, que contrastan con la precisión de las tareas que la ley entrega a los consejeros distritales. Mientras que en esta segunda figura descansa buena parte de la transparencia y aun de la eficacia del proceso electoral, los consejos locales tienen una función genérica de vigilancia y supervisión que, en la práctica, suele resolverse por la vía del sentido común y del buen juicio, más que por rutas fijadas en la legislación. Más allá del nombramiento de los consejeros distritales y de los cómputos agregados por entidad, las atribuciones de los consejeros locales son poco claras. Su colaboración ha sido valiosa, pero no gracias a la ley, sino a pesar de ella. Este dato –apunta Merino- vuelve doblemente encomiable su labor.

A esa vaguedad jurídica hay que agregar que los consejeros locales y distritales no guardan relación laboral con el IFE. Son una “conciencia externa”, pero se relacionan únicamente con el Instituto únicamente durante los procesos electorales. Por tanto, tampoco son sujetos a responsabilidad administrativa respecto de las decisiones que toman.¹⁵ En tal sentido, sólo se les podría

¹⁴ Véase el artículo 14 del *Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral*.

¹⁵ El artículo 168, párrafo 5, del Código en la materia sólo somete al régimen de responsabilidades previstas en el Título Cuarto de la Constitución a los miembros del Servicio Profesional Electoral. A su vez, el *Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral* no aportan regulación alguna sobre el particular en tanto los consejeros electorales y distritales no son miembros del servicio de carrera del Instituto y tampoco personal del IFE.

llamar a cuentas bajo los supuestos contemplados genéricamente para todos los funcionarios electorales por el Código Penal de la Federación.

A lo anterior hay que agregar lo siguiente. Desde que se instaló el Consejo General del IFE, en octubre de 1996, ese órgano entendió que el Servicio Profesional Electoral era la columna vertebral de la institución y que, por ello, era preciso cuidarlo y consolidarlo. El Consejo impulsó una reforma sistemática, que culminó con la aprobación del Estatuto del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral en 1999, y que constituyó uno de los consensos más sólidos y un motivo de orgullo, pues ya en este momento el IFE tuvo el servicio de carrera más completo y vigilado del país (Méndez, 2000: 41-55).

La clave estuvo en el énfasis de procedimientos transparentes, paso a paso, del ingreso a la salida del funcionario, pasando por su capacitación y evaluación permanente, así como la entrada en vigor de un nuevo marco normativo completo. Todos los partidos colaboraron en su momento para confeccionar dicho marco, resolviendo todas sus preocupaciones legítimas, y finalmente avalaron su aplicación.

El desempeño del Servicio Profesional Electoral ha ido consolidando paulatinamente la confianza que se merece. Pero si una nueva reforma pretendiera modificar dicha ruta de fortalecimiento institucional, nadie podría llamarse a engaño: habría que comenzar otra vez desde cero, con todos los costos que implica una decisión de tal magnitud (Merino, 2003: 83).

Es así que, la participación ciudadana es componente del trabajo electoral y ha sido condición indispensable para consolidar un sistema electoral confiable y eficaz.

Estos son los temas frecuentes en la discusión vigente en cuanto al diseño del IFE, en lo que atañe a la organización de las elecciones.

b. Las elecciones, los ciudadanos y las casillas

En lo concerniente a la participación ciudadana en los procesos electorales federales, conviene referirse a las cuestiones puntuales que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala en relación a lo que se conoce como “ciudadanización” de los órganos electorales. Esta expresión, que, especialmente en los ámbitos de opinión pública, es una de las claves para comprender la reforma de 1996 y, por tanto, el funcionamiento que desde entonces tienen los órganos electorales, llegó a confundirse con el nombramiento específico de los consejeros electorales.

La ciudadanización del proceso electoral

La ciudadanización a la que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera general en su artículo 41, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de modo específico en su libro quinto, consiste en la participación de los ciudadanos en todas y cada una de las partes sustantivas de la organización electoral. Se trata de la intervención de los ciudadanos de manera puntual en tareas que la ley electoral les entrega, conforme a principios y procedimientos determinados en la misma ley.

La ciudadanización tiene una expresión concreta en las labores que realizan los consejeros locales y distritales, los capacitadores electorales y los integrantes de las mesas directivas de casilla. Los consejeros electorales tanto de los 32 consejos locales como los 300 distritales del IFE integran el primero de esos grupos. Hay 384 consejeros electorales locales, quienes a su vez designan a 3,600 consejeros distritales –incluyendo propietarios y suplentes-. Debido a que estos ciudadanos se les designa nominalmente como consejeros electorales, tiende a confundirse su cargo con el consejero electoral del Consejo General; sin embargo, su naturaleza jurídica y práctica es distinta. Los consejeros locales y distritales son más bien consejeros ciudadanos que no dejan de desarrollar sus tareas profesionales propias; es decir, no dejan de pertenecer a sus instituciones, a las empresas a las que sirven, a sus ámbitos de educación pública o privada. Sin embargo, deciden de manera voluntaria

colaborar en la organización del proceso electoral, en sus diversas partes sustantivas, durante el periodo específico que cubre el mismo. En cambio, los consejeros electorales del Consejo General son funcionarios de tiempo completo que por prohibición expresa constitucional y legal no deben prestar sus servicios en ninguna otra institución que no sea el propio Instituto Federal Electoral.

Por otra parte, los consejeros electorales locales, y de manera particular los distritales, tienen la responsabilidad de designar a quienes participaron en el proceso como capacitadores, supervisores o asistentes electorales. Para ello, en las elecciones de 2000, por ejemplo, se contrató a un grupo de ciudadanos que en toda la República sumo más de 16,409 personas,¹⁶ cuya responsabilidad fue ir a buscar casa por casa a quienes resultaron insaculados en los términos del sorteo que al efecto contempla la ley electoral, con el fin de ofrecerles la capacitación suficiente para que pudieran convertirse en funcionarios de casilla el día de la elección.

En la elección federal del 2 de julio de 2000 hubo aproximadamente 114,000 casillas en todo el país, y si se considera que se requiere cuatro funcionarios propietarios y tres suplentes por cada casilla, entonces se entiende el desafío que implicó formar en los tiempos previstos por la ley un ejército cívico de alrededor de 800,000 personas, que fueron responsables de recibir el voto de sus vecinos, instalaron las casillas correspondientes, contaron esos votos y la misma noche de la jornada electoral llevaron el resultado de las casillas hasta el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP),¹⁷ para que se colocara en Internet en tiempo real, para conocimiento simultáneo del mundo entero. Esa es la magnitud de responsabilidad de los funcionarios de casilla. *Y es precisamente ese grupo de ciudadanos, junto con el de los consejeros y el de los capacitadores, el que da contenido a la idea de la ciudadanización de los procesos electorales.*

¹⁶ *Evaluación del Procedimiento y la Asignación Distrital para el Año 2000 de Capacitadores-Asistentes Electorales*, México, DEOE, 2001, p. 44

¹⁷ Artículo 121 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

Una revisión rápida del libro quinto del Código Federal permite apreciar con detalle las responsabilidades que supone la ciudadanización de los procesos electorales. Este libro habla del proceso electoral en general, pero la mayor parte de su contenido se refiere a las tareas específicas que deben desarrollar los consejos distritales, es decir, ese grupo de 1,800 consejeros propietarios y 1,800 suplentes en todos los distritos del país que junto con las juntas ejecutivas del IFE correspondientes a su ámbito territorial, deben emprender paso a paso las distintas tareas que llevan finalmente a la emisión de los resultados electorales. Con el propósito de subrayar el sentido de la ciudadanización, vale la pena destacar un grupo de 8 diferentes actividades que el COFIPE otorga a ese grupo de ciudadanos (Merino, 2003: 99).

La primer tarea, de carácter genérico, se refiere, de un lado, a la vigencia de la legalidad, de la aplicación del Código Electoral, los acuerdos y las resoluciones de las autoridades electorales, y, del otro, a la supervisión de las actividades de las juntas ejecutivas distritales durante el proceso electoral. Se trata de una actividad que consiste en participar en el proceso electoral como una especie de observador, siendo sin embargo parte de la misma autoridad electoral.

En términos específicos, esos ciudadanos tienen otras siete responsabilidades. Por principio de cuentas, tienen en sus manos el registro de los candidatos de los partidos políticos a la contienda por cada uno de los distritos para integrar la Cámara de Diputados. Los artículos 175, 177, 178 y 179 del COFIPE hacen alusión a esa labor inicial de los consejos distritales.

El segundo quehacer específico que corresponde a dichos consejos es la colocación adecuada a la propaganda electoral, incluyendo la vigilancia de su distribución correcta en los espacios públicos y de que así se mantenga durante el proceso electoral. Su tercer cometido es la integración de las mesas directivas de casilla. Con la colaboración de las juntas ejecutivas distritales, los consejos se encargan de agotar el procedimiento señalado en el artículo 193 del COFIPE para integrar la lista de ciudadanos que formaran cada una de las mesas directivas de casilla.

Los consejos distritales tiene también la obligación de decidir la ubicación específica de las casillas en las que los funcionarios desarrollarán su labor durante la jornada electoral. De este modo, verificar que en cada una de las secciones de cada uno de los distritos las casillas estén ubicadas correctamente para que la votación pueda realizarse y también deben publicar oportunamente dónde se encontrarán las casillas y quiénes las integrarán. Asimismo, en el ámbito de decisión de los consejos está la responsabilidad de decidir qué tipo de casillas se instalarán.

Una cuarta función se refiere al registro y nombramiento de los representantes de partido o coalición ante las mesas directivas de casilla, así como la designación de los asistentes electorales, quienes representan al Consejo Distrital y sirven de contacto entre éste y las mesas directivas de casilla.

El siguiente deber de los consejeros distritales es la recepción, resguardo, conteo y sellado de las boletas electorales y de todo el material que se utiliza durante la jornada electoral. Deben sellar y contar todas las boletas que se utilizarán en cada una de las mesas directivas de casilla para que éstas puedan llevar a cabo su trabajo el día de la elección. Esta labor parece excesiva, pero ha ofrecido una enorme cuota de confiabilidad al proceso electoral.

Además. Son responsables de las medidas relativas a la instalación y funcionamiento de las casillas el día de la jornada electoral. El COFIPE faculta a los consejos distritales para tomar medidas, incluso excepcionales, en caso de que una casilla no pueda ser instalada; sólo ellos pueden determinar, entre otras cosas, el cambio de ubicación de una casilla cuando alguna razón impida su instalación en determinado local. El día de la jornada electoral, la ley da atribuciones especiales a los presidentes de la mesa directiva, por ejemplo al darles mando sobre las fuerzas policiales.

Finalmente, corresponde a los consejeros distritales el cómputo de los votos. Estos órganos ciudadanizados se encargan del cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para senadores y para diputados, así como de la expedición de las constancias de mayoría y validez

para la validez específica de estos últimos. Es importante resaltar que del recuento de los votos que formalmente tienen a su cargo los consejeros distritales el miércoles posterior al día de la elección deriva el resto del entramado que lleva a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a poder calificar, en última instancia, la elección presidencial.

Por todo lo anterior, se puede apreciar que de los consejos distritales que participan en la ciudadanización de los procesos electorales depende la parte sustantiva de la organización de las elecciones, en todos y cada uno de los eslabones que finalmente llevan a la distribución del poder.

Los principios rectores

Otro asunto que merece analizarse es el relativo a los principios bajo los cuales debe conducirse la tarea electoral, en este sentido conviene destacar que al formar parte de los órganos electorales, los ciudadanos se hacen corresponsables de los principios que forman el marco en el cual debe desarrollarse el trabajo del IFE: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.¹⁸

El concepto de *certeza* la entiende el IFE como como “la necesidad de que todas las elecciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, es decir, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, sean fidedignos y sean confiables”. En pocas palabras, la certeza significa apegarse a los hechos.

El IFE define la *legalidad* como un principio que implica que “en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las

¹⁸ Artículo 41, fracción III, párrafo segundo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y Artículo 69, fracción 2 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

delimita y las disposiciones legales que las reglamentan”. La legalidad significa acatar lo que ordena la ley.

El tercer principio es el de la *independencia*. En este caso, para el IFE son “las garantías y atributos de que disponen los órganos de autoridades que conforman la Institución para que sus procesos de deliberación y de toma de decisiones se den con libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto de cualquier poder establecido”. En este sentido, la independencia es, en términos electorales, libertad para decidir y para actuar conforme a los hechos y en acatamiento a la ley.

La *imparcialidad* significa equidistancia y desapego de preferencias partidarias, pero no es sinónimo de neutralidad, puesto que quienes sirven en el Instituto tienen un compromiso claro, decidido e inequívoco con la democracia, no con los contendientes de una justa electoral.

Finalmente, la *objetividad* -entendida por el IFE- “implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente, razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional”. Ser objetivo significa actuar al margen de las preferencias personales, y hacerlo únicamente sobre la base del reconocimiento de la realidad.

El balance de la ciudadanía

La magnitud del esfuerzo que supone la ciudadanía de los procesos electorales invita a hacer tres reflexiones:

Primero. La ciudadanía, supone un verdadero ejercicio civil, pero también un ejercicio cívico, por los valores y los principios que ese grupo de mexicanos debe compartir para poder llevar a buen puerto los procesos electorales. Se

discute mucho si existen o no los suficientes valores políticos y culturales para poder afirmar que la tarea de esos ciudadanos se apega a los principios constitucionales señalados (Merino, 2003: 104). Sin embargo, los propios marcos legales han servido como una vía para que la educación cívica no sólo se manifieste en la transmisión de los valores generales, sino en prácticas concretas que tiene consecuencias jurídicas. De ahí que de la relación entre sistemas electorales y regímenes políticos destaca que los sistemas electorales producen una cultura democrática cuando en efecto se llevan de una manera escrupulosa. Y por su propio efecto, por las consecuencias de su acción, esa cultura política democrática va instalándose paulatinamente en el conjunto del régimen político.

Segundo. No obstante, es necesario reconocer que el propio sistema electoral, basado en la participación de los ciudadanos está a la vez cruzado de señales partidarias que tiene como propósito legítimo conquistar espacios de poder por medio de votos. Es sumamente importante, para los efectos del propio proceso electoral, que las fronteras entre las aspiraciones y los intereses de los partidos estén claramente separadas de la función estatal y ciudadana de organizar las elecciones. Por ello, aunque no tiene valor constitucional, la transparencia es en la práctica de un principio central de la organización electoral. Siempre será mejor que en materia electoral haya suficientes ventanas para que los partidos políticos puedan ver, incluso participar, y hacer constar todas y cada una de las acciones que llevan al resultado electoral, a que haya un celo excesivo que los mantenga al margen.

Tercero, la participación ciudadana en los procesos electorales ha constituido uno de los instrumentos más poderosos para producir cambios políticos reales en el país. No solamente en términos de la redistribución del poder político, ya que, al final del día, la democracia no se reduce a la competencia entre instancias políticas partidarias, sino que es fundamentalmente un espacio de corresponsabilidad ciudadana para que las instituciones políticas en su conjunto provean a la sociedad de una convivencia más civilizada y armoniosa. El que hoy por hoy sólo en el ámbito electoral haya una enorme participación

ciudadana con responsabilidades centrales y específicas no significa que esto no pueda extenderse a otros terrenos.

Capítulo V

Elecciones, Proceso Electoral e Instituto Federal Electoral

A. La importancia de las instituciones y el Instituto Federal Electoral

Las instituciones son “instrumentos” creados por los seres humanos para resolver problemas sociales. El papel principal de las instituciones es el de “reducir la incertidumbre”, y lo hacen mediante una serie de mecanismos que vuelven más predecible el comportamiento de los individuos y los resultados de la interacción entre ellos (North, 2001: 16). Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente.

Un ejemplo de esto son las elecciones, el método para competir por el poder que distingue a la democracia. Para que una democracia funcione se requiere no sólo que haya elecciones regulares, hace falta además que los resultados de las elecciones sean confiables y creíbles.

En México, la causa histórica de la desconfianza y el descrédito de las elecciones fue la capacidad del partido en el poder –el PRI– de manipular los resultados electorales a su conveniencia –el fraude electoral. La solución a este problema fue la creación de una serie de instituciones que le “ataron las manos” al partido en el poder, inhabilitándolo para interferir en el proceso electoral (Nacif, 2007: 19).

El mecanismo escogido fue la creación de un órgano autónomo –el Instituto Federal Electoral (IFE)–, nombrado mediante el consenso de las principales fuerzas políticas, al cual se le delega la organización de las elecciones. La principal responsabilidad del IFE es coordinar a la misma ciudadanía para recibir y contar los votos el día de la elección. Selecciona al azar a las personas que fungirán como funcionarios de casilla; luego las capacita y les proporciona los materiales necesarios para celebrar la elección. El trabajo del

IFE y los ciudadanos, realizado en todo momento bajo la vigilancia de los partidos políticos, puede ser sometido a la revisión de un tribunal autónomo (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) para verificar que se apegue a la ley. Estos mecanismos buscan suprimir la incertidumbre, no respecto a quién ganara la elección, sino respecto a quién gane sea efectivamente quien obtuvo más votos.

Las instituciones son un instrumento poderoso para resolver problemas sociales. Pueden servir para promover comportamientos que generen beneficios sociales, así como para inhibir conductas dañinas para la sociedad. Sin embargo, también es cierto que la capacidad para anticipar los múltiples efectos de los cambios institucionales es limitada. En ocasiones, el objetivo que se busca con una institución en particular se ve frustrado porque no se previeron sus “efectos secundarios”.¹

En suma, anticipar la totalidad de efectos producidos por una institución resulta a menudo imposible. En ocasiones, los efectos secundarios imprevistos pueden impedir que se consigan los fines buscados originalmente. En adición, los múltiples efectos de la nueva institución no siempre producen una utilidad social neta, e incluso puede darse el caso de que los costos generados por una nueva institución sean mayores que los beneficios.

El principal efecto de las instituciones es reducir la incertidumbre. Las instituciones son un instrumento poderoso para el desarrollo de sociedades prosperas, democráticas y justas. Sirven para promover de forma permanente

¹ Por ejemplo, uno de los factores del financiamiento público a los partidos políticos en México ha sido promover la fundación de nuevos partidos, sin que esto se traduzca necesariamente en mayor competencia electoral o en la ampliación de la oferta política para los votantes. De los cuatro nuevos partidos que obtuvieron su registro para las elecciones del 2000, sólo dos de ellos hicieron campaña por cuenta propia; los otros se sumaron a una coalición con partidos ya existentes, y los votos de la coalición se repartieron de acuerdo con un convenio firmado entre los partidos participantes. Con ello, lograron mantener su registro, elegir un grupo pequeño de legisladores y, seguir recibiendo el financiamiento público. Con el fin de atacar este posible efecto secundario del financiamiento público, se aprobó una reforma que prohíbe a los partidos nuevos formar coaliciones electorales en la primera elección en que participan después de obtener su registro.

conductas socialmente deseables –la inversión, el intercambio y la cooperación– e inhibir comportamientos socialmente indeseables –la rapiña, el conflicto y la depredación.

Sin embargo, las instituciones son también un instrumento limitado. En primer lugar, resulta imposible predecir todos los efectos del cambio institucional. En segundo lugar, el cambio institucional puede promoverse para beneficiar intereses específicos a costa del interés colectivo.

Si bien todo orden político estable se basa en instituciones, un orden democrático requiere del desarrollo de un arreglo institucional sofisticado y complejo. De hecho, como señala Adam Przeworski (capítulo IV), la característica que distingue las democracias es que “institucionaliza la incertidumbre”. En otras palabras, la democracia es un orden político peculiar que, por un lado, otorga certidumbre respecto a las reglas de competencia por el poder político y, por otro, genera incertidumbre respecto al resultado. Se ignora quién ganara la contienda, pero hay confianza que lo hará quien obtenga más votos (Nacif: 2007, 65).

Por ello, no es de sorprenderse que la transición a la democracia en México tuviera lugar después de un proceso largo y complejo de cambio institucional, cuyas consecuencias principales fueron básicamente dos: i) el desarrollo de garantías para la celebración de elecciones limpias y justas y, ii) la dispersión del poder político. La transición democrática que vivió México centro su atención en definir la serie de organizaciones formales, leyes, instrumentos y cuerpos que administran o gestionan elecciones (Woldenberg, 2000: 29)

B. Elecciones y procesos electorales

Las elecciones son el método a través del cual una comunidad, compleja y contradictoria, elige a sus gobernantes y legisladores. Este método permite no sólo la expresión y recreación de la diversidad política, sino su convivencia y

competencia institucional, ordenada y pacífica. Pero las elecciones no son sólo un evento, sino también un proceso (Woldenberg, 2006: 31).

En las elecciones se manifiestan las preferencias de los ciudadanos, y para que esto sea posible es necesario un proceso constituido por una serie de etapas.

En el proceso electoral se concretan y concentran todos los instrumentos que hacen posible la elección de gobernantes y legisladores en una nación. En el se manifiestan las opciones, las ideas y la fuerza de los actores, partidos o agrupaciones, pero también y sobre todo es en el proceso electoral donde se cristaliza la participación y la decisión de los ciudadanos.

El proceso electoral es el fenómeno institucional más frecuente y reiterado de la política de los Estados modernos (Nohlen, 1988: 11). En condiciones democráticas, expresa la obligación y el compromiso periódico por parte del Estado para la renovación de los diferentes órganos que lo constituyen: el Poder Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. En los procesos electorales, el Estado construye y propicia todas las condiciones humanas, materiales, organizativas y logísticas para la expresión de la pluralidad organizada y el sufragio de los ciudadanos.

Así, se puede afirmar que el proceso electoral es el momento fundamental de participación política en las democracias modernas. Evidentemente, los procesos electorales no son la única forma de participación política democrática: la afiliación y la militancia a algún partido político, la pertenencia sindical o gremial, la influencia desplegada a través de la opinión pública o la colaboración en grupo de los ciudadanos organizados en torno a fines sociales constituyen otras posibilidades para incidir en los asuntos públicos. Pero el proceso electoral, especialmente en el momento del sufragio, convoca a una gran cantidad de ciudadanos, la mayoría de los cuales lo abordan como su única forma de participación política. En los procesos electorales se abre

periódicamente, la oportunidad de participar políticamente a gran parte de la población.

El proceso electoral es el fundamento más importante de la participación institucionalizada y es, por lo tanto, la forma de acción política a través de cuyo ejercicio teóricamente se universaliza la participación. Es decir, en el momento de la emisión del voto, cada ciudadano se encuentra en igualdad de condiciones frente a todos los demás; ante la urna, todos los ciudadanos se colocan en el mismo nivel político.

El hecho de que los procesos electorales puedan celebrarse en sistemas democráticos, autoritarios y aun en regímenes totalitarios deja en claro que el significado político de las elecciones no está dado de antemano, sino que depende del sistema político en el cual se contextualice; es el sistema político el que en realidad determina su importancia y función.

Lo anterior no significa que el proceso electoral sea un reflejo de las condiciones políticas. De hecho, las elecciones pueden crear oportunidades de cambio político importantes; no obstante, para que tal hipótesis se haga realidad, es preciso cumplir con dos requisitos: el respeto a la voluntad contenida en los sufragios y que el votante tenga ante sí la posibilidad de elegir entre dos o más opciones. Si estas condiciones existen, se puede hablar de elecciones competitivas; si alguna de las dos falta, se habla de elecciones no competitivas, pero si hay limitaciones o restricciones de diferente grado nos referimos a elecciones semi competitivas o de plano no competitivas (Woldenberg, 2006: 33).

C. Las funciones del proceso electoral

Tres son las funciones explícitas del proceso electoral: producir representación, producir gobierno, y producir legitimidad.

a) Representación

En primer lugar, el proceso electoral debe reflejar los intereses, las pasiones y las visiones de una sociedad y procurar que éstos estén representados en los órganos gubernativos. Históricamente, esta representación ha sufrido una significativa evolución: de elegir representantes que recogían los intereses directos de clases, gremios, corporaciones o estamentos, la llamada representación orgánica o representación por “mandato imperativo”, a elegir representantes que se supone deben portar ante todo los intereses generales de la nación. Burke es el representante más importante del cambio en la noción de la representación: en su discurso a los electores de Bristol afirmó que “el Parlamento es la asamblea deliberante de una nación única [...] en ella deben prevalecer no los objetivos, ni los prejuicios locales, ni estamentales sino el bien general que deriva de la razón general”.

Entendida de esta manera, la representación no se debe a un grupo particular, sino a la nación; de la idea clásica y liberal, la representación emana de individuos “libres e iguales”: en el proceso electoral, el mercader es igual que el artesano y el noble es igual al campesino: las elecciones son entonces un instrumento unificador frente a una sociedad dividida: no refuerzan las divisiones, sino que las atenúan y las compensan (Woldenberg, 2006: 34-35).

De manera ideal, el compromiso explícito de un candidato que asiste al proceso electoral es con un programa y con la organización que lo sustenta; por eso, de muchas maneras la historia de las elecciones y de su función representativa ha estado ligada a la historia de los partidos. Conforme al ideal democrático moderno, las organizaciones partidistas deben estar situadas por encima de las personalidades y de los grupos de interés, elaborar programas globales, agregar intereses y ver por la sociedad en su conjunto.

Progresivamente, los partidos se colocaron en el centro de los procesos electorales y se vincularon orgánicamente con ellos, en todas partes y casi sin

excepción histórica. Valles y Bosch afirman incluso que “no hay partidos mientras no hay elecciones abiertas a un número amplio de electores.” Y no hay elecciones razonablemente competidas si no hay partidos que concurren a las mismas.

El tipo de representación habitual que producen los procesos electorales hoy está ligado a la pertenencia partidista y a su origen territorial. El representante popular pertenece a tal partido y proviene de tal distrito o circunscripción geográfica. En la organización de la elección se prescinde de cualquier otra característica. Idealmente, ésta es la forma en que se posibilita la igualdad de los ciudadanos en el proceso electoral y, por tanto, la mejor forma en que se produce la representación.

b) Gobierno

Producir gobierno es el segundo atributo de las elecciones. Las opciones que acuden a la competencia electoral alcanzan cierto grado de apoyo, obtienen y forman una mayoría y, por lo tanto, el derecho a ser gobierno y a tomar las decisiones propias del Estado. Sartori llama a este proceso “concentración de apoyo”, las elecciones expresan la confianza de la sociedad en cierta postura política, y a través de su resultado se cristaliza la reivindicación democrática más esencial: que los gobiernos tengan un origen popular, es decir, que se deban al apoyo de la mayoría social.

Las elecciones informan acerca de la “correlación de fuerzas” imperante en la vida política, así como del ascenso que han alcanzado algunas opciones y el rechazo que guardan otras; la composición de los congresos refleja –con mayor o menor fidelidad- esas realidades políticas cambiantes y hace crecer o inhibe la necesidad de acuerdos entre diferentes partidos. Este equilibrio de fuerza determina la viabilidad o no de ciertos partidos, de ciertas políticas públicas, de ciertos proyectos o programas de gobierno.

Puede decirse que en el aspecto de producir gobierno se concentra el problema clásico de la democracia contemporánea: cómo sacar adelante un gobierno en medio de una creciente competencia electoral que suele disminuir la fuerza de la mayoría y obliga a la negociación con posturas distintas y hasta encontradas.

En este sentido, en la actualidad se ha impuesto la idea de que el reto de la sustentabilidad –tanto en México como en América Latina- está en la construcción de un régimen electoral y estatal que por una parte conjugue la adecuada representatividad de las posturas políticas, y por otra, la capacidad y eficacia del gobierno (Woldenberg, 2006: 36)

Subrayar que la gobernabilidad se fundamenta en el ejercicio efectivo de poder no significa menospreciar los componentes legitimadores del ejercicio de gobierno; y es ésta, precisamente, la tercera función esencial de los procesos electorales: generar la legitimidad.

c) Legitimidad

La legitimidad es, al mismo tiempo, un hecho y un valor de la convivencia social: es la aceptación del Estado por parte de una porción relevante de la sociedad y es la adhesión manifestada en las urnas por una comunidad que ha votado libremente.

Sin un grado importante de adhesiones explícitas expresadas en las urnas, es difícil pensar que las medidas de gobierno pueden ser llevadas a cabo. La legitimidad, en sí misma, otorga fuerza y abre un espacio a las decisiones de los gobiernos. La legitimidad, es pues, un elemento integrante de las relaciones entre gobernantes y gobernados que transforma la mera obediencia en adhesión o en el reconocimiento hacia quien ha conquistado tal o cual posición en el gobierno (Woldenberg, 2006: 37).

Los procesos electorales facilitan la interacción entre partidos políticos, sus candidatos y los ciudadanos. Estos últimos, durante un proceso electoral libre, reciben los mensajes, sacan sus propias conclusiones de la confrontación pública, y en lo íntimo, hacen sus balances individuales. La decisión soberana de cada elector, que tendrá una traducción especial a la hora del sufragio, es consecuencia de ese proceso de circulación de ideas, de ese ambiente social y político generado en el proceso electoral.

Los procesos electorales se convierten en una prueba pública de que aquel que gobierna o que legisla detenta su cargo conforme a las leyes. La competencia electoral abierta, desarrollada ante los ojos de todos los ciudadanos, el triunfo de un candidato que emerge de una contienda limpia, hace que sea percibido ante esos mismos ciudadanos que han participado en el proceso como un justo titular de su posición: aparece como legítimo portador del cargo porque así lo definió la mayoría electoral.

D. El proceso electoral en México

En México los procesos electorales federales que determinan el acceso al Poder Ejecutivo e integran la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, están estructurados y reglamentados por un código especial: la elección federal de 2000 se realizó con la versión del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), aprobado en 1996.²

A su vez, la autoridad encargada de la organización de las elecciones es el Instituto Federal Electoral (IFE), tal como lo define la Constitución en el Art. 41 Fracc. III:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto

² La última modificación al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* fue la realizada el 24 de abril de 2006, en la cual se integra el Libro Sexto Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, en cuya integración participan el poder legislativo de la unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Art. 173, fracción 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula el proceso electoral y lo define así:

Es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y éste Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Las etapas de proceso electoral

El COFIPE establece cuatro grandes etapas, que por sus distintos requerimientos políticos y técnicos conforman los eslabones principales del proceso electoral (Véase el anexo 2):

1. Los actos preparatorios de la elección.
2. La jornada electoral.
3. Los actos posteriores a la elección y los resultados electorales.
4. Las faltas administrativas y las sanciones.

Previo al inicio del proceso, la autoridad electoral habrá delimitado los ámbitos territoriales, circunscripciones y distritos, de cada una de las elecciones en juego.³

³ Para las elecciones federales del año 2000, el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinó mantener el ámbito territorial y las mismas cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional del Proceso Electoral Federal de 1997.

1. Aspectos preparatorios de la elección

Los actos preparatorios de la elección constituyen la primera etapa del proceso. Representan el eslabón más prolongado y el más elaborado desde el punto de vista técnico y político; y está dividido en cinco partes:

1. *El registro de los candidatos.* En México el registro de los candidatos a cargos de elección popular es una atribución que corresponde exclusivamente a los partidos políticos (Arts. 175-181 del COFIPE).
2. *Las campañas electorales.* Se inician a partir de la fecha de registro de las candidaturas y concluyen tres días antes de la elección. Su reglamentación abarca temas como: los eventos y la propaganda que pueden ser considerados como actos de campaña, los topes a los gastos involucrados, las diversas facilidades para desplegarlas, y una serie de restricciones para fomentar campañas respetuosas y libres. También se garantiza el derecho de aclaración de candidatos en diversos medios de comunicación (Arts. 182-191 del COFIPE).
3. *Los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla,* es decir: las formas de selección de aquellos ciudadanos que vigilarán las urnas y el curso de la jornada electoral, y harán el escrutinio de los votos emitidos en su casilla (Arts. 192-197 del COFIPE).
4. *La determinación de los lugares en los cuales se dispondrán las casillas y la regulación del registro de representantes de los partidos en las mesas directivas de casilla* así como las condiciones de su presencia (Arts. 198-204 del COFIPE).

5. *Finalmente, se regulan incluso las características físicas de producción de distribución y de vigilancia de los materiales y de la documentación electoral, entre otras (Arts. 205-211 del COFIPE).*

2. La jornada electoral

La segunda etapa es la jornada electoral. En ella se definen minuciosamente los horarios, los actos y los procedimientos a seguir el día de la elección. Regula la instalación y la apertura de casillas, así como la forma de emitir el voto, de garantizar la libertad de su ejercicio y su carácter secreto, establece los procedimientos para el escrutinio y de los sufragios en las casillas electorales, para elaborar las actas con los resultados y para concretar la clausura de la casilla. En esta etapa se definen también los requisitos para la remisión de las actas y del expediente electoral hacia la autoridad electoral superior y las disposiciones, así como los recursos con que cuentan los responsables en las casillas para garantizar la tranquilidad y el orden en la votación (Arts. 212-241 del COFIPE).

3. Actos posteriores a la elección y resultados electorales

La tercera etapa es la de los actos posteriores a la elección y los resultados electorales. En esta fase se reglamenta la recepción de los paquetes provenientes de las casillas, su concentración y salvaguarda; la obligación de realizar un escrutinio de las actas, preliminar y públicamente, ante los representantes de los partidos políticos en los distritos; los procedimientos para realizar los cómputos distritales y por entidad federativa, y las atribuciones y el método para aplicar las fórmulas de asignación de las posiciones legislativas (Arts. 242-263 del COFIPE).

4. *Faltas administrativas y sanciones*

La cuarta etapa se refiere a las faltas administrativas y a las sanciones, es decir, se enumeran las penalizaciones y se precisan los sujetos de ellas: partidos y agrupaciones políticas, funcionarios electorales, extranjeros, ciudadanos, observadores electorales, ministros de culto, entre otros (Arts. 264-272 del COFIPE).

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la institución encargada de velar por la legalidad del proceso.⁴ Los partidos pueden interponer una serie de recursos en contra de la autoridad administrativa, a través el IFE, y los ciudadanos pueden defender sus derechos políticos por actos de la autoridad o de los mismos partidos políticos.⁵

A partir de 1996, los magistrados del TEPJF son propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y son aprobados por el Senado de la República. Duran en su encargo diez años y no pueden ser reelectos.

Se puede afirmar que todos los conflictos electorales que se han suscitado desde la creación del TEPJF se han resuelto por la vía jurisdiccional, lo que ha fortalecido al sistema electoral en su conjunto.

⁴ Según el artículo 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del Artículo 105 de [la] Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas. Le corresponde al Tribunal Electoral resolver en forma definitiva e inatacables sobre: i) las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; ii) las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en última instancia por la Sala Superior. La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiere obtenido el mayor número de votos.

⁵Para ello existe la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

E. Naturaleza, estructura y funciones del Instituto Federal Electoral

México es un estado federal integrado por 32 entidades federativas (31 estados y el Distrito Federal), que son autónomas en lo que concierne a su régimen de gobierno interno (Art. 43 Constitucional).

La forma de gobierno es presidencial. El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el Presidente de la República (Art. 80 Constitucional), quien es elegido de manera directa y por sufragio universal para servir un periodo de seis años. La Constitución prohíbe expresamente la reelección en este cargo (Art. 83 de la Constitucional).

Para su ejercicio, tanto los poderes de la federación como los de las 32 entidades federativas se ajustan al esquema clásico de división y equilibrio de funciones entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (Art. 49 Constitucional). El Poder Ejecutivo de las entidades federativas tiene carácter unitario; el de cada uno de los 31 estados se deposita en el Gobernador y el del Distrito Federal en el Jefe de gobierno. También ellos sirven un periodo de seis años.⁶

El Poder Legislativo Federal se deposita en el Congreso de la Unión, el cual se integra por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores (Art. 50 Constitucional). El Poder Legislativo de las 32 entidades federativas tiene carácter unicameral; el de los 31 estados se denomina Congreso Local y el del Distrito Federal, Asamblea Legislativa. Todos los legisladores sirven un período de tres años, excepto los senadores, cuyo período es de seis años.

⁶ Para revisar la conformación y desarrollo del Poder Legislativo y Ejecutivo se puede consultar el capítulo 6. titulado Las instituciones electorales, en *Para entender las instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos* de Benito Nacif, México, Nostra Ediciones, pp. 37-44

El Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁷ en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. El Poder Judicial de las 32 entidades federativas se deposita en su respectivo Tribunal Superior de Justicia (Art. 94 Constitucional).⁸

a. Referencias básicas

Como se ha visto, el IFE es el organismo público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.⁹

Por mandato constitucional, el ejercicio de la función que tiene a su cargo el IFE se debe regir por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad (Art. 41, fracc. III de la Constitución).

Desde la fecha de su creación, la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado importantes procesos de reforma que han impactado de manera significativa en su integración y atributos. Las reformas, concretada en 1996, que reforzaron el nivel de independencia y autonomía del Instituto al deslindar por completo al Poder Ejecutivo de cualquier aspecto

⁷ La suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por 11 ministros designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del senado, a propuesta del Presidente de la República.

⁸ Para revisar la conformación y desarrollo del Poder Judicial se puede consultar el capítulo 8. titulado El Poder Judicial, en *Para entender las instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos* de Benito Nacif, México, Nostra Ediciones, pp. 55-62

⁹ El IFE se constituyó formalmente el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y la expedición, en agosto de 1990, de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

relativo a su integración y funcionamiento y reservar el voto dentro de todos sus órganos de dirección a los consejeros sin vínculos partidistas o con algún poder o instancia estatal.

El IFE está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. A diferencia de los organismos que le precedieron en el ejercicio de la función de organizar las elecciones federales, tiene carácter permanente, tiene sus sede en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite cubrir sus atribuciones en todo el territorio nacional.¹⁰

Para garantizar un desempeño profesional y especializado en el cumplimiento de sus responsabilidades, el Instituto cuenta, por mandato legal, con un sistema especial de reclutamiento, selección, formación y evaluación de personal calificado para prestar el servicio electoral, especialmente en sus áreas sustantivas, es decir, las directamente vinculadas con la preparación y organización de las elecciones. A este sistema se le denomina Servicio Profesional Electoral (Arts. 168-169 del COFIPE).

b. Fines fundamentales

De manera expresa y precisa, la legislación reglamentaria en materia electoral dispone que la organización y funcionamiento del IFE se oriente al logro de siete fines fundamentales (Art. 69 del COFIPE).

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.

¹⁰ El IFE no pertenece a la Administración Pública y, en consecuencia, no es un organismo público descentralizado. El IFE es un organismo público autónomo constitucional, cuya organización administrativa se rige por el principio de desconcentración, el cual se manifiesta en las interrelaciones existentes entre las instancias de nivel central con las juntas ejecutivas locales y distritales.

4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Llevar a cabo la promoción y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

c. Principales atribuciones

El IFE tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de los procesos electorales federales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus principales atribuciones se pueden mencionar las siguientes:

- Integra y actualizar el Registro Federal de Electores.
- Delimitar y revisar periódicamente la geografía electoral.
- Registrar a los partidos y agrupaciones políticas nacionales.
- Atender a los asuntos relativos a los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.
- Fijar los topes o gastos de campaña.
- Registrar las candidaturas a cargos de elección federal.
- Diseñar, imprimir y distribuir los materiales electorales.
- Preparar la jornada electoral.
- Seleccionar y capacitar a los funcionarios de mesas directivas de casilla.
- Regular la observación electoral, las encuestas y sondeos de opinión.
- Computar los resultados electorales.
- Declarar la validez y otorgar las constancias en la elección de diputados y senadores.
- Diseñar e instrumentar programas permanentes de educación cívica.

F. Estructura orgánica

En la conformación y funcionamiento del IFE se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres diferentes tipos de órganos:

- Directivos: se integran de forma colegiada bajo la figura de consejeros.
- Técnico-Ejecutivos: se organizan predominantemente por miembros del servicio profesional electoral, bajo la figura de juntas ejecutivas.
- Vigilancia: se conforman con representación preponderantemente de los partidos políticos, bajo la figura de comisiones.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados, como se muestra en el cuadro 3, a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, seccional.

CUADRO 3
ESTRUCTURA ORGANICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

	ORGANOS DE DIRECCIÓN	ORGANOS EJECUTIVOS Y TECNICOS	ORGANOS DE VIGILANCIA
ORGANOS CENTRALES (NIVEL NACIONAL)	CONSEJO GENERAL - Consejero Presidente - Ocho Consejeros Electorales - Consejeros del Poder Legislativo ¹ - Representantes de los partidos políticos nacionales ² - Secretario Ejecutivo	JUNTA GENERAL EJECUTIVA - Consejero Presidente - Secretario Ejecutivo - Seis directores ejecutivos	COMISION NACIONAL DE VIGILANCIA - Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores (presidente) - Representantes de los partidos políticos nacionales ⁷ - Representantes del INEGI - Secretario
ORGANOS DELEGACIONALES (UNO EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA)	CONSEJOS LOCALES³ - Consejero Presidente - Seis Consejeros Electorales - Representantes de los partidos políticos nacionales ⁴ - Tres Vocales de la Junta Local Ejecutiva - Secretario	JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS - Vocal Ejecutivo - Vocal de Organización Electoral - Vocal del Registro Federal de Electores - Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica - Vocal Secretario	COMISION LOCAL DE VIGILANCIA - Vocal Local del Registro Federal de Electores (presidente) - Representantes de los partidos políticos nacionales ⁸ - Secretario
ORGANOS SUBDELEGACIONALES (UNO EN CADA DISTRITO ELECTORAL UNINOMINAL)	CONSEJOS DISTRITALES Se integran e instalan de la misma forma que los consejos locales	JUNTAS DISTRITALES EJECUTIVAS Se integran de la misma forma que las juntas locales ejecutivas	COMISION DISTRITAL DE VIGILANCIA Se integra de la misma forma que la Comisión Local de Vigilancia
ORGANOS SECCIONALES (UNO COMO MINIMO EN CADA SECCION ELECTORAL)	MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA⁹ - Ciudadanos Funcionarios de Casilla (4 titulares y 3 suplentes) - Representantes de los partidos políticos nacionales ⁶		

Fuente:
Régimen electoral mexicano y el proceso electoral federal 2003 (2003), México, IFE- Coordinación de Asuntos Internacionales, p. 36

NOTAS

1. Uno por cada grupo parlamentario con afiliación de partido.
2. Uno por cada partido.
3. Se instalan y funcionan sólo durante el proceso electoral.
4. Uno por cada partido político.
5. Se instalan y funcionan solo durante la jornada electoral.
6. Hasta dos titulares y un suplente de cada partido por casilla.
7. Un titular y un suplente por partido.
8. Un titular y un suplente por partido.

a. Órganos de dirección (Consejos)

Son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del IFE (Capítulo IV).

El órgano superior de dirección del IFE es el Consejo General, el cual se integra con miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), y con miembros con voz pero sin voto (Art. 73 del COFIPE) (Véase el anexo 3).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son: el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, todos los cuales son elegidos para un periodo de siete años (iniciados el 31 de octubre de 1996 y que, culmina el 31 de octubre de 2003) por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, de entre las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara (Art. 174, fracc. 1 del COFIPE).

Los integrantes con voz pero sin voto:

- Los consejeros del Poder Legislativo. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualesquiera de las dos cámaras del Congreso tiene derecho a designar un consejero por igual (Art. 74, fracc. 4 del COFIPE).
- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en su caso, de las coaliciones, en razón de uno por cada partido, o coalición registrada.
- El Secretario Ejecutivo, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como secretario del consejo.

En suma, el Consejo General se integró en el año 2000 por un total de 21 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y doce con voz sin voto.

Los acuerdos y resoluciones del Consejo General durante el Proceso Electoral Federal 1999-2000 se aprecian en el siguiente cuadro.

**CUADRO 4
ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEL CONSEJO GENERAL
DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 1999-2000 ¹**

Año	Fecha	Tipo de sesión			Acuerdos			Resoluciones		
		Ordinaria	Extraordinaria	Especial	Total	Unanimidad	Mayoría	Total	Unanimidad	Mayoría
1999	07-oct-99	X			3	2	1	3	3	
	14-oct-99		X		6	4	2	3	3	
	04-nov-99		X		2	2				
	30-nov-99	X			14	13	1	4		4
	17-dic-99	X			14	10	4	14	3	11
	18-ene-00		X		1	1				
	18-ene-00			X	1	1				
2000	27-ene-00	X			11	9	2	10	9	1
	29-feb-00	X			13	10	3	2		2
	02-mar-00		X		1	1				
	30-mar-00	X			12	11	1	13	8	5
	02-abr-00			X	1	1				
	18-abr-00			X	3	3				
	27-abr-00	X			10	8	2	9	3	6
	03-may-00			X	1	1				
	31-may-00	X			16	15	1	17	8	9
	06-jun-00		X		2	2				
	23-jun-00	X			7	6	1	22	11	11
	02-jul-00	X			2	2				
	05-jul-00 ²				1		1			
23-ago-00	X			4	4		36	10	26	
Total				125	106	19	133	58	75	
Porcentaje										

¹ El Consejo General en sesión ordinaria del 14 de noviembre del 2000 aprobó 161 resoluciones de los 185 dictámenes que le presentó la junta General Ejecutiva relacionados con quejas de los partidos políticos nacionales en torno a presuntas infracciones al COFIPE durante el Proceso Electoral Federal 1999-2000: 173 por mayoría 08 por unanimidad.

² En esta fecha continuó la sesión iniciada el 2 de julio, después del receso decretado.

Fuente: *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000 (2000)*, México, IFE, Tomo I, p. 114

La ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General,¹¹ que se integran exclusivamente por consejeros electorales, estas comisiones son (Art. 80, fracc. 2 del COFIPE).

¹¹ El Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un consejero electoral.

- Comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.
- Comisión de prerrogativas, partidos políticos y radiodifusión.
- Comisión de organización electoral.
- Comisión del servicio profesional electoral.
- Comisión de capacitación electoral y educación cívica

Los órganos desconcentrados de dirección son los 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) (Arts. 102 al 107 del COFIPE) y los 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal) (Arts. 113 al 117 del COFIPE). A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante los periodos electorales. Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho a voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las mesas directivas de casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral (Art. 118 del COFIPE).

b. Órganos ejecutivos y técnicos

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva (Art. 85, fracc. 1 del COFIPE), que preside el consejero presidente del IFE y se integra

por el secretario ejecutivo y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.

Los acuerdos y resoluciones de la Junta General Ejecutiva durante el Proceso Electoral Federal 1999-2000 se aprecian en el siguiente cuadro.

CUADRO 5
ACUERDOS Y RESOLUCIONES DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA
DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 1999-2000

Año	Fecha	Tipo de sesión			Acuerdos			Resoluciones			Dictámenes		
		Ordinaria	Extraordinaria	Especial	Total	Unanimidad	Mayoría	Total	Unanimidad	Mayoría	Total	Unanimidad	Mayoría
1999	11-oct-99	X			5	5		1	1				
	29-oct-99		X		3	3							
	12-nov-99	X			5	5							
	24-nov-99		X		3	3							
	03-dic-99		X		2	2					4	4	
	10-dic-99	X			10	10							
	16-dic-99	X			8	8							
	19-ene-00	X			8	8					4	4	
	24-ene-00		X		1	1							
	31-ene-00		X		2	2							
	10-feb-00	X			4	4							
	22-feb-00		X		4	4					1	1	
	23-mar-00	X			11	11					15	15	
	19-abr-00	X			5	5					6	6	
2000	19-may-00	X			4	4					15	15	
	19-jun-00	X			7	7					19	19	
	01-jul-00		X		2	2							
	21-jul-00	X			3	3							
	09-ago-00	X			2	2					31	31	
	17-ago-00		X		1	1							
	30-ago-00		X					3	3				
	Total				90	90		4	4		95	95	
	Porcentaje												

Fuente: *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000* (2000), México, IFE, Tomo I, p. 115

Al Secretario Ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos (Art. 87 del COFIPE).

La estructura desconcentrada de este tipo de órganos comprende 32 juntas ejecutivas locales (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto (Arts. 98 al 100 del COFIPE); 300 juntas ejecutivas distritales, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada

distrito electoral uninominal (Arts. 108 al 112 del COFIPE) y pueden contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauro dentro el IFE en 1992.¹²

Los cargos y puestos exclusivos del Servicio Profesional Electoral durante el Proceso Electoral Federal 2000, se aprecian en el siguiente cuadro.

CUADRO 6
CARGOS Y PUESTOS EXCLUSIVOS DEL
SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

Estructura Ocupacional Desconcentrada y Centralizada	2,492
Estructura Ocupacional Desconcentrada:	
I. Áreas desconcentradas	2,124
Juntas Locales Ejecutivas	256
Juntas Distritales Ejecutivas	1,800
Centros Regionales de Cómputo	68
Estructura Ocupacional Centralizada:	
II. Áreas Centrales	368
Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores	186
Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	26
Dirección Ejecutiva de Organización Electoral	96
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica	60

Fuente: *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000* (2000), México, IFE, Tomo I, p. 133

c. Órganos de vigilancia

Son órganos colegiados que existen exclusivamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar a supervisar los trabajos relativos a la

¹² Son cinco vocales quienes integran cada una de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, es decir son 1,660 miembros del servicio profesional electoral adscritos en órganos desconcentrados.

integración, depuración y actualización del padrón electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia (Art. 166 del COFIPE).

La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, en su caso, los vocales correspondientes de las juntas ejecutivas locales o distritales, quienes fungen como Presidentes de las respectivas Comisiones; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales y un secretario designado por el respectivo Presidente, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral (Art. 165 del COFIPE).

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación en el ámbito nacional, pero no constituye un órgano central del IFE, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un tópico claramente delimitado.

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una Comisión Local de vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

El IFE está facultado para realizar de manera integral y directa las funciones relacionadas con la preparación, organización, conducción y vigilancia de las elecciones federales, incluyendo la revisión y ajuste de la geografía electoral; la integración y actualización del registro de los electores; la atención a los derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales y la formulación y ejecución de programas permanentes de educación cívica (COFIPE, 1999: 77).¹³

Por lo que, de singular importancia es el papel que desde oficinas centrales realizan las Direcciones Ejecutivas como órganos en cuyo centro se crean,

¹³ Artículo 69 respectivamente.

supervisan y coordinan políticas y lineamientos que trascienden hacia los órganos desconcentrados (Véase el anexo 2).¹⁴

¹⁴ Estas Direcciones son: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y, Dirección Ejecutiva de Administración.

Capítulo VI

La organización electoral en los órganos centrales del Instituto Federal Electoral

A. El desempeño de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y la organización electoral

Después del Proceso Electoral Federal de 1997, se procedió al análisis de la estructura del Instituto Federal Electoral, por lo que la Junta General Ejecutiva elaboró un diagnóstico interno de todas las áreas del Instituto con el fin de identificar los problemas y las necesidades, así como, las oportunidades de mejoría institucional. El resultado se concreto en el documento “Diagnóstico Orgánico Funcional”, que apoyaría posteriormente las tareas que llevo a cabo un grupo externo de especialistas encargado de la auditoria administrativa (1998).¹

Finalmente, el 11 de diciembre de 1998, la Junta General Ejecutiva como órgano central colegiado del Instituto, en uso de sus facultades y a propuesta hecha por el Secretario Ejecutivo, aprobó el Acuerdo por el cual propuso al Consejo General el Proyecto de reestructuración de diferentes unidades administrativas del Instituto Federal Electoral, excepto lo correspondiente a las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y Organización Electoral.

En diciembre de 1998, El Consejo General del Instituto Federal Electoral, instruyó a la Junta General Ejecutiva para que en un plazo máximo de 90 días, presentará a la consideración del propio Consejo General la propuesta de modificaciones a la estructura orgánica de las Direcciones Ejecutivas de

¹ La empresa “Analítica Consultores Asociados, Sociedad Civil” fue quien realizó la auditoria administrativa y ésta duro seis meses. Los objetivos y prioridades de la auditoria administrativa fueron: 1. Analizar la estructura de organización general y de cada una de las áreas de responsabilidad del Instituto; 2. Analizar la congruencia organizativa de cada una de las áreas, las funciones que efectivamente desarrollan, sus estructuras internas de puestos, así como sus redes de comunicación internas; y 3. Analizar el origen presupuestal de las plazas, sus niveles específicos y su congruencia con otras áreas similares de trabajo.

Capacitación Electoral y Educación Cívica y Organización Electoral, tomando en consideración las observaciones y recomendaciones formuladas al interior de las comisiones respectivas del propio Consejo General (Consejo General, Acuerdo: 16 de abril de 1999).

Derivado de lo anterior, la Junta General Ejecutiva del IFE aprobó el 10 de marzo de 1999, las modificaciones a la estructura de las Direcciones Ejecutivas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral.

El Consejo General del IFE aprobó la propuesta de modificación citada y presentada por la Junta General Ejecutiva, el acuerdo entró en vigor el 16 de abril de 1999.

De conformidad con la disposición del artículo 94 del COFIPE, el artículo 45 del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y el Manual de Organización General del Instituto Federal Electoral, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral interviene en tres procesos básicos:

- 1) La organización electoral, llevada a cabo a través del apoyo a la integración y el funcionamiento de los Consejos Locales y Distritales, así como la orientación y la supervisión permanente de las Juntas Ejecutivas.
- 2) El diseño, la producción y la distribución de los documentos y materiales electorales.
- 3) El acopio, la integración y la edición de la estadística electoral.

A su vez, en estos procesos pueden distinguirse las actividades permanentes y las específicas del periodo del proceso electoral.

Actividades permanentes:

- Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, a través de la elaboración del Calendario Anual de Actividades y documentos de apoyo, así como el seguimiento y evaluación de las actividades que éstos órganos realizan.
- Evaluar los procedimientos y documentos que, en materia de organización electoral, se aplican durante los procesos electorales federales, con el objeto de actualizarlos y perfeccionarlos.
- Realizar estudios, manuales procedimentales, lineamientos operativos y diseñar la logística electoral para el Proceso Electoral Federal.
- Instrumentar los procedimientos necesarios para evaluar los formatos de la documentación y los materiales electorales, y presentar propuestas de modificación.
- Integrar y distribuir la Estadística de las Elecciones Federales.
- Mantener una comunicación cotidiana con las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, a fin de transmitir información, lineamientos e indicaciones de carácter general o específico a la estructura desconcentrada.
- Realizar visitas de supervisión a las 332 Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, con programa de trabajo previamente autorizado para verificar, entre otros aspectos, el avance y cumplimiento del Calendarios Anual de Actividades y los Acuerdos del Consejo General.
- Recabar de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales las actas de sus sesiones y demás documentos necesarios sobre el funcionamiento y desarrollo de las actividades de estos órganos desconcentrados.
- Coadyuvar con la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral en la evaluación de los funcionarios del servicio profesional en las 332 Juntas Ejecutivas Locales y Distritales.
- Supervisar y verificar la instalación de casillas.
- Conocer las incidencias que se presenten en el proceso electoral.
- Apoyar en el desarrollo de trabajo y coadyuvar en el sistema de información

(jornada electoral).

Actividades específicas del periodo del proceso electoral:

- Coadyuvar en la integración, instalación y funcionamiento de los Consejos Locales y Distritales, recabando copias de las actas de sesiones y demás documentos elaborados en el desarrollo del proceso electoral. Así también, generando documentos de apoyo a dichos órganos.
- Diseñar estrategias y generar documentos que permitan llevar a cabo correctamente, las diferentes fases del Proceso Electoral Federal.
- Diseñar y ejecutar los procedimientos requeridos para la impresión, fabricación y distribución de la documentación y de los materiales electorales.
- Supervisar y verificar el cumplimiento del procedimiento de ubicación de lugares para la instalación de casillas.
- Constituirse como enlace para la recepción de la documentación generada en los órganos desconcentrados, integrando los expedientes que permitan al Consejo General efectuar los cómputos que le correspondan.
- Coadyuvar en la preparación y distribución de los documentos y materiales electorales que se utilicen en el procesos electoral.
- Coadyuvar en la elaboración de un programa integral de información sobre la jornada electoral y apoyar su desarrollo en los Consejos Locales y Distritales.
- Recabar los documentos necesarios e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos que conforme al Código le corresponden realizar.
- Coordinar las actividades de organización electoral inherentes al desarrollo del proceso electoral en cada una de sus etapas.

Por lo anterior, la nueva estructura orgánica para el Proceso Electoral Federal 1999-2000 de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral propuesta,

busco elevar la eficiencia en todos los trabajos de esta Dirección, aprovechar la experiencia acumulada en los tres pasados procesos electorales federales, conservar todos los elementos necesarios para garantizar la eficacia de la organización del proceso en las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales, y, al mismo tiempo, optimizar sus recursos con una distribución funcional de las áreas de dirección y un fortalecimiento de las actividades de planeación.

La estructura planteada, se tradujo en una reducción global de la planta de personal de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, particularmente en los puestos de mando. De un total de 17 subdirecciones, quedaron 10. Las 45 jefaturas de departamento se redujeron a 23, sin embargo, 28 de las jefaturas de departamento de coordinación regional se denominaron visitantes electorales, conservando su nivel salarial. De un total de 74 puestos existentes quedaron solamente 41 (Consejo General, Acuerdo: 16 de abril).²

Esta fue la estructura organizacional con la cual la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral realizó el Proceso Electoral Federal 1999-2000.

Así, las actividades a desarrollar por la Dirección Ejecutiva en el Proceso Electoral Federal 1999-2000, se plasmaron en los siguientes elementos:

² El acuerdo por el cual se aprobaron las modificaciones especificó en sus artículos transitorios lo siguiente: Artículo segundo.- Los trabajadores de carrera y administrativos del Instituto Federal Electoral que con motivo de la presente reestructuración dejen de prestar sus servicios en el Instituto tendrán derecho a una liquidación, consistente en tres meses de salario y veinte días por año laborado; Artículo tercero.- Al personal que con motivo de la reestructuración del Instituto Federal Electoral, por haberse cancelado definitivamente su plaza no se le renueve el contrato de prestación de servicios profesionales, adscrito a un área que realice actividades permanentes y cuya estructura sea afectada por las adecuaciones aprobadas, recibirá por única vez y por concepto de compensación, el equivalente a tres meses más veinte días por año contratado, de los emolumentos que por horarios perciba; y Artículo cuarto.- La Junta General Ejecutiva con motivo de la reestructuración a la que se refiere el acuerdo podrá, de conformidad con las disposiciones legales y estatutarias vigentes, las posibilidades presupuestales y las necesidades institucionales, cambiar de adscripción a los trabajadores de carrera y administrativos a fin de ajustarse a la nueva organización del Instituto Federal Electoral.

- La misión y los fines encomendados al instituto a través del COFIPE.
- Las funciones y atribuciones asignadas a las distintas áreas del Instituto.
- El documento de Políticas y Programas que aprobó el Consejo General (Véase nexos 4) (Junta General, Políticas y Programas: 195-218) (Véase el anexo 4).
- Los programas y subprogramas derivados de la Nueva Estructura Programática (NEP) 2000, asignados a cada una de las direcciones ejecutivas, unidades técnicas y direcciones de área que integran el Instituto.
- La elaboración de los calendarios anuales de actividades de cada área³ (Véase anexo 5) y el presupuesto anual programado.
- Los sistemas de seguimiento al cumplimiento de actividades de oficinas centrales (Avance Físico de Metas y los informes trimestrales y anual de actividades).

Así, el programa OE-ORGANIZACION ELECTORAL definió las políticas, lineamientos y estrategias con los cuales la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral desarrolló la organización electoral para el Proceso Electoral Federal 1999-2000.⁴

Por su parte, en el Calendario Anual de Actividades 2000 de Órganos Centrales, y bajo el Programa OE-ORGANIZACION ELECTORAL (Véase el anexo 5), se marcan tres subprogramas para las Direcciones de Área de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, estos fueron: Subprograma 01 Coordinación para la integración y funcionamiento de los órganos locales y

³ *Calendario de Actividades de los Órganos Desconcentrados del Instituto Federal Electoral 1999-2000 en Materia de Capacitación Electoral y Organización Electoral, Calendario Anual de Actividades 1999, Calendario Anual de Actividades 2000 de las Juntas Distritales Ejecutivas, Calendario Anual de Actividades 2000 de las Juntas Locales Ejecutivas, Calendario Anual de Actividades 2000 de Órganos Centrales, Calendario de Actividades Relevantes del Proceso Electoral Federal 1999-2000, respectivamente.*

⁴ *Secretaría del Consejo General (1999), Propuesta que presenta la Junta General Ejecutiva al Consejo General sobre las Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2000, aprobado en Sesión celebrada el día 14 de octubre de 1999, México, Orden del día: punto 5*

distritales, a cargo de la Dirección de Operación Regional (DOR); Subprogramas 04 Estadística electoral, 05 Documentación electoral, y 06 Logística electoral a cargo de la Dirección de Estadística y Documentación Electoral (DEDE) y; Subprograma 07 Planeación y logística a cargo de la Dirección de Planeación y Seguimiento (DPS).⁵

El documento que plasmó el fundamento legal y los tiempos precisos de las actividades de los subprogramas de Organización Electoral fue el Cronograma Anual de Actividades 2000⁶ (Véase anexo 6).

Todo lo anterior constituye el marco jurídico, normativo y programático que deriva del arreglo institucional, organizacional, funcional y procedimental, dado al Instituto Federal Electoral por el Estado para que cumpla con la misión y los fines que se le han encomendado. Retrata el horizonte de actuación, del medio institucional y de los cursos de acción o procedimientos para alcanzarlos. Son los *qué, quién, cuándo y cómo* primordiales. Son los ejes rectores a partir de los cuales el Instituto debe actuar, y en forma particular la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Actuar, en un sentido amplio del término: prever, preparar, anticipar, adoptar decisiones, ejecutar, en fin resolver y actuar respecto de otra gran cantidad de *qué, quién, cuándo y cómo* de distintos niveles, además de una amplia gama de *con qué*.⁷

A continuación se presenta como estudio de caso el desempeño que las Direcciones de área de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral

⁵ *Calendario Anual de Actividades 2000 de Órganos Centrales* (2000). México, IFE-Secretaría Ejecutiva-Dirección del Secretariado.

⁶ *Cronograma de Actividades Relevantes del Proceso Electoral Federal 1999-2000 en Materia de Organización Electoral* (1999). México, IFE-DEOE.

⁷ El presupuesto total del IFE, para el Ejercicio Fiscal de 2000 ascendió a \$8,453,654,073 de los cuales el presupuesto operativo del IFE, sin considerar el financiamiento público a partidos políticos y coaliciones fue de \$4,922,880,421 y el monto del financiamiento público para los cuatro partidos y dos coaliciones ascendió a \$3,000,912,250, en *Información Básica sobre el Proceso Electoral Federal de 1999-2000*, México, IFE-Dirección del Secretariado, p. 18 y *Carpeta Informativa 2000*, México, IFE, punto 13 Numeralia.

realizaron durante el Proceso Electoral Federal de 1999-2000.⁸

a. Coordinación para la integración y funcionamiento de los órganos locales y distritales

En cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo 1 de los artículos 100 y 110 del COFIPE, la DEOE supervisó que las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales sesionaran, por lo menos, una vez al mes durante el año 2000.

Las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales efectuaron 3,984 sesiones ordinarias, una especial y 837 sesiones de carácter extraordinario. En razón de lo anterior, en el año 2000 se recabaron un total de 4,822 copias de actas de dichas sesiones (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 346).

Por lo que se refiere a las sesiones de los Consejos Locales y Distritales, y que en cumplimiento a los artículos 104, párrafos 2 y 115, párrafo 2, del ordenamiento legal citado, en el año 2000 los Consejos Locales llevaron a cabo 256 sesiones ordinarias, 216 sesiones de carácter extraordinario y 305 sesiones especiales. Los Consejos Distritales, efectuaron 2,400 sesiones de carácter extraordinario. Por lo anterior, se recabaron un total de 7,295 copias de actas de las sesiones mencionadas.

La DEOE, a través de las Juntas Ejecutivas Locales, llevo a cabo la revisión en materia de organización electoral del contenido de los convenios de apoyo y colaboración entre el IFE y los institutos estatales electorales de las diez entidades en las que se realizaron elecciones concurrentes. Para finales del mes de marzo, se firmaron todos los convenios y los anexos técnicos correspondientes (Consejo General, Acuerdo: 17 de diciembre de 1999).

⁸ Para ello se consultó el *Informe Anual 2000*, tomo IV de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral y las *Memorias del Proceso Electoral Federal 2000*, ambos documentos editados por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral.

Con la finalidad de apoyar el adecuado funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, la DEOE verificó y sistematizó la información referente a las vacantes generadas en estos órganos desconcentrados durante el año 2000.

Durante el año 2000 se contribuyó con las Juntas Ejecutivas en la realización y supervisión de las siguientes actividades: a) verificación de los avances en el Calendario Anual de Actividades; b) supervisión de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales con el objeto de asegurar que contaran con los elementos necesarios para el cumplimiento de sus actividades; c) supervisión de las acreditaciones y sustituciones de los representantes de los partidos políticos ante los Consejos Locales y Distritales; d) supervisión de la actualización del Directorio de autoridades federales, estatales y municipales, así como de directivos de partidos políticos estatales y municipales; e) verificación de que los inmuebles que ocupan las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, reunieran las condiciones necesarias de espacio, funcionalidad y seguridad; y f) supervisión del registro de los recursos que se interpusieron en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales y distritales del Instituto (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 347).

a) Preparación y desarrollo de la Jornada Electoral

La DEOE, a través de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, y dentro del marco de los trabajos preparatorios para el desarrollo de la Jornada Electoral, verificó y coadyuvó en todas y cada una de las actividades programadas. Se exponen las más sobresalientes:

El procedimiento de acreditación de los observadores electorales nacionales ante los Consejos Locales y Distritales, fue una actividad prioritaria que se sistematizó y reportó de forma oportuna. Se distribuyeron 88,975 solicitudes a nivel nacional, de las cuales 54,627 fueron devueltas requisitadas; 6,413 fueron negadas y 38,433 fueron acreditadas (Memoria del Proceso Electoral

Federal, 2000, Tomo II: 321-322).

La DEOE, dio seguimiento al registro de candidatos en los órganos desconcentrados para las elecciones de Diputados y Senadores por el Principio de Mayoría Relativa. Se aprobaron 126 formulas para Senadores de Mayoría Relativa y 496 para Diputados por el mismo principio.

En lo referente a la determinación de los lugares de uso común, los Vocales de Organización Electoral rindieron un informe a los Consejos Locales y Distritales en sesión ordinaria en el mes de enero de 2000, en el que señalaron el número de reuniones que se efectuaron con las autoridades respectivas para determinar los lugares de uso común, así como el número de convenios suscritos.

El número de convenios firmados con autoridades a nivel nacional fue de 2,178, a partir de los cuales se obtuvieron 28,479 lugares de uso común a nivel nacional, entre los que se encontraban bardas, mamparas, espectaculares, postes y calles (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 348).

De conformidad con lo que establece el artículo 195, párrafo 1, inciso A) del COFIPE, se supervisó que personal de las Juntas Ejecutivas Distritales recorrieran las secciones correspondientes, con la finalidad de localizar lugares que cumplieran con los requisitos legales para la ubicación de las casillas electorales. De estos recorridos, las Juntas Ejecutivas Distritales reportaron un total de 112,316 casillas, de las cuales 63,392 eran básicas, 45,769 contiguas, 721 especiales y 2,434 extraordinarias.

Posteriormente, las Juntas Ejecutivas Distritales, cumpliendo con lo establecido en el artículo 195, párrafo 1, inciso B) del COFIPE, presentaron ante los Consejos correspondientes la siguiente propuesta: instalar un total nacional de 112,476 casillas de las cuales 63,476 fueran básicas, 45,812 contiguas, 723 especiales y 2,465 extraordinarias. Los tipos de lugares donde

se propuso instalar las casillas, fueron los siguientes: 60,655 en escuelas, 6,719 en oficinas públicas, 21,369 en lugares públicos y 23,723 en domicilios particulares (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 349).

Después de analizar la propuesta anterior y de conformidad con el artículo 195, inciso D) del COFIPE, los Consejos Distritales aprobaron la lista de ubicación de casillas de los Distritos Electorales correspondientes. A nivel nacional, se aprobaron un total de 112,476 casillas, de las cuales 63,476 fueron básicas; 46,812 contiguas; 723 especiales y 2,465 extraordinarias (Memoria del Proceso Electoral Federal, 2000: 244).⁹

Cabe resaltar que se trabajó de forma coordinada con la DERFE, con el propósito de que se pudieran elaborar las listas nominales especiales para las casillas extraordinarias. Asimismo, las Juntas Ejecutivas Distritales remitieron, en tiempo y forma, la información necesaria para determinar aquellas secciones que contaron con menos de 50 electores inscritos en la lista nominal. En virtud de lo anterior, se detectaron un total de 137 secciones a nivel nacional con menos de 50 electores en la lista nominal.

Respecto al procedimiento de insaculación en la primera y segunda etapas, se coadyuvó con los vocales distritales de capacitación electoral y educación cívica para que dicho procedimiento se llevara a cabo de forma eficiente y expedita.

También se trabajó de manera conjunta con la Dirección Ejecutiva de

⁹ Del total de casillas aprobadas, 18 no se instalaron por las siguientes causas de fuerza mayor: Chiapas (3) porque un grupo del EZLN impidió el paso a las comunidades; Chihuahua (1) y Sonora (1), ya que las lluvias provocaron la crecida de los ríos; Coahuila (1), el vehículo que transportaba el paquete electoral sufrió averías en el motor y ponchadura de llantas; Durango (3) , en dos casos las autoridades militares no otorgaron la anuencia y en uno de los funcionarios de casilla se negaron a recibir el paquete electoral; Guerrero (1) y Oaxaca (1), los ciudadanos de la comunidad no permitieron su instalación; México (2) no se presentaron los funcionarios de casilla ni los ciudadanos; y Oaxaca (5), debido a los usos y costumbres de las comunidades, en *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000*, México, IFE-Secretaría Ejecutiva, Tomo I, p. 245

Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) para llevar a cabo la convocatoria, selección, contratación y evaluación de los capacitadores-asistentes. De esta forma, se contrataron, teniendo en cuenta las características geográficas y sociodemográficas de los 300 distritos electorales, 16,409 capacitadores-asistentes y 1,591 supervisores, lo anterior se aprecia en el siguiente cuadro.

**CUADRO 7
TOTAL DE CAPACITADORES
Y SUPERVISORES POR ENTIDAD**

Entidad	Capacitadores	Supervisores	Total
Aguascalientes	133	13	146
Baja California	342	37	379
Baja California Sur	80	9	89
Campeche	123	11	134
Chiapas	357	32	389
Chihuahua	87	9	96
Coahuila	700	68	768
Colima	569	56	625
Distrito Federal	1.336	135	1.471
Durango	334	33	367
Guanajuato	765	72	837
Guerrero	670	65	735
Hidalgo	463	45	508
Jalisco	918	92	1010
Estado de México	1.759	161	1.920
Michoacán	722	72	794
Morelos	232	21	253
Nayarit	183	18	201
Nuevo León	552	51	603
Oaxaca	703	64	767
Puebla	775	77	852
Querétaro	223	24	247
Quintana Roo	115	11	126
San Luis Potosí	442	44	486
Sinaloa	662	62	724
Sonora	357	36	393
Tabasco	338	33	371
Tamaulipas	444	45	489
Tlaxcala	142	13	155
Veracruz	1.285	123	1.408
Yucatán	237	24	261
Zacatecas	361	35	396
Total	16.409	1.591	18.000

Fuente: *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000* (2000), México, IFE, Tomo I, p. 245-246

La DEOE coadyuvó y supervisó la distribución con custodia militar a las Juntas Ejecutivas Locales y Consejos Distritales de las boletas, actas, urnas y líquido indeleble. Asimismo, se supervisó la recepción de las boletas en los Consejos

Distritales, así como su conteo, sellado y enfajillado, en razón de las cantidades que correspondieron a cada una de las casillas a instalar en los distritos electorales respectivos (Art. 207, párrafo 2 inciso D) del COFIPE).

Respecto al registro de representantes de partidos políticos ante mesas directivas de casilla y generales, así como de conformidad con el artículo 198 párrafos 1 y 2 del COFIPE, los partidos políticos y coaliciones registraron ante mesas directivas de casilla las siguientes cantidades de ciudadanos como primer propietario: Alianza por el Cambio registró 107,979, que represento un 95.20% respecto al total de casillas aprobadas a nivel nacional; el PRI registró 111,853 que represento un 98.62%; la Coalición Alianza por México registró 103,334 que represento un 91.11%, el PCD registró 14,695 que represento un 12.96%, el PARM registró 4,466 que represento un 3.94%; y DSPPN registró 4,798 que represento un 4.23% (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 350).

Con respecto al registró de los representantes generales, la Coalición Alianza por el Cambio registró 13,863 que represento un total de 95.65% respecto a la cantidad de casillas urbanas y rurales aprobadas a nivel nacional; el PRI registró 14,443 que represento un 99.61%; la Coalición Alianza por México registró 14,114 que represento un 97.34%; el PCD registró 2,711 que represento un 18.70%; el PARM registró 1,299 que represento un 8.96% y DSPPN registró 1,641 que represento un 11.32% (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 351).

La DEOE realizó un seguimiento puntual de los 570 centros aprobados a nivel nacional, así como de la aprobación de la ampliación de plazos para la recepción de paquetes electorales en las sedes de los Consejos Distritales.¹⁰

Otra tarea de gran importancia fue la de informar sobre los avances en la

¹⁰ Acuerdo del Consejo General aprobado en la sesión del 30 de marzo de 2000, por el que se establecen lineamientos para el funcionamiento de los mecanismos de recolección de la documentación de las casillas que al efecto acuerden los Consejos Distritales.

entrega de paquetes electorales a los presidentes de mesas directivas de casilla. De los 113,423 paquetes que se debieron entregar sólo faltaron por entregar 10, cifra que represento un 0.10% del total nacional de paquetes a entregar. La situación anterior se detecto en Chihuahua, donde faltó entregar un paquete; en Durango, donde no se entregaron 2 paquetes; en Guerrero, con 4 paquetes sin entregar; en Oaxaca quedaron sin entregar 2 paquetes; y en Sonora faltó por entregar un paquete (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 351).

El día de la Jornada Electoral y el anterior se dio seguimiento, a través de las Juntas Ejecutivas, de la publicación de los encartes que contenían las listas definitivas de la ubicación e integración de las mesas directivas de casilla.

También se reportó oportunamente sobre los acuerdos que celebraron, en su caso, los Consejos Distritales para que los miembros del Servicio Profesional Electoral pudieran sustituirse o alternarse entre sí en las sesiones de cómputo correspondientes, y se contó con información oportuna sobre los acuerdos en los Consejos Locales y Distritales para la acreditación de suplentes de consejeros electorales y representantes de partidos políticos y coaliciones en las sesiones permanentes.

b) Actos posteriores a la elección

Una vez terminada la votación y clausurada las casillas, la Dirección de Operación Regional supervisó la recepción, deposito y salvaguarda en cada uno de los Consejos Distritales, de los paquetes que contenían los expedientes de casilla.

El miércoles siguiente al día de la Jornada Electoral, tal como lo señala el COFIPE, se dio un seguimiento detallado a la instalación y desarrollo de las sesiones de cómputo distrital. Asimismo, se constató se llevara a cabo la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de cada una de las formulas ganadoras de diputados de mayoría relativa, y se hicieron entrega de

las constancias de mayoría y validez correspondientes.

Se supervisó la instalación y desarrollo de las sesiones de cómputo de entidad federativa y de Consejos Locales Cabeceras de Circunscripción. En virtud de lo anterior, se dio seguimiento a la declaración de validez de la elección de Senadores por el Principio de Mayoría Relativa, la entrega de las constancias de mayoría y validez respectivas, y la entrega de las constancias de asignación a la fórmula registrada en primer lugar del partido que obtuvo el segundo lugar de la votación en la elección de Senadores.

La DOR coadyuvó con las Juntas Ejecutivas en la revisión, integración y remisión de los expedientes de cómputo distrital y de entidad federativa, de las elecciones de representante de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados y de senadores por ambos principios, a las instancias correspondientes y a la Dirección de Estadística y Documentación Electoral (Consejo General, acuerdos: 5 de julio de 2000).

b. Estadística electoral

Atención de solicitudes de información sobre estadística de las elecciones federales

Durante el año 2000, se preparó la información sobre la estadística electoral en medios impresos, magnéticos y ópticos, para atender las distintas solicitudes sobre los resultados de las Elecciones Federales de 1991, 1994, 1997 y 2000, que han sido remitidas a la DEDE en las cantidades que se indican en el siguiente cuadro.

CUADRO 8
SOLICITUDES ATENDIDAS DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES FEDERALES,
POR TIPO DE INFORMACION

Tipo de información	Cantidad
Ocho discos magnéticos con la Estadística de las Elecciones Federales y Locales en el Distrito Federal de 1997, desde el nivel de casilla, incluyendo instructivo para el uso de las bases de datos.	30 juegos
Compendio de resultados de la Estadística de las Elecciones Federales y Locales en el Distrito Federal de 1997	11 ejemplares
Siete discos magnéticos con las Estadísticas de las Elecciones Federales de 1994	15 ejemplares
Cuatro discos magnéticos con la Estadística de las Elecciones Federales de 1991, a nivel de casilla	9 juegos
Compendio de resultados de la Estadística de las Elecciones Federales y Locas en el Distrito Federal de 1997 (edición condensada).	20 juegos
Comparativo de resultados y Participación Ciudadana de las Elecciones Federales de 1991, 1994 y 1997	12 juegos
Disco compacto del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales de 2000	253 ejemplares
Juego de dos carpetas con los impresos y el disco compacto del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales de 2000	51

Fuente: *Informe Anual 2000* (2000). México, IFE-Junta General Ejecutiva, Tomo IV, p. 353-354

Estructuras de bases de datos para el desarrollo de los sistemas de información

La DEDE, realizó los trabajos de diseño y capacitación y coadyuvó en la realización de las pruebas de los módulos de información de la RedIFE, correspondientes a la DEOE, tanto en oficinas centrales como en órganos desconcentrados. Los módulos mencionados fueron: 1. Observadores electorales; 2. Ubicación de casillas; 3. Distribución de documentación y materiales electorales; 4. Representantes generales y ante mesas directivas de casilla, tanto de partidos políticos como de coaliciones; 5. Sistemas de información sobre la jornada electoral; y 6. Seguimiento a las sesiones de consejos y a los cómputos distritales y de entidad federativa (*Informe Anual, 2000, Tomo IV: 354*).

El funcionamiento adecuado de todos los sistemas mencionados permitió a los miembros del Consejo General y de la Junta General Ejecutiva contar con información oportuna y expedita (Consejo General, Acuerdo: 2 de julio de 2000).

Dada la complejidad de los sistemas del SIJE así como de los cómputos distritales de entidad y de circunscripción, la exposición de estos se presenta de manera separada.

Sistema de Información de la Jornada Electoral

La DEDE envió, al área de desarrollo de la Unidad de Servicios de Informática (UNICOM), las observaciones necesarias para asegurar el óptimo funcionamiento del sistema tanto en las Juntas Ejecutivas Distritales, en lo concerniente a la captura de información, como en las Juntas Ejecutivas Locales y Oficinas Centrales, en lo relativo a la consulta e impresión de reportes.

En los días previos a la jornada electoral, se orientó y se resolvieron las dudas que las Juntas Ejecutivas Distritales hicieron del conocimiento de la DEOE, sobre la operación del sistema. Asimismo, se instrumentó un procedimiento de envío de las claves de acceso al sistema (a través de mensajería) que aseguró la confiabilidad de dichas claves.

El día de la jornada electoral, se coordinó la supervisión para que todas las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales accedieran al sistema. En todo caso, en coordinación con la UNICOM, se atendieron y resolvieron los problemas de acceso o funcionamiento que se presentaron.

De esta forma, el Consejo General del Instituto pudo contar con información oportuna sobre casillas instaladas, incidentes de las casillas, presencia de funcionarios de casilla y de representantes de los partidos políticos y coaliciones (Consejo General, Acuerdos: 2 de julio de 2000).

Sistema de cómputos distritales, de entidad federativa y de circunscripción plurinominal

Al igual que en el caso del SIJE, se instrumentó el envío de las claves de acceso del sistema a las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales. El día 4 de julio se verificó que todas las Juntas Ejecutivas Distritales hubiesen accedido al sistema y que este funcionara correctamente. En todo caso, se atendieron y resolvieron los problemas que se llegaron a presentar y se orientó a los capturistas sobre la correcta utilización del sistema.

Con base en la información capturada por las Juntas Ejecutivas Distritales, se presentaron reportes de resultados por distrito, entidad federativa y a nivel nacional de cada tipo de elección, así como gráficas y mapas que ilustran dichos resultados. Como complemento de esta información, también se elaboraron reportes que presentaban los distritos electorales ganados por cada partido político o coalición, así como las fórmulas de candidatos que habían obtenido la constancia de mayoría y validez de la elección de diputados de mayoría relativa.

Con estos materiales se integraron carpetas por tipo de elección, las cuales se entregaron a los miembros del Consejo General y a otras instancias para su difusión en los medios de comunicación.

Por lo que toca a los cómputos de entidad federativa y de circunscripción plurinominal, el domingo 9 de julio se supervisó que todas las juntas ejecutivas locales ingresaran al sistema atendiendo y resolviendo los escasos problemas que se presentaron.

Con base en la información de las actas de cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional y de senadores por ambos principios, que las Juntas Ejecutivas Locales capturaron en el sistema, se

procedió a generar reportes por entidad federativa, circunscripción plurinominal (en el caso de diputados de representación proporcional) y a nivel nacional. Asimismo, se elaboraron mapas y gráficas ilustrativas (Consejo General, acuerdo: 5 de julio de 2000).

Con esta información, se preparo una carpeta con los resultados de los cómputos de entidad federativa y circunscripción plurinominal que se entregó a los miembros del Consejo General. En todo caso, la información sobre los resultados de los cómputos legales que realizaron los Consejos Locales y Distritales fue proporcionada al Consejo General.

No obstante el buen funcionamiento de los sistemas de información, se hizo necesario en el corto plazo revisar los procedimientos para perfeccionar y eficientar los tiempos de captura y actualización de la información en los órganos desconcentrados.

Actividades de preparación para integrar la estadística de las Elecciones Federales de 2000

Para integrar la estadística de las Elecciones Federales de 2000, se elaboró la estructura de bases de datos así como un sistema de cómputo para la captura de resultados electorales y la emisión de diferentes reportes, gráficas y mapas.

De igual forma, se actualizaron y enviaron a las Juntas Ejecutivas Distritales los “lineamientos para la integración de los expedientes de actas de escrutinio y computo de casilla” destinados para la elaboración de la estadística electoral.

Por otra parte, se elaboró un sistema de consulta de la estadística de las Elecciones Federales 2000, para su utilización en cómputos personales. Este sistema presenta los resultados electorales por casilla, sección, municipio, distrito, entidad federativa, circunscripción plurinominal y a nivel nacional. A su vez, permite consultar gráficas de diferentes tipos y mapas de la República

Mexicana y de cada una de las entidades federativas que ilustran los siguientes temas: partidos políticos o coaliciones que obtuvieron el primero, segundo y tercer lugar en votación; participación ciudadana; y fuerza electoral de los partidos políticos o coaliciones por regiones. Lo anterior se puede revisar en los *Resultados Electorales de las Elecciones Federales de 2000* del anexo 7 de la investigación.

Actividades para la integración de la estadística de las Elecciones Federales de 2000

Recepción de expedientes de actas de escrutinio y cómputo de casilla

Con el propósito de recibir estos expedientes en las instalaciones de la DEOE, se habilitó un espacio para colocar las carpetas de los expedientes de cada tipo de elección de los 300 Distritos Electorales y se instaló una mesa de recepción en la que se revisó que las actas de escrutinio y cómputo de casilla se entregaran completas y en el orden preestablecido.

En total se recibieron 900 carpetas, toda vez que cada uno de los 300 vocales ejecutivos distritales entregó tres: una con las actas de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, otra de la elección de Diputados y otra más de Senadores (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 358).

Revisión de los resultados a nivel de casilla

Con el objeto de asegurar que la estadística de las elecciones federales presentara con toda exactitud los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla, la DEDE instrumentó un procedimiento para validar dicha información.

Esta validación implicó revisar en total 340,215 actas de escrutinio y cómputo de casilla de los tres tipos de elección. Para llevar a cabo esta actividad la

DEDE contó con el apoyo de un grupo de trabajo compuesto por 20 validadores, 2 supervisores de validación y 2 almacenistas. (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 358).

De forma paralela a la revisión de los resultados electorales por casilla, se revisó la información relativa a los municipios y secciones que integran cada distrito, lo cual implicó validar que cada una de las secciones electorales estuviera debidamente asignada al municipio, distrito o entidad federativa que le corresponde. Para esto se utilizó en todo caso la información, para el Proceso Electoral 1999-2000, actualizada por la DERFE.

Anulación de resultados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La DEDE recibió, a través de la Secretaria Ejecutiva, copia de las resoluciones dictadas por las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los recursos interpuestos por los partidos políticos y coaliciones. A partir de estos documentos, se procedió a identificar las casillas cuyos resultados fueron anulados o modificados por dichas resoluciones.

Una vez que quedaron identificadas las casillas con resultados anulados y modificados para cada tipo de elección, se realizaron los trabajos de programación necesarios para que el sistema que contiene las bases de datos de los resultados electorales hicieran los cálculos aritméticos correctos, a fin de obtener resultados por sección, municipio, distrito, entidad federativa, circunscripción plurinominal y a nivel nacional (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 359).

Sistema de consulta de la estadística de las Elecciones Federales de 2000

Se desarrolló un sistema de cómputo para hacer atractiva y de fácil consulta la Estadística de las Elecciones Federales de 2000.

El nivel de consulta de la *Estadística de las Elecciones Federales de 2000* estuvo diseñado para ser utilizado en cualquier computadora de características estándares en ambiente windows que es fue el más conocido y comercializado en su momento. Presentó los resultados electorales por municipio, distrito, entidad federativa, circunscripción plurinominal y nacional en formatos especialmente diseñados. Asimismo, se contaba con la opción de obtener las bases de datos de los resultados electorales a nivel de sección de casilla.

El sistema contenía mapas de la República Mexicana así como de cada una de las 32 entidades federativas, tanto con división distrital como municipal, en los cuales se representan los partidos políticos o coaliciones que obtuvieron el primero, segundo y tercer lugar en votación, mediante colores que caracterizan a cada fuerza política.

Por otra parte, el sistema incluía tablas de resultados, gráficas y mapas que ilustran tanto la votación de un determinado partido político o coalición como los niveles de participación ciudadana.

Reproducción del sistema de consulta para difusión

A partir de los trabajos descritos, se elaboró un modelo de disco compacto y su estuche conteniendo, de forma grabada, el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales de 2000 y, de forma impresa, la carátula del disco, portadas, contraportada y manual.

Con el propósito de reproducir el prototipo del sistema, se realizaron las gestiones necesarias para encargar a una empresa especializada la elaboración de 1,200 ejemplares.

Elaboración de carpetas con los impresos de la estadística de las Elecciones Federales de 2000

Con base en los modelos de reportes de tablas de resultados, gráficas y mapas diseñados en meses anteriores para presentar la estadística electoral de forma impresa, se procedió a integrar un modelo de cuaderno incluyendo los resultados a nivel municipio, distrito, entidad federativa, circunscripción plurinominal y nacional (Informe Anual, 2000, tomo IV: 361).

Para acompañar e ilustrar estos resultados, se hizo una selección de las gráficas y mapas que presenta el sistema de consulta. Una vez que el material fue validado, se procedió a reproducir el modelo impreso.

Para la presentación de las impresiones realizadas, se diseñó un modelo de carpeta con un portador de discos compactos y se realizaron las gestiones necesarias para encargar a una empresa la elaboración de 150 ejemplares.

Para efectos prácticos, la edición de la estadística electoral se dividió en dos tomos, de esta forma, se prepararon 75 juegos de carpetas incluyendo el disco compacto del sistema de consulta.

Presentación de la estadística de las Elecciones Federales de 2000

El día 24 de octubre en sesión que celebró la Comisión de Organización Electoral del Consejo General, se presentó la Estadística de las Elecciones Federales de 2000 en dos versiones: una impresa y otra en medio óptico. En primer lugar, se realizó una demostración explicativa de la información y las principales funciones del sistema de consulta.

A su vez, en la sesión de la Junta General Ejecutiva del 30 de noviembre de 2000, se entregó a cada uno de sus miembros las carpetas que contienen el

disco compacto del sistema de consulta y las impresiones de la estadística electoral.

De igual forma, se les hizo llegar a cada uno de los miembros del Consejo General un juego de carpetas con el disco del sistema de consulta y la versión impresa de la Estadística de las Elecciones Federales de 2000.

La presentación pública de la Estadística de las Elecciones Federales de 2000, se realizó el 4 de diciembre en el marco del XII Congreso Nacional de Estudios Electorales organizado por la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A. C. Con la colaboración del Instituto Federal Electoral, el Instituto Electoral del Distrito Federal y al Universidad Autónoma Metropolitana.

En este evento, se realizó una exposición de la información que contiene el sistema de consulta y de la forma de utilizarlo, ejemplificando las principales funciones con que cuenta.

Finalmente, también se enviaron ejemplares del disco compacto del sistema de consulta a los Vocales Ejecutivos de las 32 Juntas Ejecutivas Locales, a fin de que los integraran al acervo de información con que cuentan estos órganos.

c. Documentación y materiales electorales

Impresión de la documentación electoral

En noviembre de 1999, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones legales, aprobó los formatos de la documentación electoral para la jornada electoral del 2 de julio de 2000. Asimismo, por acuerdo del Consejo General, se determinó que la impresión de los formatos de las boletas, actas y documentación de apoyo complementaria, quedara a cargo de los Talleres Gráficos de México (Consejo General, Acuerdo: 30 de noviembre de 1999).

Los distintos formatos de la documentación electoral aprobados por el Consejo General, sumaron un total de 83 documentos: 3 correspondientes a las boletas electorales, 15 a las actas, 16 a la documentación de apoyo y 49 de tipo complementaria.

Por otro lado, el Consejo General del IFE determinó que las boletas electorales se imprimieran en papel seguridad con fibras ópticas y marcas de agua, entre otras medidas de seguridad (Consejo General, Acuerdo: 4 de noviembre de 1999).

La fabricación del papel seguridad estuvo a cargo de la empresa COPAMEX, S. A. de C. V., la cual inicio la producción el 14 de febrero de 2000. La primera entrega se recibió en Talleres Gráficos de México el 21 de febrero y la última el 14 de mayo. En total se fabricaron 1,240.09 toneladas métricas de papel seguridad (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 363).

Durante todo el proceso de fabricación, se contó con el apoyo de la Secretaría de la Defensa Nacional en la custodia tanto dentro de las instalaciones del fabricante de papel como durante los envíos a la Ciudad de México.

La impresión de las boletas electorales comenzó el 6 de marzo con las correcciones a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y terminó el 6 de junio con la impresión de boletas para la elección de Diputados Federales, con el objeto de que el total de casillas aprobadas por los consejos distritales contaran con la cantidad suficiente de boletas para que los ciudadanos inscritos en las listas nominales respectivas pudieran emitir su voto, fue necesario imprimir la cantidad de 61,642,590 boletas para cada una de las elecciones. En virtud de lo anterior, se imprimieron un total de 184,927,770 boleta (Carpeta Informativa, 2000: 13 Numeralia).

La custodia militar en la bodega inicio el 12 de abril y concluyo el 27 de junio.

La entrega de boletas de Talleres Gráficos de México a la Bodega Central del Instituto se realizó en las siguientes fechas: el 13 y 14 de abril se entregaron las correspondientes a la elección de Presidente; el 16 y 17 de mayo las de Senadores; y del 25 de mayo al 10 de junio las de Diputados Federales. Cabe mencionar que en los envíos también se contó con la custodia de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Para las actas y documentos de apoyo, que por sus contenidos y características se imprimen en papel autocopiante, Talleres Gráficos de México los imprimió en un papel especial que permitió la transmisión legible de los datos desde el origen hasta la octava copia.

Con respecto a la impresión de las actas electorales, este se llevó a cabo entre el 15 de marzo y el 14 de abril.

Por último, entre el 27 de enero y el 18 de abril se imprimió un total de 8,153,843 ejemplares de la documentación complementaria y de apoyo (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 364).

Producción de materiales electorales

Una vez presentados los modelos de materiales electorales, en la sesión del Consejo General del 4 de noviembre de 1999, la Dirección Ejecutiva de Administración (DEA), con el apoyo técnico de la DEOE, procedió a la elaboración de las bases de la licitación pública nacional con el objeto de establecer a los proveedores que se encargarían de su producción. Terminado el proceso de la licitación pública con el fallo económico del 10 y 13 de enero, asignándose la producción de los materiales de la siguiente forma: urnas y caja paquete electoral a Plásticos y Metales MYC, S. A. de C. V., Canceles y Barnices de México, S. A. de C. V.; crayones a Formas Finas Fernando Fernández, S. A. de C. V.; y las marcadoras de credencial a Maderas Fe-Ro, S. A. de C. V. (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 365).

La producción de urnas, caja paquete electoral y crayones inicio durante el mes de febrero, concluyéndose primero las entregas de la caja electoral el 24 de marzo, los crayones el 20 de abril y las urnas el 4 de mayo. La producción de la marcadora de credencial y el cancel inicio durante el mes de marzo, terminando las entregas de la marcadora el 31 de mayo y las del cancel hasta el 19 de junio.

La DEOE, a través de la DEDE, dio seguimiento a los procesos productivos en las instalaciones de cada uno de los proveedores, así como en las recepciones de estos materiales en la Bodega Central de Almacenamiento, al tiempo que mantuvo un estricto control de calidad mediante muestreos según el procedimiento *Military Standard*.

Respecto al líquido indeleble, se solicitó a la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional, mejorar la formula usada en 1994 y 1997, con el objeto de contar con un líquido que presentara un tiempo de secado menor, una mayor resistencia a solventes de uso común y una identificación visual inmediata después de su aplicación.

Después de varias pruebas, el 7 de febrero de 2000 se encontró una formula que cubría todos los requisitos exigidos. El Consejo General, en su Sesión del 29 de febrero, aprobó esta formula y designo a la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas para la producción del liquido indeleble.

En su sesión del 2 de marzo, el Consejo General aprobó que la Universidad Autónoma Metropolitana se encargara de la certificación de las características y calidad del líquido indeleble.

De esta forma, la producción del líquido indeleble inició en las instalaciones de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas el 25 de marzo y concluyó el 4 de mayo, produciéndose un total de 231,000 envases. Las entregas a la Bodega

Central del Instituto Federal Electoral terminaron el 6 de mayo, anticipándose al calendario convenido en el contrato (Carpeta Informativa, 2000: 3. Organización Electoral).

La certificación de la calidad del líquido se realizó durante el proceso productivo, con resultados satisfactorios en todos los casos. Además, la Universidad Autónoma Metropolitana mantuvo muestras de retención para la certificación del líquido, posterior a la jornada electoral.

d. Logística electoral

Durante el año 2000 una actividad prioritaria fue la planeación detallada para la recepción, clasificación, almacenamiento y distribución de la documentación y materiales electorales. Para tal efecto, se contrato una bodega en el municipio de Atizapan de Zaragoza, Estado de México, del 1o de enero al 30 de julio de 2000. El recinto contó con una superficie de 14,600 metros cuadrados.

La logística de envío de los documentos y materiales electorales de la Bodega Central a las Juntas Ejecutivas se realizó en tres fases. En la primera, se enviaron los nombramientos de funcionarios de mesa directiva de casilla, la notificación de instalación de casilla y las relaciones de representantes de partidos políticos y coaliciones. En esta fase se utilizaron los servicios de mensajería.

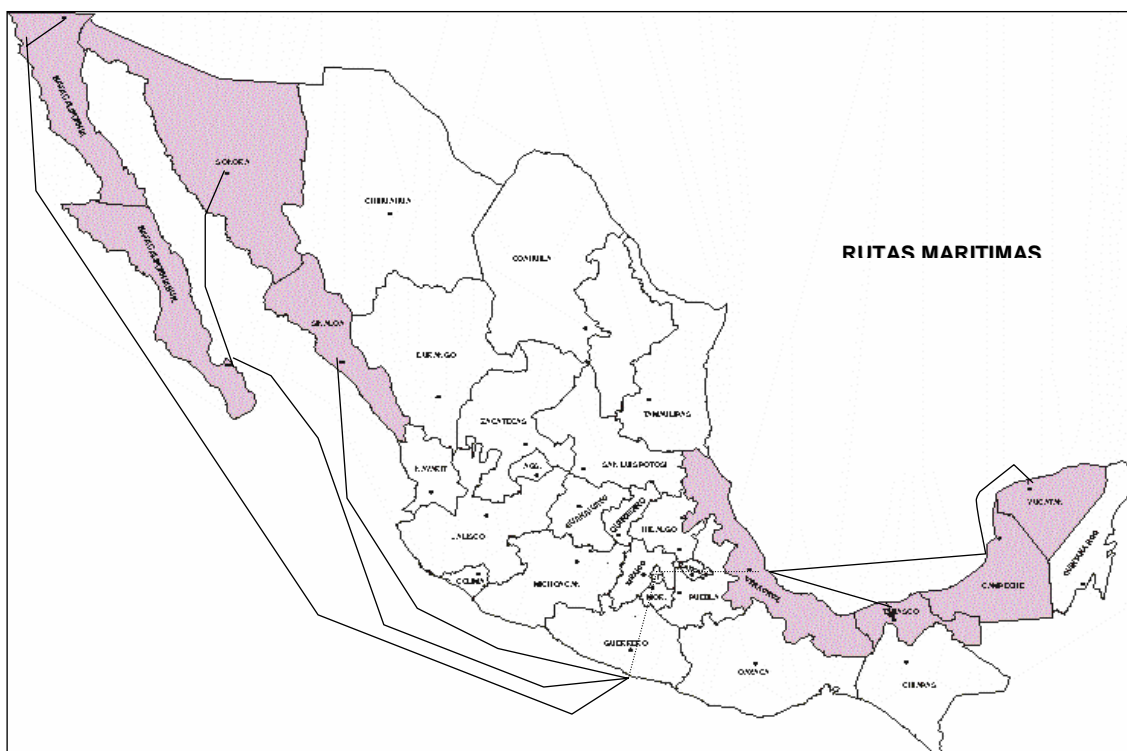
En la segunda fase se enviaron las constancias, los sobres, los carteles, los recibos, los cuadernos de paquete electoral, los crayones y los cancelos. Estos envíos se iniciaron el 9 de mayo y concluyeron en la primera semana de junio, utilizándose para ello 140 vehículos para enviar estos materiales a las 32 entidades federativas (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 367).

La tercera fase comprendió los envíos custodiados por la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional. En esta fase se enviaron las boletas

electorales, las actas, las urnas y el líquido indeleble. Los envíos custodiados se iniciaron el 26 de mayo y concluyeron el 11 de junio de 2000 (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 367).

Los envíos custodiados por la Secretaría de Marina fueron los siguientes. La documentación y materiales electorales enviados a algunos de los estados ubicados en el Pacífico, partieron de la Bodega Central del Instituto con destino al puerto de Acapulco, Guerrero; de ahí se trasladaron a cuatro diferentes puertos del Pacífico: Ensenada, La Paz, Mazatlán y Guaymas. Por último, se efectuaron los traslados a las bodegas de las Juntas Ejecutivas Locales en las capitales de las cuatro entidades federativas correspondientes, es decir, Mexicali, la Paz, Hermosillo y Culiacán. Estas rutas se esquematizan en la siguiente figura.

FIGURA 1
RUTAS CUSTODIADAS POR LA SECRETARIA DE MARINA,
POR ENTIDAD FEDERATIVA

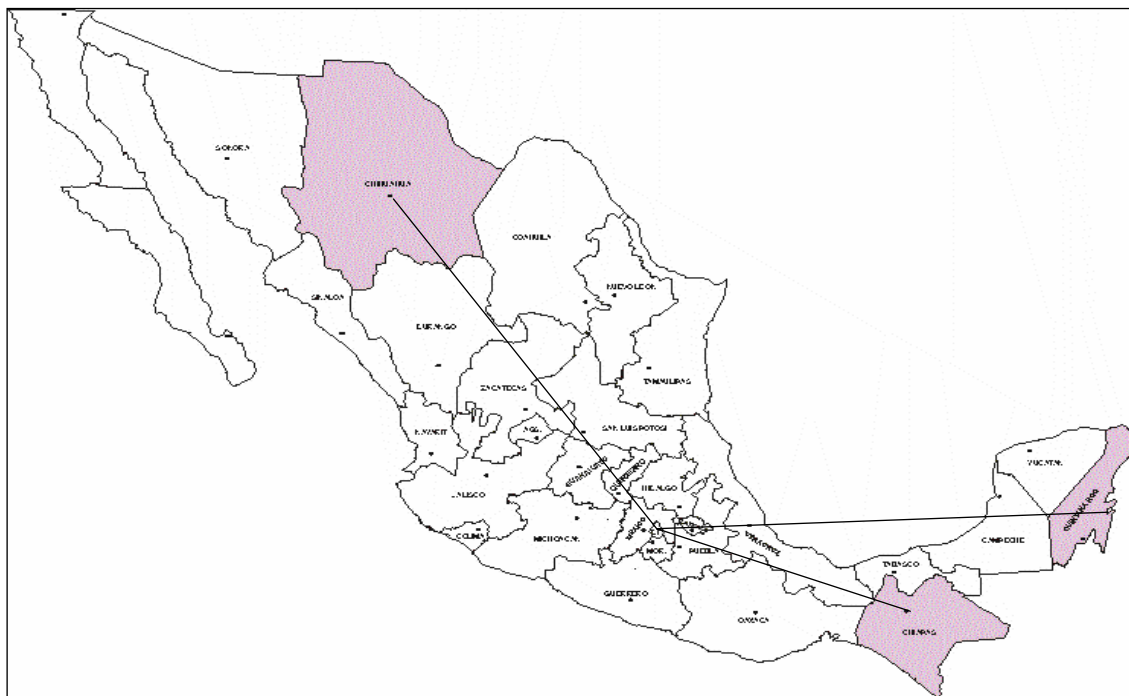


Fuente: *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000*, Tomo II, p. 305

Por lo que respecta a los estados ubicados en el Golfo de México, los documentos y materiales partieron de Atizapan de Zaragoza con destino a la Ciudad de Xalapa; continuaron al puerto de Veracruz, donde se hizo el embarque con destino a tres diferentes puertos en el Golfo de México: Dos Cocas, Ciudad del Carmen y Progreso. De los cuerpos mencionados, se hicieron los respectivos traslados a las capitales de las tres entidades federativas correspondientes: Villahermosa, Campeche y Mérida.

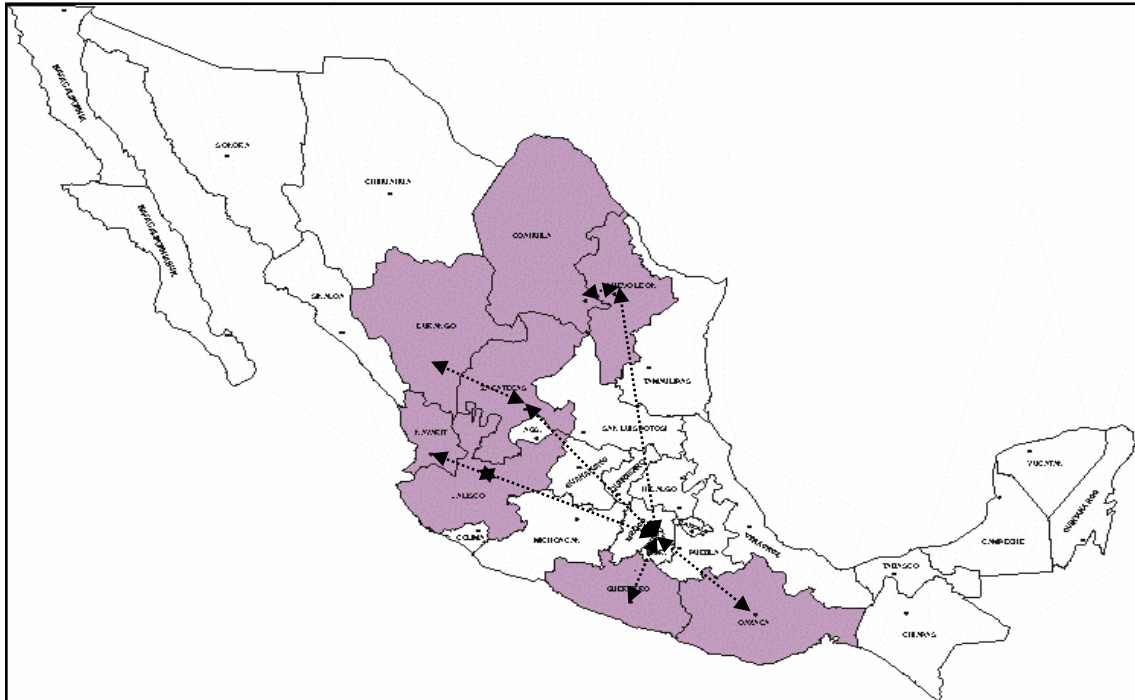
Por otro lado, las rutas custodiadas por la Secretaría de la Defensa Nacional, cubrieron los estados de Hidalgo, Tamaulipas, Aguascalientes, Guanajuato, Tlaxcala, Puebla, México, Michoacán, Colima, Querétaro, San Luis Potosí, Morelos, Distrito Federal, Chiapas, Quintana Roo, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Guerrero, Oaxaca, Jalisco, Nayarit, Zacatecas y Durango. Estas rutas se esquematizan en las siguientes figuras.

FIGURA 2
RUTAS CUSTODIADAS POR LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL,
POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000*, Tomo II, p. 306

FIGURA 3
RUTAS CUSTODIADAS POR LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL,
POR ENTIDAD FEDERATIVA



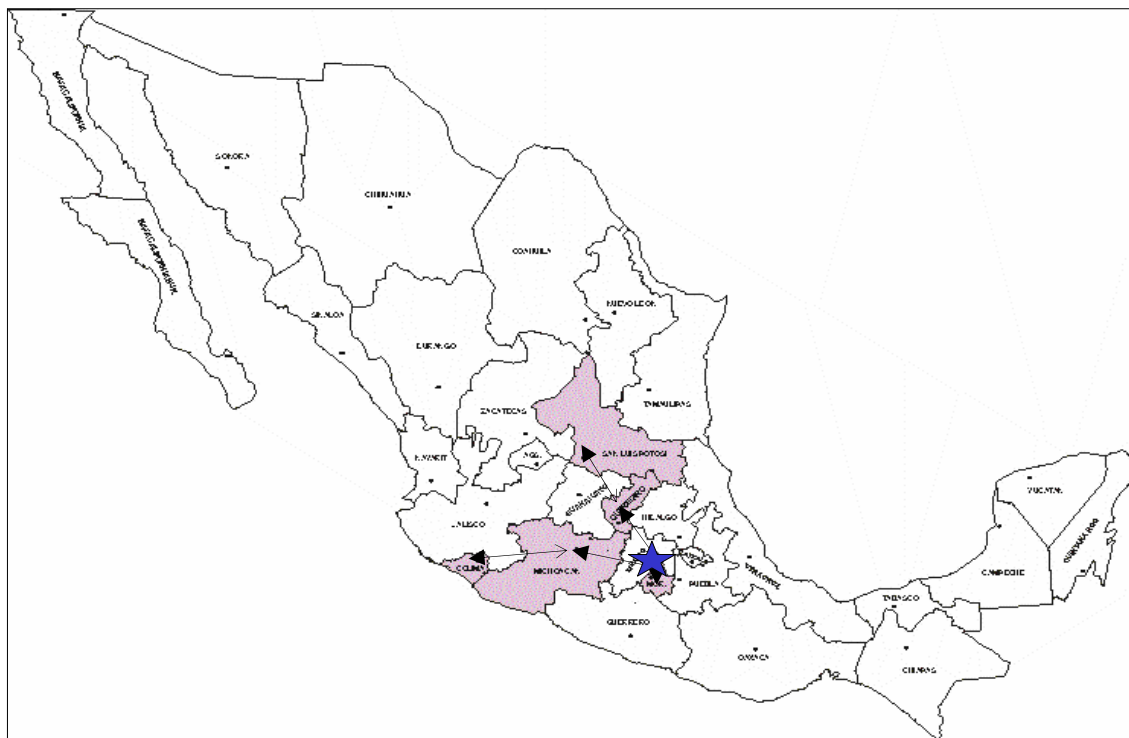
Fuente: *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000*, Tomo II, p. 307

FIGURA 4
RUTAS CUSTODIADAS POR LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL,
POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000*, Tomo II, p. 308

FIGURA 5
RUTAS CUSTODIADAS POR LA SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL,
POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: *Memoria del Proceso Electoral Federal 2000*, Tomo II, p. 309

Para desplazar los envíos de la etapa custodiada a las 32 entidades federativas se utilizaron 101 vehículos (30 para el Distrito Federal y 71 para el resto de las entidades).

En el acto de entrega-recepción de la documentación y los materiales electorales custodiados en cada entidad, participaron el representante de la DEOE, el presidente del Consejo Local, el Vocal Secretario Local (encargados de la redacción de una acta circunstanciada con los pormenores del acto) y el Vocal de Organización Electoral Local. También participaron los representantes de los partidos políticos y coaliciones ante el respectivo Consejo Local y los Consejeros Electorales Locales correspondientes. Se invitó a los medios de comunicación locales y nacionales para que informaran a la sociedad de estos actos. En todos los Consejos Locales, la entrega de la documentación y los materiales electorales fue realizada ante la presencia de

un notario público, el cual firmo un acta dando fe de la celebración de este acto y de la custodia de las bodegas por parte de las fuerzas armadas mexicanas.

Dentro de las actividades posteriores a la jornada electoral que se realizaron en esta área, se encuentra la gestión y el control del suministro de los recursos humanos y materiales para la Bodega Central del Instituto, etapa en la que se concluyó la participación del personal eventual contratado para este propósito. Se apoyó a la DEDE, se contribuyó con la investigación de cursos disponibles para la capacitación de su personal y con la gestión de los recursos humanos necesarios para el desarrollo de la estadística electoral.

e. Planeación y logística electoral

Una de las actividades más importantes en esta materia, fue la elaboración y puesta en marcha de un Programa Maestro de Organización Electoral para el Proceso Electoral Federal 1999-2000. Una vertiente que se desprende del Programa Maestro, fue la aportación de rutas con el objetivo de elaborar el Programa Nacional de Distribución de Documentos y Materiales Electorales a las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales. Se apoyó a la DEDE, en la revisión de los originales mecánicos de la documentación electoral.

Se definieron las estrategias y líneas de acción necesarias para atender las disposiciones que se adoptaron a partir de los acuerdos del Consejo General, mediante una compilación y sistematización de aquellos acuerdos en materia de organización electoral.

En relación con las actividades preparatorias de la jornada electoral, se actualizaron los inventarios de diversos equipos y materiales asignados a las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, por ejemplo: líneas telefónicas, aparatos de fax, equipo de cómputo y vehículos. Con las bases de datos actualizadas y considerando, cuando correspondía, el criterio del grado de complejidad logística electoral de los distritos, se hicieron propuestas de

asignación entre las Juntas; en el caso de los vehículos, se preparó un programa integral de redistribución, uso y asignación de vehículos para las distintas fases del proceso electoral (Informe Anual, 2000, Tomo IV: 369).

Con respecto al Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral, (SIJE), se diseñó la planeación y programación de actividades para su ejecución, se definieron procedimientos específicos para cada una de las actividades relevantes, se elaboraron formatos para la recopilación y captura de información, y se prepararon manuales para capacitación. Se diseñó la programación de diversas pruebas piloto y simulacros (en Oficinas Centrales y en Órganos Desconcentrados), dándoles seguimiento y evaluando posteriormente sus resultados los cuales, en ocasiones, ameritaron el reforzamiento de las actividades de capacitación. Todo lo anterior se sintetizó en la elaboración de diversos documentos y materiales entre los que destacan el Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral 2000 (SIJE) y el Manual de Operación del Asistente Electoral, Supervisor Electoral y Coordinador Distrital (Consejo General, Acuerdo: 27 de abril de 2000).

En el ámbito de la logística del SIJE, se estimaron requerimientos de equipo, materiales y accesorios específicos (a nivel de las Juntas Ejecutivas Distritales) para la ejecución del sistema y se realizaron las gestiones necesarias para su adquisición y distribución. Los elementos más relevantes de la logística del SIJE se condensan en el documento “Sistema de Información sobre el desarrollo de la Jornada Electoral 2000 (SIJE): Programa de Logística”, y tienen que ver fundamentalmente con personal, acondicionamiento de una sala, líneas telefónicas, equipo de cómputo, nodos de red y medios de comunicación (Memoria del Proceso Electoral Federal, 2000: 431-444).

Seguimiento y evaluación

La DEOE, a través de la Dirección de Planeación y Seguimiento (DPS) y en coordinación con la DOR, brindó un puntual seguimiento a las principales

actividades que realizaron los órganos desconcentrados y que conformaron el proceso electoral.

Entre las actividades más importantes destacan las siguientes: sesiones de los Consejos Locales y Distritales; acreditación de observadores electorales nacionales; sustitución de representantes de partidos políticos o coaliciones; registro de recursos interpuestos en contra de los actos o resoluciones de los órganos desconcentrados; solicitudes de registro a candidatos a Diputados y Senadores; aprobación de casillas; publicación de las listas de ubicación de casillas electorales, así como las de los nombres de los funcionarios que integraron las mesas directivas de casilla; designación de los asistentes electorales; acreditaciones y sustituciones de los representantes de partidos políticos y coaliciones ante las mesas directivas de casilla y generales; publicación de los ajustes a las listas de ubicación e integración de las mesas directivas de casilla; entrega oportuna de la documentación electoral a las mesas directivas de casilla; ampliación de los plazos legales para la recepción de los paquetes electorales en las sedes de los Consejos Distritales; instalación de los mecanismos de recolección; entrega de las constancias de mayoría y validez a las formulas ganadoras de la elección de Diputados de Mayoría Relativa; y recepción, depósito y salvaguarda de los paquetes que contengan los expedientes de casillas por parte de los Consejos Distritales.

También se dio seguimiento a diversos elementos de la logística del SIJE en las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, tales como: acondicionamiento de un espacio específico para la sala del SIJE; entrega de los formatos de incidentes en papel autocopiante; instalación de puntos de red y líneas telefónicas; y entrega de radiotransmisores y teléfonos celulares.

El seguimiento a las tareas realizadas por los órganos desconcentrados se realizó a través de la información proporcionada por la DOR, y consultando directamente los sistemas de información de la RedIFE. Se puede concluir que todas y cada una de las actividades realizadas por las Juntas Ejecutivas, se

llevaron a cabo en tiempo y forma.

En el seguimiento de los puestos vacantes que se generaron en los órganos desconcentrados, se registraron 35 cargos con corte al 31 de diciembre de 2000, mismos que se mencionan en el siguiente cuadro.

Administración y Gestión de los Procesos Político-Electorales: el Caso de la Organización de las Elecciones Federales del Año 2000, la Consolidación del Instituto Federal Electoral

CUADRO 9
PUESTOS VACANTES SEGUN CARGO
Y JUNTA EJECUTIVA LOCAL Y DISTRITAL

Entidad	Junta	Cabecera	Vacante	Fecha
CAMPECHE	02	Ciudad del Carmen	VRFE	07/21/00
CHIAPAS	10	Motozintla	VCEEC	10/15/00
COLIMA	02	Manzanillo	VCEEC	21-06-00
DISTRITO FEDERAL	01	Gustavo A. Madero	VCEEC	22-09-00
DISTRITO FEDERAL	03	Azcapozalco	VCEEC	23709/00
DISTRITO FEDERAL	04	Gustavo A. Madero	VRFE	25/19/00
DURANGO	01	Santiago Papasquiaro	VCEEC	05-04-00
GUANAJUATO	01	Dolores Hidalgo	VCEEC	30-10-00
GUANAJUATO	06	León	VCEEC	22-09-00
GUERRERO	01	Coyuca de Catalán	VCEEC	25-08-00
GUERRERO	03	José Azueta	VCEEC	30-11-00
GUERRERO	05	Tlapa de Comonfort	VCEEC	30-11-00
HIDALGO	01	Huejutla de Reyes	VCEEC	28-08-00
JALISCO	17	Joyotepec	VCEEC	29-06-00
MÉXICO	03	San Felipe	VRFE	29-06-00
MÉXICO	05	Teotihuacan	VE	25-04-00
MICHOACÁN	02	Puruandiro	VCEEC	30-11-00
NUEVO LEON	04	San Nicolas de los Garza	VRFE	30-06-00
NUEVO LEON	09	Linares	VE	01-10-00
OAXACA	02	Teotitlan	VE	07-11-00
OAXACA	07	Juchitan	VE	01-10-00
PUEBLA	04	Libres	VCEEC	01-01-00
PUEBLA	11	Puebla	VE	30-11-00
PUEBLA	14	Izucar	VE	29-06-00
PUEBLA	14	Izucar	VRFE	10-07-00
QUINTANA ROO	01	Cancún	VE	15-11-00
TABASCO	LOCAL	Villahermosa	VCEEC	22-09-00
TABASCO	04	Villahermosa	VCEEC	15-05-00
TAMAULIPAS	3	San Fernando	VRFE	31-08-00
TAMAULIPAS	04	Matamoros	VE	31-10-00
TAMAULIPAS	06	El Mante	VRFE	31-10-00
VERACRUZ	03	Tuxpan	VE	15-11-00
VERACRUZ	11	Coatepec	VRFE	30-11-00
VERACRUZ	18	Zongolica	VCEEC	30-11-00
VERACRUZ	23	Minatitlán	VRFE	01-07-00

Fuente:

Informe Anual 2000 (2000). México, IFE-Junta General Ejecutiva, Tomo IV, p. 372-373

B. La Comisión de Organización Electoral

a. Integración

Por acuerdo del Consejo General del día 22 de noviembre de 1996 se integró la Comisión de Organización Electoral y que fue presidida por el Consejero Electoral Lic. Jesús Cantú Escalante e integrada por los Consejeros Electorales, Mtro. Alonso Lujambio Irazábal, Mtro. Juan Molinar Horcasitas (hasta el mes de noviembre de 2000) y Dr. Emilio Zebadúa González (hasta el mes de noviembre de 2000) y en calidad de Secretario Técnico el titular de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, Mtro. Jaime Rivera Velásquez.¹¹ El 3 y 4 de diciembre de 2000 aceptan el cargo de Consejero Electoral el Lic. Gastón Luken Garza y el Lic. Virgilio Rivera Delgadillo respectivamente.

En el siguiente cuadro se puede apreciar el nombre de los Consejeros Electorales y los Secretarios Técnicos que han integrado la Comisión de Organización Electoral desde el 22 de noviembre de 1996 a octubre de 2003.¹²

¹¹ La Comisión de Organización Electoral fue presidida por los siguientes Directores Ejecutivos de Organización Electoral, en su calidad de Secretarios Técnicos: Dr. Leonardo Valdés Zurita, Lic. Elena Verdugo Quiñónez y el Mtro. Jaime Rivera Velásquez.

¹² El objetivo de este trabajo no es revisar a detalle el papel de la Comisión de Organización Electoral. Este punto se trató en el Capítulo IV.

Administración y Gestión de los Procesos Político-Electorales, el Caso de la Organización Electoral en las Elecciones Federales del año 2000: Consolidando al Instituto Federal Electoral

CUADRO 10
 INTEGRACION DE LA COMISION DE ORGANIZACION ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
 21 DE NOVIEMBRE DE 1996 A OCTUBRE DE 2003

cargo	22 de noviembre de 1996	1 y 4 de diciembre de 2000	11 de diciembre de 2000 al 31 de octubre de 2003
Presidente	Consejero Electoral Lic. Jesús Cantú Escalante	Consejero Electoral Lic. Jesús Cantú Escalante	Consejero Electoral Lic. Gastón Luken Garza
	Consejero Electoral Mtro. Alonso Lujambio Irazábal	Consejero Electoral Mtro. Alonso Lujambio Irazábal	Consejero Electoral Dr. Mauricio Marino Huerta
	Consejero Electoral Mtro. Juan Molinar Horcasitas ¹	Consejero Electoral Lic. Gastón Luken Garza ²	Consejero Electoral Lic. Virgilio Rivera Delgadillo
	Consejero Electoral Dr. Emilio Zebadúa González ²	Consejero Electoral Lic. Virgilio Rivera Delgadillo ⁴	Consejera Electoral Dra. Jacqueline Peschard Mariscal Consejero Electoral Lic. Jesús Cantú Escalante Consejero Electoral Mtro. Alonso Lujambio Irazábal
Secretario Técnico	Director Ejecutivo de Organización Electoral Dr. Leonardo Valdes Zurita*		
	Directora Ejecutiva de Organización Electoral Lic. Eliena Verdugo Quiliones**		
	Director Ejecutivo de Organización Electoral Mtro. Jaime Rivera Velázquez***	Director Ejecutivo de Organización Electoral Mtro. Jaime Rivera Velázquez	Director Ejecutivo de Organización Electoral Mtro. Jaime Rivera Velázquez

¹ Presenta su renuncia el 23 de noviembre de 2000

² Presenta su renuncia el 27 de noviembre de 2000

³ El 1o de diciembre de 2000 acepta el cargo de Consejero Electoral

⁴ El 4 de diciembre de 2000 acepta el cargo de Consejero Electoral

* Presentó su renuncia en diciembre de 1997

** 1o de febrero - 15 de octubre de 1998

(16 octubre - 15 diciembre de 1998 encargado de la DEOE Lic. Gilberto Moreno Pecina)

*** 16 de diciembre de 1998 a la fecha

Fuentes:

Memoria del Proceso Electoral Federal 2000, Tomo I, p.100

Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba la nueva integración de las Comisiones del Consejo General, Sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2000 del Consejo General

Propuesta que presenta el Consejero Presidente al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de diversos nombramientos, Sesión ordinaria del 30 de enero de 1998 del Consejo General

b. Funcionamiento

La Comisión de Organización Electoral inició sus sesiones de trabajo en el mes de enero de 2000 y celebró 8 sesiones ordinarias, 10 sesiones extraordinarias, 6 sesiones especiales y 12 sesiones de Comisiones Unidas de Capacitación Electoral y Educación Cívica y Organización Electoral en cumplimiento del Acuerdo del Consejo General por el que se establece un Programa de Seguimiento a las Actividades de los Organos Desconcentrados del Instituto Federal Electoral durante el Proceso Electoral Federal del año 2000 (Memoria del Proceso electoral Federal, 2000, Tomo II: 101).

Se conocieron las actividades de los subprogramas de Coordinación para la integración y funcionamiento de los órganos locales y distritales; documentación electoral; logística electoral; preparación y desarrollo de la jornada electoral; bases de datos y sistemas de información; actos posteriores a la elección; y estadística electoral.

Se mantuvo informado al Consejo General, a través de los informes trimestrales de la Junta General Ejecutiva.

Se realizaron gestiones para dotar a los Consejeros Electorales Locales y Distritales de identificaciones y para que contaran con una cuenta de correo electrónico que permitiera la comunicación eficiente y oportuna.

Se supervisó que las Juntas Ejecutivas estuvieran conectadas a la RedIFE, lo que permitió atender situaciones particulares generadas por la complejidad de cada uno de los 300 distritos electorales.

Además, se dio seguimiento a la planeación y realización de sesiones de los Consejos Locales y Distritales y a los Acuerdos tomados en las mismas; se verificó la asistencia de los Consejeros y Representantes de los partidos políticos y coaliciones.

Se coadyuvó en la definición de cédulas de seguimiento en materia de organización electoral. Mismas que, junto con el calendario fueron aprobadas por el Consejo General el 27 de enero de 2000.

Asimismo se verificó el cumplimiento de las actividades, a través de la red interna de información del Instituto (INTRANET).

Conclusión

1. En las democracias representativas modernas, se da una nueva forma de interpretar el sentido y alcance de la Administración Pública. A partir de la evidencia proporcionada por los años de crisis, los hechos han demostrado la inoperancia de los Estados y administraciones sobredimensionados (secuestradores de iniciativas de particulares) e implementadores de políticas fiscales deficitarias y populistas. Ahora se apunta hacia una economía y sociedad abierta, en la cual la alternancia en el poder hace que los gobiernos sean de políticas públicas y consensos, en el que las negociaciones y acuerdos son parte sustantiva para que se adopten e implanten acciones acordes con la participación de la sociedad.
2. Las democracias y la alternancia en el poder han permitido el diseño y desarrollo de instituciones catalizadoras de movimientos y expresiones cuyas acciones favorecen las tareas de gobernar por consensos, en los cuales se construyen responsabilidades, acuerdos, compromisos y agendas de trabajo que reflejan la interacción de los ciudadanos con las autoridades. Por ello, en los gobiernos de consensos se establecen relaciones de comunicación y negociación que articulan intereses, procesan demandas y formulan rutas de acción para atenuar y mejorar las condiciones de la sociedad.
3. Hoy la categoría “espacio público” es el eje principal en el cual se mueve las relaciones de la Administración Pública y la sociedad (integrada por particulares). En este contexto, lo público no es más estatal, sino ahora se identifica con los intereses genuinos del ciudadano. Por ello, los problemas públicos son un elemento básico para que la Administración Pública defina el “paradigma” que la revalore y combine alcances concretos, empíricos y argumentativos. Lo público demanda que la Administración Pública sea menos

administradora de recursos y se centre primordialmente en la administración de las políticas, y lo público es motivo de desestatización para reconocerlo como un patrimonio de la sociedad; y debido a la complejidad, independencia e interrelación, los problemas públicos únicamente pueden analizarse, consolidarse y solucionarse con enfoques multidisciplinarios.

4. En una Administración Pública regida por la democracia, no se requiere de gobiernos sobredimensionados, sino responsables. Por lo que, la confianza de los gobiernos y Administración Pública es de vital importancia, dado que se relaciona con el sistema de vida que el mundo contemporáneo se organiza en instituciones eficaces. Con la confianza se estimula la lealtad de los ciudadanos con las instituciones de gobierno. Siendo la confianza propia de una cultura democrática, es referente para dimensionar de modo razonable las atribuciones y cometidos de las administraciones públicas. Por lo anterior, el saldo político de las políticas depende del cumplimiento de las metas alcanzadas, y, de esta manera, la relación entre las políticas y el público ciudadano se ubica en situaciones de recompensa o castigo.

5. Al haber un distanciamiento entre las acciones programadas y las acciones realizadas se presenta una posición que tiene costos negativos para las autoridades electas y el gobierno, ello implica que hay un vacío que deteriora la confianza en las instituciones públicas y las desacredita como instancias que pueden obrar con eficiencia y responsabilidad. La separación de estas acciones provoca que aumente el desencanto de los ciudadanos en el gobierno y los gobernantes, hasta crear situaciones que dificulten una relación de cooperación que tenga como objetivo garantizar la eficacia y acción pública, baste recordar que con ésta, las autoridades y los ciudadanos deciden atender y solucionar los problemas que tienen naturaleza pública con base en criterios, recursos y capacidades institucionales. Por ello, los gobiernos abiertos,

competitivos y responsables no incurrir en salidas fáciles y engañosas de que deben de intervenir en todos y cada uno de los sectores sociales para ordenar y coordinar los recursos, la información y las instituciones que respondan a los objetivos que justifican los alcances de la acción colectiva.

6. El gobierno por consensos es consecuente con el establecimiento y funcionamiento del sistema profesional de carrera, con el propósito de asegurar la continuidad de las políticas, favorecer la certidumbre que necesitan los agentes del mercado; multiplicar la confianza de los ciudadanos al tener vigente la cultura de la meritocracia y así ordenar los procesos de selección, permanencia y evaluación continua para que los servidores públicos con el perfil idóneo, ocupen los cargos de dirección y operación en la función pública. En este sentido, los sistemas profesionales de carrera deben de operar con reglas claras y transparentes para estar a la altura de las administraciones públicas abiertas y los ciudadanos interesados en el desarrollo de éstos. Por ello, la profesionalización del servicio público es primordial para mejorar la calidad de las instituciones de gobierno, orientándose a terminar con el patrón de la lealtad individual para formalizar la lealtad institucional.

7. La gestión pública es el método que el gobierno por consenso utiliza para construir acuerdos, compromisos y agendas de trabajo que reflejan la interacción de las autoridades con los ciudadanos. La ventaja institucional y procedimental de la gestión pública en la pluralidad democrática, consiste en que se acredite más por estrategias, no tanto por la dimensión y burocrática de problemas públicos. Por ello la gestión pública en los gobiernos por consensos se da de forma abierta con corresponsabilidad de los diferentes grupos de interés que integran la sociedad. Por otro lado, la gestión pública es en forma paralela la gestión de las políticas y estas dan origen a la gestión del gobierno entendida como la suma de acciones encaminadas a la realización de objetivos

y metas colectivas. Por ello, la gestión pública, permite la atención focalizada de los problemas públicos y en esa medida, es adaptativa y flexible para responder con oportunidad y eficacia al espacio dinámico y horizontal de la sociedad civil.

8. Política Pública responde a la lógica del poder democrático y a la existencia de un gobierno de leyes. Es por medio de la política pública como la sociedad y autoridades cooperan para formular y dar cause a los problemas de la vida democrática, por medio de caminos institucionales que permiten que los conflictos y los problemas sean objeto de atención y solución específica, que tienen solución y resolución, y que considera la importancia de la civilidad y eficacia democráticas. Y, en el diseño e implementación de las políticas públicas dependen de la capacidad técnica, organizativa y tecnológica que los servidores públicos tienen, además de los valores e intereses que asumen para concretar la gestión de los asuntos públicos. Con la política pública se gobierna a la sociedad y es una herramienta clave en el ámbito de la democracia procedimental entendida como un sistema que procesa demandas y formula soluciones colectivas a partir de la acción de los grupos de interés que alimentan el pluralismo político; ideológico y económico de la sociedad. En este sentido mientras haya capacidad de dirección pública e implementación eficaz de las políticas públicas se estará generando gobernación.

9. Para construir la gobernabilidad democrática se debe contar con una Administración Pública eficaz (aparato gubernamental encargado del diseño e implementación de las políticas públicas). Una aparato que, por su propia naturaleza, tiende a moverse con menor rapidez de la que suelen exigir los cambios políticos, pero de cuyo funcionamiento depende en buena medida que las transformaciones políticas y económicas de carácter institucional se conviertan en realidad. Una de estas instituciones, que entran en el esquema

de mayor participación ciudadana en la solución de problemas públicos es el Instituto Federal Electoral.

10. Al no detentar el Estado más el monopolio para la organización de las elecciones federales, esta función pública se transfirió al Instituto Federal Electoral. La disolución de este monopolio público multiplicó los procesos de democratización, que rompieron con la tendencia de que sólo el Estado tienen la responsabilidad y la facultad para la atención de los asuntos públicos. En este sentido, el Instituto Federal Electoral, en su relación con lo público se erige como una institución abierta, transparente, accesible y responsable. Por esta razón, esta función es ahora patrimonio de la sociedad civil. Por ello, el Instituto Federal Electoral forma parte del sistema de instituciones que se orientan a organizar la vida de la sociedad moderna para asegurar sus condiciones y relaciones de convivencia, donde lo individual y lo colectivo son el binomio que caracteriza a las capacidades que pueden y deben aprovecharse para dar sentido a la multiplicidad de los proyectos.

11. Para lo anterior, el Instituto Federal Electoral impulsó un proceso de modernización al interior de la Institución que mediante la capacidad de implementación y negociación permitieron que sus procesos administrativos se actualizaran. La reestructuración en Oficinas Centrales permitió afrontar el reto de la organización electoral con eficiencia y calidad, optimizando recursos con una distribución funcional de las áreas de dirección y un fortalecimiento de las áreas de planeación, de ahí que el modelo de gestión del Instituto Federal Electoral en la organización electoral de las Elecciones Federales del Año 2000 haya estado enmarcado en la calidad institucional, en la cual la ciudadanía, los miembros del Servicio Profesional Electoral (con su elevado nivel directivo y técnico instrumental) y bajo un elevado código ético es un modelo que respondió a las necesidades y expectativas de la población hacia este Instituto,

en el cual el gran acierto fue la integración de los ciudadanos en la organización y supervisión del Proceso Electoral, haciendo de la elección un asunto público y que a su vez fue llevado a cabo mediante la administración de los procesos electorales.

12. El Servicio Profesional Electoral es una modalidad y herramienta de buen gobierno que permite la continuidad de los objetivos, políticas, planes, programas y proyectos del Instituto Federal Electoral, con él se han evitado la interrupción de programas, muy dado en instituciones de la Administración Pública. El Servicio Profesional Electoral, permite un compromiso de sus miembros con el Instituto, pues saben que se ingresa, permanece y avanza únicamente por las capacidades propias, por lo que hay un mayor compromiso con los programas del Instituto y sus valores. En este sentido la discrecionalidad en la evaluación de los miembros del Servicio Profesional Electoral no aplica y sí en cambio, se fortalece la lealtad hacia la institución. Con el Servicio Profesional Electoral, la responsabilidad pública se situó por encima del interés particular y se definió a favor de la vida pública, de ahí que la formación de los cuadros profesionales en el Instituto Federal Electoral es estratégico para el desarrollo de la gestión de procesos electorales.

13. La ciudadanía en la organización de las Elecciones Federales tienen un papel trascendental. La ciudadanía en el Instituto Federal Electoral se presenta en la integración de los consejos locales y distritales, los representantes de los partidos políticos ante casillas, los capacitadores asistentes electorales y sobre todo en los ciudadanos que integraron en todo el país las mesas directivas de casilla, y que aplican cada uno en su ámbito de acción tareas y actividades que hacen imparcial, creíble y funcional el quehacer del Instituto Federal Electoral en la organización electoral de las Elecciones Federales. En otras palabras, la ciudadanía consiste en la

participación de los ciudadanos en todas y cada una de las partes sustantivas de la organización electoral. Planteado de otra manera, lo anterior puede significar un incremento en cuanto recursos financieros para la organización de una elección federal, sin embargo, mientras la desconfianza siga presente, lo más prudente es mantener una estructura tripartita en Instituto Federal Electoral (consejeros electorales-partidos políticos-ciudadanos).

14. La actuación del Instituto Federal Electoral en el Proceso Electoral Federal de Año 2000 fue un ejemplo de cómo se supo conjugar el punto de vista orientado a reglas y un punto de vista orientado a resultados, destacando la importancia de la calidad y oportunidad en sus procesos, todo ello bajo un esquema público. Para ello utilizó la planeación, coordinación, seguimiento, evaluación y dirección en las diversas etapas y fases del Proceso Electoral Federal. Las instituciones democráticas tienen un alcance práctico desde el momento en que son capaces de producir resultados eficaces. Por ello, la legitimidad por resultados en el Instituto Federal Electoral se asocio con la eficacia del cumplimiento de sus diversas metas plasmadas en las Políticas y Programas para el Año 2000, así como los diversos instrumentos de planeación y programación, prueba de ello fue el reconocimiento a nivel internacional del Instituto Federal Electoral en la organización de las Elecciones Federales del Año 2000, toda vez que la transición que se dio en el poder de un partido político por otro se dio de manera pacífica.

15. El Instituto Federal Electoral forma parte de las instituciones modernas, que sabe controlar la incertidumbre por medio de políticas y acciones que tienen como fin último la certidumbre de la población hacia su forma de actuar. Sin embargo, en aras del proceso de modernización (nula brecha entre las acciones programadas y acciones realizadas) es pertinente su revisión tanto funcional como estructural para dar respuesta a los males públicos que afectan

al Instituto. A decir, es importante que los cambios que se recomienden tomen en cuenta a los actores afectados y que no sea una decisión unilateral para su realización, de esta manera la capacidad de implementación de estos cambios sería mayor. Lo anterior no significa que se de solución a todo, para eso se debe de desarrollar una agenda institucional que se desarrolle mediante una política pública para que los problemas tengan una solución y resolución permanente.

Epílogo

Problemas públicos y agenda electoral en el Instituto Federal Electoral

El objetivo del epílogo es conceptualizar y revisar el grado de alcance de la agenda institucional en el Instituto Federal Electoral. De igual manera, se presenta la agenda electoral en la que se tendrá que trabajar en los próximos años para fortalecer la confianza en el Instituto Federal Electoral.

A. La formación de la agenda y definición de problemas públicos

a. Formación de la agenda

Política pública es una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que, sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente problemas y defectos públicos (Aguilar, 1996c: 7).¹

Así pues, los problemas públicos y agenda de gobierno, desde la premisa de que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, se abordan las primeras etapas y tramos de la hechura de la política: cómo los gobiernos formulan su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; cómo definen o explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos.

¹ Para un cabal análisis e instrumentación de política pública puede consultarse: a) los 4 volúmenes de la Colección *Antología de Políticas Públicas* coordinada por el Dr. Luis Aguilar Villanueva; b) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* de Giandomenico Majone; c) *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* de Eugene Bardach y; d) El capítulo III "Reforma del Estado, políticas públicas y gasto social", en *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea* del Dr. Ricardo Uvalle Berrones.

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. Política pública supone gobernantes elegidos democráticamente, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos.

En suma, al hablar de políticas públicas se menciona decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar, 1996c: 36).

Se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica.

Por agenda de gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, sobre objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.

El que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerada como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas varias decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo.

La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respecto de las cuales se sienten obligados a actuar (Aguilar, 1996c: 30).

Se puede llamar propiamente *formación de la agenda* al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Aguilar, 1996c: 30).

Cobb y Elder, señalan que por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La importancia del proceso se debe básicamente dos hechos. Primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: son siempre más los asuntos en pelea por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo, los problemas de una política no son datos a priori, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituye un problema y es propiamente un asunto de "interés público", esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. Los problemas de la política son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad.

Ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no solo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirve para afirmar una concepción particular de la realidad.

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia

del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de Estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del Estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que pueden empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los nexos o las inconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado.

Roger Cobb y Charles Elder distinguen entre dos tipos de agenda. La primera agenda es llamada “sistémica”, “pública”, “constitucional”; la segunda, “institucional”, “formal” o “gubernamental”. La primera “ésta integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tienen su propia agenda sistémica”. El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones.

Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional” (Cobb y Ross, 1976: 126).

Esta concepción aporta una visión más compleja de la construcción de la agenda de gobierno. Muchos asuntos pueden haber alcanzado atención, visibilidad o interés en una comunidad política, haber sido considerados por la mayoría de los ciudadanos como asuntos públicos que merecen el involucramiento del gobierno por caer dentro del ámbito de las obligaciones constitucionales del estado y ser materia de la competencia gubernamental y, sin embargo, no logran ser objeto de consideración seria de ayuntamientos, ejecutivos, legisladores, jueces o burocracias.

También muchos asuntos significativos, sustentables como públicos, se desvanecen si no logran visibilidad, difusión, aceptabilidad en la comunidad política o si se les descalifica como ajenos y contradictorios al espíritu constitucional.

Todo sistema político, por su constitución, cultura, ideología, visión de la historia nacional, por sus corrientes de opinión, lugares comunes, prejuicios, tiene fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y los descalifican, los valoran o rechazan. Esta selectividad del sistema político es determinante para que las demandas avancen y convenzan al gobierno de su validez. Normalmente los gobiernos reflejan en sus actos los límites, las tendencias y hasta las proclividades del sistema político que conducen.

La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la “contaminación”, la “pobreza extrema”, la “seguridad nacional”) y que pueden ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender.

En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el “sida”, el “analfabetismo”, el “narcotráfico”). Cobb y Elder precisan:

La agenda sistémica será siempre más abstracta, general y mas amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada. Más aún, las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podría plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (Aguilar, 1996c: 33).

Cobb y Elder ofrecen un modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistémica o pública desde la premisa de los conflictos de grupo, preguntándose cómo los conflictos logran dilatar su “alcance, intensidad y visibilidad”, convertirse en asuntos públicos y demandar la intervención gubernamental.

Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. El modelo parte con la idea de que la complejidad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión. Asuntos inofensivos, que no desatan enfrentamientos, quedarán circunscritos en su localidad y pasarán inobservados. Sólo demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, actual o potencialmente conflictivos, son los candidatos.

Acontecimientos sociales que sirven de “mecanismos de disparo” (sucesos económicos y elecciones entre otros) y actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primer definición, los “iniciadores”, son el primer paso del trayecto.

Las características de la definición son también factores que favorecen o impiden la difusión del problema entre un mayor número de ciudadanos. El grado de especificidad de una definición, su grado de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez.

Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para

grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo.²

Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que susciten actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos. Por lógica si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitara en principio su difusión al conjunto de una comunidad política.

El trayecto culmina cuando la definición de una cuestión, después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo de su polémico camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política. En este momento, la cuestión puede ser llamada pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno, exigiendo un lugar en la agenda formal de sus organizaciones y programas.

A manera de conclusión, se puede plantear que cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal. En efecto, si la cuestión ha logrado difundirse entre los ciudadanos de la comunidad política local o nacional, cuenta entonces con toda la fuerza para levantar una presión masiva sobre el gobierno y exigir se le preste seria atención y se analice la manera de atenderla.

² Los autores distinguen cuatro tipos de público: “grupos de identificación” (los directamente afectados por el problema e involucrados en la cuestión), “grupos de atención” (los grupos que, por muchas razones, se interesan específicamente en el problema), “público atento” (sectores de la población que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad), y el “público en general” (la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio y se formula emocionalmente).

b. Definición de problemas públicos

Si se considera secuencial y cronológicamente el proceso de la política, se pasa a la definición del problema una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno.

Hay formulaciones que contradicen las valoraciones básicas de numerosos grupos sociales y que trascienden las posibilidades legales o hacendarías de los gobiernos. Difícilmente podría un gobierno democrático hacer suya una definición que no contara con el consenso político ciudadano, marchara en contra de la legalidad establecida, consumiera dudosamente los recursos públicos y escapara a formas de supervisión y cooperación social.

La búsqueda de definiciones teóricamente consistentes, culturalmente aprobadas y gubernamentalmente tratables es tan difícil como exigida en el campo del análisis y la recomendación de políticas.

Hogwood y Gunn, entienden por definición del problema:

[...] se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de las políticas públicas, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quien no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Aguilar, 1996c: 52).

“Quien define es quien decide”, es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión.

Lo anterior, significa que la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción.

También averiguar quién es quién en la definición del problema es de gran interés político y administrativo, por cuanto permite saber quiénes son los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos y saber si su influencia descansa en algún tipo de información, conocimiento y destreza profesional o sí, en cambio, se basa simplemente en la fuerza de su posición económica o política, al margen de toda información objetiva o argumentación racional.³

En efecto, los miembros del círculo decisorio último, debido a orígenes sociales y educativos similares y vínculos emocionales de lealtad e identificación que desarrollan a lo largo de sus interacciones y responsabilidades comunes, tienden a seleccionar los mismos problemas, se aficianan a plantear y analizar las cuestiones desde una misma óptica e instrumental, buscan reiteradamente los mismos elementos y las mismas correlaciones causales, y en consecuencia se inclinan en un mismo formato de respuesta y por un determinado diseño de política.⁴

Los problemas públicos no son sencillos, fácilmente solubles. En los estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas

³ Autores que han estudiado la dinámica de grupo, han insistido con evidencia favorable que en el planteamiento de los problemas, en la construcción de opciones y en la elección juega un papel determinante el Groupthink de los decisores de las políticas. Los decisores actúan con restricciones psicosociales, motivacionales y cognoscitivas en el uso de la información y del conocimiento científico. Por "pensamiento de grupo" (Janis), se entiende la manera de pensar de los individuos intensamente involucrados en un grupo y que se caracteriza por el hecho de que "su deseo de unanimidad e identificación anula su interés por evaluar realísticamente las opciones de acción... Es un deterioro de la eficiencia mental, de la percepción de la realidad y del juicio moral, debido a las presiones internas del grupo" (Janis, 1972: 9). La integración, más que la discordancia y la discusión se vuelve la norma de los miembros de un grupo cohesionado e íntimo.

⁴ Abundan los ejemplos de gobierno que, sin el acicate de la libre opinión pública, el pluralismo político y la alternancia democrática, se clausuran en sus mismas ideas y aspiraciones, en sus manías teóricas, analíticas y políticas (mafias).

públicos, son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Su alto grado de dificultad de debe, en gran parte, a que los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos.

Muchos y graves son obviamente los problemas que los privados y sus grupos enfrentan, plantean y resuelven, sin convertirlos en problemas públicos. Muchos son también los problemas que escapan al control de los privados en razón de su misma naturaleza, como serían las llamadas “fallas del mercado”: bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías de información, y que se transforman por su importancia estratégica en cuestiones públicas.

Asimismo la debilidad de ciertos consumidores y productores, incapaces de resolver satisfactoriamente sus problemas privados mediante intercambios entre privados, ocasiona que politicen sus situaciones de vida y transformen en públicos sus penosas dificultades particulares. De hecho es que, por razones de seguridad, de equidad, de eficiencia en algunas ramas de bienes y servicios, el gobierno se hace cargo de problema para cuya solución no siempre hay información y conocimiento y, sobre todo, tampoco consenso, colaboración o transformación entre los ciudadanos.

Los problemas públicos han sido llamados *wicked problems* (Webber y Rittel, 1973): problemas retorcidos, malignos, enrollados, tramposos. Es decir, problemas sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución, cuya solución no es nunca verdadera o falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia. Problemas cuya complejidad e irresolubilidad aumenta en la medida que se profundiza la intervención estatal y la sociedad se acostumbra a considerar que la única manera de abordarlos es por la vía estatal.

El poder de instrumentación y herramental de los gobiernos es limitado –leyes y disposiciones coactivas, asignación de recursos, información- frente a problemas cuya solución total, resolutoria, implica cambios sociales y culturales de tiempo largo. Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos “no hay soluciones sino re-solución”. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática.

Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven.

Los problemas son construcciones sociales, políticas, de la realidad. El problema se vuelve una cuestión: se debate sobre sus componentes, causa, consecuencias y planteamientos. Se debate acerca de los pasos a dar para resolver el problema y acerca de si su definición y planteamiento sea correcta, de manera que se pueda resolver.

De ahí que el problema de la definición de los problemas públicos es entonces doble. Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

En la vida pública se definen y plantean los problemas para resolverlos. Hay una interdependencia conceptual entre el problema y la solución. Los problemas se plantean, se estructuran, de manera que tengan una respuesta, sean solubles.

Es insostenible, contradictoria, la noción de problemas irresolubles. Por consiguiente, definir un problema significa “crear el problema”, en línea con la tesis organizacional conocida de “soluciones en busca de problemas”.

Crear un problema consiste en “encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo”. Wildavzky, afirma: “el análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y al tiempo que disponen” (Aguilar, 1996c: 60).

Si definir un problema es plantearlo, “estructurarlo”, de manera que pueda tener solución, los problemas públicos no son la excepción. Deben ser planteados, estructurados, de manera que sean gubernamental-socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Su planteamiento es determinante para la solución.

La manera como se ha definido el problema, el tipo y número de preguntas que implica, lo constituye en soluble o irresoluble. Herbert Simon, fue uno de los primeros en llamar la atención sobre “la estructura de los problemas” y distinguió entre “problemas bien estructurados y mal estructurados”. Los problemas bien estructurados se distinguen por tener características precisas. Cuentan con un criterio preciso para comprobar la solución y un proceso mecanizable para aplicar el criterio; tiene un “ámbito del problema” que puede ser representado en estado inicial, intermedio y final del problema; puede indicar las operaciones que de manera correcta o incorrecta llevan de un estado al otro del problema; ofrecen la información necesaria para realizar las operaciones de cálculo y transitar de un estado a otro.

En suma, un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un “solucionador general del problema”, es decir, cualquier conocedor de su estructura tiene en principio la capacidad de resolverlo.

En contraste, un problema “mal estructurado” es obviamente el que carece de las características mencionadas. Muchos problemas públicos, no todos, al final de su construcción, poseen una estructura laxa, imprecisa, que dificultan al público y al gobierno saber qué resolver, cómo resolverlo, y saber si las operaciones efectuadas llegaron a resolverlo.

En efecto, el planteamiento de muchos problemas públicos no indica cuál es su criterio de solución y cuáles sus operaciones de solución, cuál es su ámbito y alcance, cuáles sus diferentes estados de solución.

Central es entonces saber si y cómo pueden estructurarse bien los huidizos y desordenados problemas públicos, “al estructurados”. El mismo Herbert Simon, ofrece una pista, en analogía con las tareas del diseño arquitectónico e industrial. Lo procedente es desmontar la estructura enferma de los problemas muy complejos, sobrepuestos, difusos, y descomponerla en problemas más precisos y circunscritos, para los cuales se cuenta con “memoria”, con una historia de razonamiento y decisiones que a lo largo de muchas conjeturas, errores y aprendizajes, ha podido llegar a establecer los criterios, pasos y operaciones de solución. Se trata de desarticular el sistema impreciso, complicado, desmesurado, en subsistemas precisos, solubles, manejables.

El diseño total comienza a tener estructura al descomponerse en los diversos problemas de sus componentes y al traer a la memoria las diversas condiciones y especificaciones que son aplicables para que el diseño de sus componentes sea correcto... El problema resulta bien estructurado en lo particular, aunque quede mal estructurado en lo general o en su conjunto (Simon, 1973: 190).

Frente a los problemas hay una memoria institucional y administrativa que se despierta y que se pone a la obra. Hay problemas iguales o análogos a los anteriormente tratados, que serán estructurados y procesados como en el

pasado; hay también problemas nuevos, inéditos.⁵ Estos, sobre todo, si son de gran complejidad y tamaño, son reelaborados y estructurados por los organismos gubernamentales, al analizarlos en sus diversos componentes y, particularmente, en aquellos componentes particulares para los cuales cuentan con información, teoría y tecnología probada, condiciones políticas y jurídicas favorables, y tiempo.⁶

Este desmontaje de los grandes problemas públicos con pequeños problemas manejables es frecuentemente obligado no sólo por razones cognoscitivas y técnicas de solución. Hay razones institucionales; diversos poderes del Estado, niveles de gobierno y diversas agencias gubernamentales que deben por ley intervenir en el tratamiento de una determinada cuestión. Y razones fiscales; no hay recursos públicos disponibles para atacar simultáneamente todo el frente de problemas que comportan un problema público severo.

Importante es entonces saber estructurar o plantear los problemas, para no hallar la solución correcta al problema equivocado. Plantear correctamente los problemas significa un muy depurado ejercicio lógico y científico. Se trata nada menos que de la formación de los conceptos sociales (su identidad y diferencia, su clasificación) y de la formación y prueba de los enunciados causales (teorías y modelos).

Los problemas públicos mal estructurados son precisamente aquellos en los que los afectados y los decisores pueden coincidir en denunciar lo colectivamente indeseable de algunos hechos y, sin embargo, no contar con

⁵ Simon introdujo también la distinción entre decisiones “programadas y no programadas”. Las primeras tienen que ver con situaciones o problemas que se repiten, son de rutina, y para cuyo abordaje las organizaciones cuentan con procedimientos probados. En contraste, las “no programadas” enfrentan situaciones “inéditas y no estructuradas”, para las cuales las organizaciones no tienen procedimientos probados, por lo que deben buscar “un tratamiento singular” y “apoyarse en cualquiera de sus habilidades genéricas para emprender una acción orientada al problema, inteligente y adaptativa”.

⁶ Un ataque integral al problema mayor, cuyos límites y estructura se desconocen, cuyos criterios, reglas y operaciones de solución se ignoran, sería una invitación al fracaso o una empresa que, para echarla andar y mantenerla en movimiento, consumiría muchos recursos políticos y fiscales.

una identificación segura de los elementos que constituyen el hecho calificado como problema ni conocer tampoco sus nexos causales principales, para poder alterarlo en el sentido deseado.

El síntoma de los problemas mal estructurados es justamente la indeterminación acerca de cuáles son los componentes de la situación que consideran han ser modificados o removidos, y/o acerca de cuáles pueden ser los factores que los originan y en los que, por ende, habría que intervenir e incidir. Dicho más intencionalmente que causalmente, no se sabe cuáles serán los fines u objetivos preferidos a realizar y/o los medios para realizarlos.

Si no se sabe lo que se quiere resolver o lo que puede resolverlo (el efecto y/o causa), se está en la total incertidumbre, en la irresolución.

Para escapar a decisiones inciertas, bajo la presión hostil de los reclamantes, se tiende a definir el problema en términos accesibles a los modelos, teorías y tecnologías que dominan las organizaciones gubernamentales y que han demostrado ser eficaces en otras circunstancias.

Se seleccionan entonces los factores causales que supuestamente removerán o alterarán los componentes indeseados de los hechos-problema, pero, por la definición equivocada, los componentes realmente a inhibir y modificar, quedarán inalterados, intactos.

Seguir insistiendo en un esquema causal que funciona bien para una cierta clase de hechos, pero que no puede funcionar en una situación erróneamente clasificada como perteneciente a esa clase de hechos, es una testarudez que los gobiernos pagan caro.⁷

⁷ Es el caso de políticas que absorben los recursos públicos al tratar problemas "tragamonedas", porque fueron estos erróneamente definidos y planteados. O es el caso de políticas regulatorias que reglamentan asfixiadamente la conducta, aumentan las prohibiciones e incrementan las penas y multas, pero sin conseguir que ocurran los sucesos deseados. Son pues, blancos equivocados para proyectiles certeros.

Estructurar bien un problema es producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como “cusa de” o “efecto de”. Se corre el riesgo de que se anticipe una falsa solución, por incorporar audazmente una hipótesis causal incorrecta, pero es la única manera de que el planteamiento de un problema práctico tenga sentido.

Las políticas públicas son “hipótesis de trabajo, no programas a seguir y ejecutar rígidamente. Las políticas serán experimentales en el sentido en que deberán ser objeto de observación constante y experta para conocer las consecuencias que ocasionan cuando se ponen en acción” (Dewey, 1987: 202-3).

Sociedad y gobierno deben conocer la situación de incertidumbre o de riesgo que acompaña a muchas decisiones públicas. En muchos campos de acción es más probable el error que el acierto. Esta probabilidad es explicable y justificable por la naturaleza rebelde de los problemas públicos.

Aguilar Villanueva señala que los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver, que el gobierno no tiene una ciencia superior, una capacidad lógica y científica trascendente a la información y talento de la coacción, por la magnitud de los recursos que es capaz de movilizar, los gobiernos pueden resolver problemas que los ciudadanos en lo individual o mediante sus organizaciones son incapaces de resolver.

Tarde o temprano los gobiernos encaran problemas complejos y severos que requieren planteamientos cognoscitivos muy elaborados, para los que la sociedad (científicos, técnicos, intelectuales, universidades y centros de investigación, despachos de consultoría...) no han creado aun información, conocimiento y tecnologías.

En este momento se viven problemas colectivos sin respuestas colectivas. Problemas que la sociedad genera y que la sociedad, no obstante sus libertades individuales y sus poderes colectivos, no acierta aún a resolver. Entonces más, que en ningún otro momento se exige la comunicación y entendimiento entre gobierno y sociedad, ofrecer los mejores argumentos de por qué se elige un determinado curso de acción.⁸

En estos momentos sociedad y gobierno entienden claramente que “público” quiere decir mucho más que simplemente “civil” y más, mucho más, que simplemente “gubernamental” (para los que, en fuerza de la inercia de la tradición apolítica, entendieron los asuntos públicos como los actos de autoridad del gobierno).

La política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por lo que, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y de no repetirlos incesantemente.

Si algo enseña el difícil arte de estructurar bien los espinosos problemas públicos, es darse cuenta de que es más decisivo para el buen gobierno contar con organizaciones públicas capaces de aprender, de reconocer y remediar sus errores inevitables, que intentar diseñar políticas infalibles, inmunes de todo error.

⁸ En este momento cobra importancia las observaciones de Giandomenico Majone, quien muestra la necesidad de superar la visión “decisionista racional” del análisis de políticas, cada vez menos operativa en la solución de los problemas públicos complejos, y la de introducir complementariamente una visión “posdecisional” argumentativa. Ante las dificultades inocultables de ciertas cuestiones, es necesario explicar persuasivamente las razones que condujeron a tomar una cierta decisión, de manera que el público interesado entienda y tal vez comparta instrumentos y objetivos de la decisión gubernamental. Véase: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica (1997).

La racionalidad político-administrativa resulta de un aprendizaje colectivo. Por ello, condiciones necesarias son la democracia plural y competitiva, que presiona a los gobiernos a hacer bien las cosas, *so pena* la sanción de la alternancia, y el servicio público profesional, entrenado al análisis y a la autocrítica, más que a la complacencia del gobernante en turno.

Y, el fondo, una visión laica de las políticas públicas, que jamás pondrán el punto final a los problemas públicos, pero que pueden contribuir a hacerlos manejables, despojándolos de sus aspectos más nocivos colectivamente.

Los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no sólo de grupos de interés poderosos sino también de sus esquemas mentales. La fuerte cohesión de una élite política puede estrechar y estereotipar sus fuentes de información, sus análisis de problemas y las opciones políticas, sus procedimientos de cálculo de las consecuencias y su percepción de las restricciones. Sus “sistemas de creencias” (conceptos y creencias causales) pueden prejuzgar todo el trabajo de información y análisis, llegando en los casos extremos a cerrar ojos y oídos ante los hechos portadores de “disonancia cognitiva”.

Por su naturaleza construida, los problemas de las políticas pública “son productos del pensamiento que actúan en su entorno, elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. Lo que se experimenta son situaciones (Aguilar, 1996c: 58).

Los gobiernos y sus analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables. Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados.

Cerrar esa brecha para que el consenso y la colaboración sea posible significa normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; en el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema.

B. La agenda electoral del Instituto Federal Electoral

Para aplicar una agenda pública e institucional al Instituto Federal Electoral se precisó la estructura y organización de esta institución,⁹ asimismo se revisó su desempeño en materia de organización electoral en las Elecciones Federales de 2000¹⁰ y el desempeño del IFE en el Proceso Electoral Federal de 2003.¹¹ Resultado de esto se elabora una agenda electoral que el Instituto Federal Electoral tendrá que desarrollar en los próximos años. A continuación se mencionan.

Esta agenda debería incluir los siguientes aspectos:

1. Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE)

Se debe mejorar la estrategia de alimentación de la información del sistema, ya que el tiempo que emplean los capacitadores-asistentes es excesivo para informar la problemática y funcionamiento de las casillas, quedando desfasados con respecto a la información que poseen los medios de comunicación y los partidos políticos.

⁹ Véase el capítulo V, *Elecciones, proceso electoral e Instituto Federal Electoral* de esta investigación.

¹⁰ Véase el capítulo VI, *La organización electoral en órganos centrales del Instituto Federal Electoral* de esta investigación.

¹¹ Reunión Nacional de Consejeros Electorales Locales de 2003, celebrada el 30 y 31 de agosto de 2003 en la Ciudad de México. En el caso del 2006 se consultó a José Woldenberg (2007), *Conferencia Magistral. Diagnóstico y Perspectivas*. Mesa V. *Autoridad Administrativa Electoral: El Instituto Federal Electoral*, Seminario "Constitución, Democracia y Elecciones: La Reforma que Viene". Ciudad Universitaria, 14 de febrero de 2007

Se deberá continuar con las pruebas piloto de los sistemas de comunicación toda vez que han demostrado su funcionalidad.

2. Sesiones de cómputo distrital

Las sesiones de cómputo distrital tienen que rediseñarse y perfeccionarse para ser más ágiles, pues el seguir cantando uno por uno los votos emitidos lleva mucho tiempo.

3. Observadores electorales

Se deberá regular el trabajo de los observadores electorales y agrupaciones, ya que en muchos casos, estos no presenten informes de labores. Además estas figuras no únicamente deberán estar en la jornada electoral, sino que se les tendrá que exigir que estén presentes en toda el proceso electoral.

4. Documentación y materiales electorales

Mejorar la calidad y funcionalidad de las mamparas, crayones y líquido indeleble, debido a la fragilidad de las primeras, a la falta de consistencia en altas temperaturas de los segundos y, por secarse rápido los últimos.

En el caso de elecciones concurrentes es importante insistir en el cumplimiento del convenio en forma y tiempo establecido, toda vez que los órganos electorales estatales en ocasiones entregaron de manera incompleta y fuera de tiempo el material electoral para la capacitación de funcionarios.

5. Selección, contratación, capacitación y evaluación de Caes y Supervisores Electorales.

Optimizar y simplificar el procedimiento establecido por el Consejo General sobre el particular. Lo anterior por lo siguiente: Se tenderá que dar mayor

tiempo para la difusión de la convocatoria; analizar la conveniencia de mantener el sistema de las entrevistas a través de paneles, buscando alternativas que respondan al perfil de este personal, o establecer entrevistas diferenciadas por regiones a efecto de reclutar al personal según las características locales; aumentar el salario y gastos de campo a los Caes; elaboración de bases de datos de los Caes cuyo desempeño haya sido sobresaliente, a efecto de que se les considere en futuros procesos electorales; y diferenciar la capacitación entre los Caes y los Supervisores.

6. Mejorar la estrategia de capacitación e integración de mesas directivas de casilla

Lo anterior surge entre otras cosas, porque: no se entregan los materiales a los Consejos Locales y Distritales con la antelación debida; intensificar la realización de simulacros; que las actas electorales se remitan a las mesas directivas de casilla prellenadas; hacer énfasis en la capacitación para el llenado de las actas electorales; y mayor capacitación en zonas rurales.

7. Consulta Infantil y Juvenil

Se sugiere asignar mayores recursos para la difusión y organización de esta consulta y que se realice no el día de las elecciones federales, sino dentro de los programas escolares.

8. Integración y funcionamiento de las Comisiones de Consejeros Electorales

Se sugiere reglamentar las facultades de las comisiones para determinar sus responsabilidades y obligaciones; brindar a las comisiones instrumentos jurídico-administrativos; incrementar canales de comunicación entre los Consejos Local y Distritales, que permitan retroalimentar experiencias y acciones de organización; y establecer mecanismos de evaluación del ejercicio

de los Consejeros Electorales, que permitan incentivar la participación en las actividades de supervisión del proceso electoral.

9. Vinculación entre Consejos Electorales y Juntas Ejecutivas

Trasparentar el uso de recursos financieros asignados a las Juntas y Consejos Distritales, y estos se tendrán que asignar en función del tipo, la distancia y la complejidad del distrito; mejorar la comunicación entre los vocales hacia los Consejeros Electorales; evaluar el papel de los secretarios técnicos de las comisiones, porque les falta trabajo de calidad.

10. Campañas electorales

Dotar al Instituto Federal Electoral para exigir a los partidos políticos el retiro de su propaganda electoral una vez concluido el proceso electoral y reglamentar las precampañas de los partidos políticos.

11. Asignación de recurso para el Proceso Electoral Federal

Hacer expedita la radicación de recursos financieros para que lleguen a tiempo y se permita planear las actividades de campo y exigir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que los ahorros de los recursos del Instituto se queden dentro del mismo, para fomentar programas para el fomento de la cultura ciudadana.

12. Registro Federal de Electores

Realizar la redistribución, debido a que hay desequilibrios demográficos que la hacen necesaria; realización de campañas en las escuelas, preparatorias y ciudadanos de la tercera edad, para invitarlos a que realicen sus trámites de actualización de credencial para votar; abrir módulos itinerantes durante la

Campaña Anual Intensa en aquellos distritos de grandes concentraciones poblacionales y de vasta extensión territorial; y que se apliquen medidas de seguridad necesarias para evitar el mal uso del padrón electoral.

13. Diseñar nuevos mecanismos de transparencia de selección de ciudadanos para conformar los consejos locales y distritales.

14. Establecer una prohibición a los Consejeros Electorales salientes por un tiempo para que no puedan ser candidatos a puestos de elección popular.

15. Estado y medios: campañas gubernamentales y promoción del voto

Que los partidos políticos realicen una difusión correcta de sus ideas y plataformas políticas, pues este fue uno de los factores que motivan el abstencionismo (falta de propuestas reales); reglamentar las precampañas de los partidos políticos; reglamentar la difusión de la obra pública que realicen los gobiernos a nivel federal y local, para que esta concluya con un mes de anticipación a la jornada electoral.

16. Participación ciudadana y abstencionismo

Fortalecer los programas de educación cívica; realizar el análisis de los listados nominales con fotografía de la casilla sobre los ciudadanos que no acudieron a votar, y detectar el motivo del abstencionismo a través de estadísticas, si fue por la lejanía, por la edad, sexo y con ello establecer políticas para la promoción del voto; depuración del Padrón Electoral, toda vez la movilidad existente de ciudadanos en tránsito, lo que permitiría tener un conocimiento más exacto sobre la participación ciudadana.

17. Mayor coordinación con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales con el propósito de difundir en la población los delitos electorales así como su sanción.

18. Voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Ya se dio un paso muy importante, no obstante, habrá que diseñar nuevas modalidades para atender a muchos más mexicanos que residen en el extranjero.

19. Desconcentración de los procesos administrativos de sanción a los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales.

20. Revisión de las normas para contar los votos en las coaliciones electorales.

21. Establecimiento de una vigencia legal para la credencial de elector con fotografía (10 o 12 años).

22. Conveniencia de concentrar en una sola fecha los comicios que se desarrollen en un mismo año.

23. Conveniencia de revisar el criterio que impide establecer más de cinco casillas especiales en el mismo distrito.

24. Posibilidad de acceder a una muestra de la documentación electoral para fines de estudio.

25. Renovación escalonada del Consejo General del Instituto Federal Electoral cada año, con el propósito de que se salvaguarde una parte de la experiencia.

C. La consolidación del Instituto Federal Electoral

El 2 de julio del año 2000 no constituyó una inauguración: fue, mas bien, una confirmación. Dicho de otro modo, fue la prolongación de fenómenos sucesivos que se habían instalado en México desde hace años y cada vez con mayor

intensidad: partidos políticos con un poder creciente, aumento de su competitividad, copiosas votaciones, alternancia en los niveles municipal y local del poder estatal. El 2 de julio fue una nueva vuelta de la tuerca, la mayor, en la irresistible expansión de la democracia en México (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 486).

El 2 de julio del año 2000 es la desembocadura de una mecánica política y electoral peculiar. Las posibilidades de la alternancia ya están proporcionadas, pero la decisión de votar mayoritariamente por un partido distinto al PRI para la Presidencia del país no estaba dada, tenía que ser construida, era parte de la lucha política misma. Las reglas del juego habían dejado de ser parte del conflicto (las de 1997 y las del año 2000 eran idénticas). Si se quería remover al PRI del poder presidencial no había que modificar las reglas electorales, lo que faltaba era precipitar esa decisión entre millones de personas; y esto fue lo que logró una coalición electoral –fraguada por el Partido Acción Nacional y el Verde Ecologista de México- el 2 de julio (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 486).

Antes del 2 de julio del año 2000, México había logrado una normalidad jurídica y política en casi todas las elecciones. A partir de la creación del Instituto Federal Electoral, los comicios federales resultaron cada vez más confiables, mejor organizados y más equitativos (Véase los resultados de las Elecciones Federales de 2000, 2003 y 2006 en los anexos 6, 7 y 8). De 1991 a 1994, y de ahí a 1997, un proceso tras otro, una negociación y una reforma tras otra, laboriosamente, el país iba resolviendo cada una de sus asignaturas electorales: la eficacia técnica del personal electoral y su imparcialidad, la legalidad de los actos, la limpieza de la organización, la equidad en la competencia, el acceso a los medios de comunicación, la confianza hacia la autoridad electoral, la protección de los derechos y la adecuada solución a los diferendos (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000: 492).

El papel del IFE fue crucial durante la década de los noventa: su tarea fue la de mantener abierta, transitable, la vía electoral. Era un imperativo político mayor, el que las elecciones federales resultaran confiables para todas las fuerzas políticas del país. Era la asignatura política número uno después del trauma suscitado por la crisis electoral de 1988: la vía electoral abierta como condición indispensable para la factibilidad de la transición democrática, para que los partidos políticos y la opinión pública entendieran y se comprometieran con la vía electoral.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis F (1999) "Coordinación social y Administración Pública" en *Reforma del Estado y Coordinación Social*, en Norbert Letcner (et-al) (1999), México, Instituto de Investigaciones Sociales y Plaza y Valdés.

Aguilar Villanueva, Luis F (1996a), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antología de Políticas Públicas.

Aguilar Villanueva, Luis F (1996b), *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antología de Políticas Públicas.

Aguilar Villanueva, Luis F (1996c), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antología de Políticas Públicas.

Aguilar Villanueva, Luis F (1996d), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Antología de Políticas Públicas.

Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bardach, Eugene (1999), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: Un manual para la práctica*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica y Miguel Ángel Porrúa.

Bozeman, Barry (1998), *La gestión pública*. Su situación actual, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.; Universidad Autónoma de Tlaxcala y Fondo de Cultura Económica.

Camau, Antonio (2001), *Gobernabilidad y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 6

Crespo, José Antonio (2001), "Fundamentos políticos de la rendición de cuentas" (Introducción), en *Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 1, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, México, 2001.

Dahl, Robert (1999), *La democracia*. Una guía para los ciudadanos, España, Taurus.

Fortalecimiento de la democracia a través de la educación cívica (1999), Conferencia Internacional. Memoria, Instituto Federal Electoral-Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica-CIVITAS Internacional, Ciudad de México, 29 de septiembre al 1º de octubre de 1999.

Dror, Yehezkel (1993), *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica.

Elster, Jon y Slagstad, Rune (1999), *Constitucionalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Fernández Santillán, José (2003), *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Océano.

Friedman, Milton (1992), *La economía monetarista*, España, Gedisa editores.

Giddens, Antony (2000), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus.

González Llaca, Edmundo (2005), *Corrupción. Patología colectiva*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., Comisión Nacional de los Derechos Humanos del Distrito Federal y Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Government of the Future (2001), France, Organization for Economic Co-operation and Development.

Governance in the 21st Century (2001), France, Organization for Economic Co-operation and Development.

Guerra Ortiz, Victor, Alonso y Coria, Alberto y Carrerto Sanginés, Jorge (1999), *Programa de Resultados Electorales Preliminares 1997*, México, Instituto Federal Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México.

Hayek, Friedrich A (2002), *Camino de servidumbre*, España, Alianza Editorial.

Kuhn, Thomas S (1981). *La tensión esencial. Estudios selectos sobre la tradición y el cambio en el ámbito de la ciencia*, México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-Fondo de Cultura Económica, 1982.

Lechner, Norbert (1999) "El Estado en el contexto de la modernidad" en *Reforma del Estado y Coordinación Social*, en Norbert Letcner (et-al) (1999), México, Instituto de Investigaciones Sociales y Plaza y Valdés

Loeza, Soledad (2003), *Oposición y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 11

Majone, Giandomenico (1975), "La factibilidad de las políticas sociales" en la *Hechura de las políticas*, en Luis F, Aguilar Villanueva (Coordinador) (1992), México, Miguel Ángel Porrúa, Antología 2.

Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.

Méndez Martínez, José Luis y Raich Portman, Uri (2000), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la Administración Pública y los organismos electorales*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. e Instituto Federal Electoral.

Méndez Martínez, José (1993), *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, México, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas A. C., Internacional Society for Third Sector Research y Miguel Ángel Porrúa.

Merino Huerta, Mauricio (2003), *La transición votada*, Crítica a la interpretación del cambio político en México, México, Fondo de Cultura Económica.

Mintzberg, Henry (1992), *Diseño de organizaciones eficientes*, Argentina, El Ateneo.

Mintzberg, Henry (1999), "Gestionar el gobierno, gobernando la gestión" en *¿De burócratas a gerentes?*, en Carlos Losada Marrodón (1999), Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

Nacif, Benito (2007), *Para entender las instituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.

Nohlen, Dieter (1998), *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

North, Douglass C (2001), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

OCDE-INAP-MAP (1997), *La ética en el servicio público*, España, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de Administraciones Públicas.

OCDE-MAP (1997), *Las transformaciones de la gestión pública*. Las reformas en los países de la OCDE, España, Organización para la Cooperación y Desarrollo

Económicos, Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia.

OCDE-PUMA (1995), *Gobierno en transición*. Reformas al sector público en países de la OCDE, México, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, PUMA y Departamento del Distrito Federal.

OCDE-PUMA (1996), *Un gobierno alerta*. Iniciativas de servicios de calidad en la administración, México, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, PUMA y Departamento del Distrito Federal.

Orozco Henríquez, Jesús (1997), "Los valores éticos tutelados por el régimen electoral", en Sergio García Ramírez (Coordinador), *Los valores en el derecho mexicano*. Una aproximación, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Fondo de Cultura Económica.

Popper, Karl R (1991), *Conjeturas y refutaciones*, El desarrollo del conocimiento científico, México, Paidós.

Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado*. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina, Gran Bretaña, Cambridge University Press.

Przeworski, Adam (1998), *Democracia sustentable*, Argentina, Paidós.

Rebolledo Gout, Juan (1992), *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica.

Simon, Herbert. A., (1992), *La nueva ciencia de la decisión gerencial*, Argentina, El Ateneo.

Simon, Herbert. A., (1973), "*The Structure of Ill-Structured Problems*", en *Artificial Intelligence*, vol 4, pp. 181-201.

Ugalde Ramírez, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia*. El caso de México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, Capacitación Electoral y Educación Cívica, Instituto Federal Electoral, 2002.

Uvalle Berrones, Ricardo (2000), *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*. Retos y perspectivas, México, Plaza y Valdés-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México.

Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador) (2005), *Perfil contemporáneo de la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

Uvalle Berrones, Ricardo (2001), *La recuperación conceptual y metodológica de la Administración Pública*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, Pachuca, Hidalgo, 28, 29 y 30 de noviembre de 2001.

Uvalle Berrones, Ricardo (2003), *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

Uvalle Berrones, Ricardo (1997), *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.- Universidad Autónoma del Estado de México.

Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador) (1999), *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*, México, Plaza y Valdés-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México.

Woldenberg, José, Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro (2000), *La mecánica del cambio político*. Elecciones, partidos y reformas, México, Cal y Arena.

Woldenberg, José (2006), *Para entender los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.

Woldenberg, José (2007), *Conferencia Magistral. Diagnóstico y Perspectivas*. Mesa V. Autoridad Administrativa Electoral: El Instituto Federal Electoral, Seminario "Constitución, Democracia y Elecciones: La Reforma que Viene". Ciudad Universitaria, 14 de febrero de 2007.

HEMEROGRAFIA

Luis F, Aguilar Villanueva (1990), "Política pública y gobierno del Estado" en *La Revista del Colegio*, Año II, Núm. 4, octubre de 1990, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.

Cobb, Roger, Ross, Jennie-Keith and Ross, March Howard (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, vol. 70, no. 1, 1976, USA.

LEGISLACIÓN Y PUBLICACIONES OFICIALES

Calendario de Actividades de los Órganos Desconcentrados del Instituto Federal Electoral 1999-2000 en Materia de Capacitación Electoral y Organización Electoral (2000), México, Instituto Federal Electoral-Secretaría Ejecutiva.

Calendario de Actividades Relevantes del Proceso Electoral Federal 1999-2000. (2000). México, Instituto Federal Electoral -Secretaría Ejecutiva.

Calendario Anual de Actividades 1999 (1999), México, Instituto Federal Electoral-Secretaría Ejecutiva.

Calendario Anual de Actividades 2000 de las Juntas Distritales Ejecutivas (2000), México, Instituto Federal Electoral-Secretaría Ejecutiva-Dirección del Secretariado, I Tomo.

Calendario Anual de Actividades 2000 de las Juntas Locales Ejecutivas (2000), México, Instituto Federal Electoral-Secretaría Ejecutiva-Dirección del Secretariado, II Tomos.

Calendario Anual de Actividades 2000 de Órganos Centrales (2000), México, Instituto Federal Electoral-Secretaría Ejecutiva-Dirección del Secretariado, IV Tomos.

Carpeta Informativa 2000 (2000), México, Instituto Federal Electoral.

Código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1999), México, Instituto Federal Electoral.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2000), México, Instituto Federal Electoral.

Cronograma Anual de Actividades 2000 (2000), Órganos Centrales, Tomo I. México, Instituto Federal Electoral-Junta General Ejecutiva.

Cronograma Anual de Actividades 2000 (2000), Órganos Centrales, Tomo II. México, Instituto Federal Electoral-Junta General Ejecutiva.

Estatuto del servicio profesional electoral y del personal del Instituto Federal Electoral (1999), México, Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.

Evaluación del Procedimiento y la Asignación Distrital para el año 2000 de Capacitadores-Asistentes Electorales (2001), México, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

Información Básica sobre el Proceso Electoral Federal de 1999-2000 (2000), México, Instituto Federal Electoral-Dirección del Secretariado.

Informe Anual 2000 (2000), México, Instituto Federal Electoral-Junta General Ejecutiva, XII Tomos.

Junta General Ejecutiva (1999), *Anteproyecto de Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2000*, Instituto Federal Electoral, México, 11 de octubre de 1999, 3 Tomos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral (1999), México, Instituto Federal Electoral.

Memoria del Proceso Electoral Federal 2000 (2001), México, Instituto Federal Electoral-Secretaría Ejecutiva, 2 Tomos.

Programa de Resultados Electorales Preliminares 1997 (1999), México, Instituto Federal Electoral-Universidad Nacional Autónoma de México.

Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral (2000), México, Instituto Federal Electoral-Secretaría Ejecutiva.

Régimen Electoral Mexicano y Proceso Electoral Federal 2003 (2003), México, Instituto Federal Electoral-Coordinación de Asuntos Internacionales.

ACUERDOS DEL CONSEJO GENERAL

Consejo General, Acuerdo (8 de septiembre de 1999).

- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores electorales para el Proceso Electoral Federal 1999-2000.

Consejo General, Acuerdo (30 de noviembre de 1999).

- Dictamen de la Comisión del Servicio Profesional Electoral respecto de la verificación del cumplimiento de requisitos de quienes, en su caso, podrían ser designados consejeros presidentes de consejos distritales, y Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se designa a quienes durante el Proceso Electoral Federal 1999-2000 actuarán como consejeros presidentes de los consejos distritales del Instituto Federal Electoral, que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas distritales ejecutivas correspondientes.

- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece un programa de seguimiento a las actividades de los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral durante el Proceso Electoral Federal del año 2000.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba la estrategia de capacitación electoral y otras disposiciones tendientes a garantizar la oportuna integración de las mesas directivas de casilla que se habrán de instalar con motivo del Proceso Electoral Federal de 1999-2000.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los modelos de las boletas, de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral, que se utilizara durante el Proceso Electoral Federal del año 2000.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determina el número de boletas electorales adicionales a entregarse a las mesas directivas de casilla que se instalaran durante la jornada electoral federal 1999-2000, a efecto de que los representantes de los partidos políticos y, en su caso, de las coaliciones, puedan ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se determina el número de boletas electorales que se distribuirán en las casillas especiales, así como los criterios y el procedimiento para el cómputo distrital de la dotación que se reciba en ellas.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se instruye a los presidentes de las mesas directivas de casilla para que, en su caso, elaboren una relación que contenga los datos de los ciudadanos que teniendo credencial para votar con fotografía, acudan a ejercer su derecho al sufragio el día de la jornada electoral del 2 de julio del año 2000 y no aparezcan en la lista nominal de electores definitiva con fotografía, o en la lista nominal adicional resultado de sentencias del tribunal electoral del poder judicial de la federación, de la sección correspondiente al domicilio que aparece en su credencial.
- Informe que presenta la Secretaria Ejecutiva al Consejo General con relación al avance en la negociación de los convenios de apoyo y colaboración que celebrara el Instituto Federal Electoral con los institutos estatales u organismos equivalentes en las entidades federativas, en materia de organización de elecciones concurrentes.

Consejo General, Acuerdo (17 de diciembre de 1999).

- Informe que presenta la Secretaria Ejecutiva al Consejo General con relación al avance en la negociación de los convenios de apoyo y colaboración que celebrara el Instituto Federal Electoral con los institutos estatales u organismos equivalentes en las entidades federativas, en materia de organización de elecciones concurrentes.

Consejo General, Acuerdo (22 de septiembre de 1999).

- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determina mantener para las Elecciones Federales del Año 2000, el ámbito territorial y las mismas cabeceras de las cinco circunscripciones plurinominales, así como el número de diputados elegibles por el principio de representación proporcional del Proceso Electoral Federal de 1997.

Consejo General, Acuerdo (4 de noviembre de 1999).

- Informe que presenta la Secretaria Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral con relación a los modelos de los materiales electorales que se utilizaran en las Elecciones Federales del Año 2000.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la impresión de las boletas electorales que se utilizaran durante el Proceso Electoral Federal 1999-2000 en papel seguridad con fibras y sello de agua, entre otras medidas de certeza.

Consejo General, Acuerdo (27 de enero de 2000)

- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba el programa de seguimiento de los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral para el Proceso Electoral Federal del año 2000 propuesto por la Junta General Ejecutiva.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueban modificaciones a los formatos de las boletas y de las actas electorales aprobados en la sesión ordinaria celebrada el 30 de noviembre de 1999 y que se utilizaran en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Consejo General, Acuerdo (27 de febrero de 2000).

- Informe que presenta la Secretaria Ejecutiva al Consejo General con relación al avance en la negociación de los convenios de apoyo y

colaboración que celebrara el Instituto Federal Electoral con los institutos estatales u organismos equivalentes en las entidades federativas, en materia de organización de elecciones concurrentes.

- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece el sistema para la verificación muestral de las características y la autenticidad del líquido indeleble; por el que se expiden lineamientos para constatar que las listas nominales definitivas con fotografía utilizadas durante la jornada electoral son idénticas a las que fueron entregadas en su oportunidad a los consejos locales y distritales y a los partidos políticos, y por el que se disponen diversas medidas para verificar que las boletas y actas electorales que se utilicen durante la jornada electoral son idénticas a las que aprobó el Consejo General.

Consejo General, Acuerdo (30 de marzo 2000).

- Informe que presenta la Secretaria Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral con relación a los avances en la impresión de la documentación y producción de los materiales electorales que se utilizaran durante el Proceso Electoral Federal del Año 2000.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se aprueban modificaciones a los formatos de las boletas y de las actas electorales, aprobados en la sesión ordinaria celebrada el 30 de noviembre de 1999, y que se utilizaran en la elección de diputados y senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional al H. Congreso de la Unión.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen lineamientos para el funcionamiento de los mecanismos de recolección de la documentación de las casillas, que al efecto acuerden los consejos distritales.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por medio del cual se regula el equipamiento y la operación de las bodegas electorales en los consejos locales y distritales.

Consejo General, Acuerdo (27 de abril de 2000).

- Informe que presenta la Secretaria Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto a los avances en la impresión de la documentación y producción de los materiales electorales que se utilizaran durante el Proceso Electoral Federal del Año 2000.

- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueba la realización del Sistema de Información de la Jornada Electoral para el Proceso Electoral Federal 1999-2000.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la propuesta presentada por la Junta General Ejecutiva para la creación de dos Oficinas Municipales con sede en el Distrito 03 Electoral Federal, con cabecera en el municipio de Ensenada, Baja California.

Consejo General, Acuerdo (31 de mayo de 2000)

- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la estrategia que seguirá el Instituto Federal Electoral para la difusión de la conclusión de las etapas y la realización de actividades trascendentes en la organización del proceso electoral.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante el cual se encomienda a los consejos distritales del Instituto Federal Electoral para que estos coloquen hasta 5 casillas especiales en lugares fronterizos con los Estados Unidos de Norte América, en el ámbito de su competencia.

Consejo General, Acuerdo (23 de junio de 2000).

- Informe que presenta la Comisión de Organización Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre las acciones realizadas para supervisar la producción, almacenamiento y distribución del líquido indeleble.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el acuerdo del Consejo General, por el que se establece el Sistema para la verificación muestral de las características y la autenticidad del líquido indeleble; por el que se expiden lineamientos para constatar que las listas nominales definitivas con fotografía utilizadas durante la jornada electoral son idénticas a las que fueron entregadas en su oportunidad a los consejos locales y distritales y a los partidos políticos, y por el que se disponen diversas medidas para verificar que las boletas y actas electorales que se utilicen durante la jornada electoral son idénticas a las que aprobó el Consejo General.

Consejo General, Acuerdo (23 de junio de 2000).

- Informe que presenta la Secretaria Ejecutiva al Consejo General del Instituto Federal Electoral, respecto a la distribución a los consejos distritales de las boletas, actas, documentación y materiales electorales.

- Informe que presenta la Comisión de Organización Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre las acciones realizadas para supervisar la producción, impresión, almacenamiento y distribución de la documentación electoral que se utilizara durante el Proceso Electoral Federal del año 2000.
- Informe que presenta la Comisión de Organización Electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre las acciones realizadas para supervisar la producción, almacenamiento y distribución del líquido indeleble.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece el procedimiento de sustituciones para cubrir las vacantes generadas en las mesas directivas de casilla de determinados distritos electorales, que en el lapso comprendido del 24 al 30 de junio del año 2000, por causa justificada, cuenten con menos de cuatro funcionarios en su integración.
- Proyecto de acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el acuerdo del Consejo General, por el que se establece el sistema para la verificación muestral de las características y la autenticidad del líquido indeleble; por el que se expiden lineamientos para constatar que las listas nominales definitivas con fotografía utilizadas durante la jornada electoral son idénticas a las que fueron entregadas en su oportunidad a los consejos locales y distritales y a los partidos políticos, y por el que se disponen diversas medidas para verificar que las boletas y actas electorales que se utilicen durante la jornada electoral son idénticas a las que aprobó el Consejo General.

Consejo General, Acuerdo (2 de julio de 2000).

- Primer Informe del Secretario Ejecutivo sobre la instalación de casillas electorales, la recepción del voto y en general, sobre el desarrollo de la jornada electoral.
- Segundo Informe del Secretario Ejecutivo sobre la instalación de casillas electorales, la recepción del voto y en general, sobre el desarrollo de la jornada electoral.

Consejo General, Acuerdo (5 de julio de 2000).

- Informe que presenta el Secretario Ejecutivo al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la instalación de los 32 consejos locales y

de los 300 consejos distritales para la realización de los cómputos distritales.

- Informes del Secretario Ejecutivo al Consejo General sobre la realización y los resultados de los cómputos distritales.

INTERNET

Instituto Federal Electoral
<http://www.ife.org.mx>

Centro de Estudios para la Democracia y la Administración Electoral
<http://www.american.edu/ia/cdem/index.cfm>

División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas
[http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/eadhome_copy\(1\).htm](http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/eadhome_copy(1).htm)

Capítulo México de Transparencia Internacional
<http://www.transparenciamexicana.org.mx/>

Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
<http://www.pgr.gob.mx/fepade/>

Centro Carter
<http://www.cartercenter.org/homepage.html>

Fundación Internacional para Sistemas Electorales
<http://www.ifes.org/>

Unidad para la Promoción de la Democracia, Organización de los Estados Americanos
<http://www.american.edu/ia/cdem/index.cfm>

Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral
<http://www.idea.int/>

Centro Internacional para Especialistas Woodrow Wilson. Institución no partidista comprometida con el estudio de asuntos locales y mundiales
<http://www.wilsoncenter.org/>

Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de la Federación
<http://www.trife.gob.mx>

ANEXO 1

GLOSARIO

GLOSARIO ¹

Ajuste estructural (*ajustement structural; structural ajustement*) ²: capacidad que tienen las economías, las instituciones y la sociedad en su conjunto para adaptarse a un cambio de contexto, crear y explotar nuevas oportunidades, y, actuar así, afectar o reconvertir los recursos necesarios.

Bonos (*bons; vouchers*): forma de pago o de derecho que puede usarse para la compra de bienes o servicios determinados por el importe del valor nominal del bono. La principal característica de los bonos consiste en que limitan a los consumidores en su elección de bienes y servicios, pero les permite elegir a sus suministradores.

Calidad del servicio (*qualité de service; quality of service*): el grado de satisfacción aportado por la naturaleza del resultado y la prestación del servicio efectuado a los objetivos del Gobierno y, eventualmente, a las necesidades del cliente; la calidad de servicio puede ser directamente medible (por ejemplo, el tiempo de espera de los pacientes en los hospitales de día) o bien hace falta deducirla a partir de encuestas realizadas a los clientes.

Constitución en sociedad (*constitution en société; corporisation*): creación de entidades dotadas de funciones comerciales como personas jurídicas semejantes a las que operan en el sector privado. Supone especialmente la identificación de los bienes, derechos, responsabilidades y obligaciones de la sociedad, así como la definición de la estructura del capital y de las reglas de financiación. Son empresas estatales, que operan en el marco de los objetivos estratégicos fijados por el poder público, guardando siempre una cierta distancia con los ministerios y el parlamento.

¹ Este glosario indica el sentido dado en esta investigación a los términos usados (OCDE-MAP, 1997: 333-338).

² Después de cada término se indica su equivalente en francés e inglés.

Contratación externa (*sous-traitance; contracting out*): procedimiento en virtud del cual un Ministerio o una agencia celebra un contrato de tipo comercial con un suministrador externo prestador de servicios.

Economía (o ahorro) de medios (*économie de moyens; economy*): la economía de medios se relaciona generalmente con la obtención de insumos a precios menos elevados, o la reducción del despilfarro. Una organización economizadora de medios adquiere sus recursos en la cantidad adecuada, con una calidad que no excede de la necesaria para la tarea que debe realizar, en el momento oportuno y al menor costo.

Eficacia (*efficacité; effectiveness*): grado de consecución de los objetivos (de una organización, de una política o de un programa), o relación entre el efecto buscado y el efecto real de unos u otros productos en la consecución de los objetivos (por ejemplo, que las personas hospitalizadas se encuentren mejor debido a un tratamiento).

Eficiencia (*efficience; efficiency*): relación entre los recursos (insumos) usados y los productos obtenidos (por ejemplo, horas de enfermera por cama hospitalaria ocupada/día). Una actividad eficiente maximiza el producto de unos insumos dados, o bien minimiza los insumos para un producto dado. Las medidas de eficiencia se presentan en forma de relaciones entre los productos y los insumos (productividad) y entre los gastos y los productos (costo unitario).

Facturación de los servicios a los usuarios (*facturation des services aux usagers; user charging*): pago efectuado directamente por el consumidor por bienes y servicios suministrados por el sector público al sector privado (para la cobertura parcial o total del costo de la prestación) así como la tarificación interna de bienes y de servicios (es decir, la facturación de los servicios entre instituciones públicas y agencias).

Gestión de resultado(s) (*gestión de la (des) performance(s); performance management*): método sistemático del resultado que generalmente lleva a estimular o a importar la adopción de un ciclo de gestión en el que:

- Los objetivos y normas de resultados de los programas están determinados.
- Los gerentes tienen libertad para escoger los procesos idóneos para alcanzarlos.
- El *resultado* alcanzado es medido y publicado.
- Esta información es tenida en cuenta en las decisiones referentes al diseño y a la financiación del programa, así como en los premios o sanciones para las organizaciones o los individuos.
- Esta información también se aporta a los órganos de control.

Indicadores de resultado (*indicateurs de performance; performance indicators*): medidas cuantitativas de sustitución usadas cuando el producto o el resultado no es directamente medible. Los indicadores no suministran forzosamente un cuadro completo, pero sí aportan una indicación pertinente que ayuda a efectuar un juicio sobre los resultados (por ejemplo las cualificaciones obtenidas gracias a un programa de formación, los porcentajes de ingresados en los hospitales por enfermedades contagiosas).

Insumos (*intrants; inputs*): recursos financieros, humanos y físicos usados o consumidos para diseñar y ejecutar una política. El insumo de una actividad puede ser también el producto de una actividad anterior. Por ejemplo, las plazas disponibles en un hospital son un producto obtenido gracias al despliegue de los recursos, pero constituyen también un insumo que contribuye al producto final de las atenciones sanitarios.

Mecanismos de mercado (*mécanismes de type marché; market-type mechanism*): son todos los dispositivos que comportan al menos una característica significativa del mercado (potencia, elección precios, dispersión de la toma de decisiones, estímulos financieros, etc.). Se excluyen de este término los dos polos

extremos, consistentes en el suministro tradicional por un servicio público y la privatización integral.

Medición de los resultados (*mesure des performance; performance measurement*): la evaluación comparativa de los resultados, de los productos y de los insumos de una política; las mediciones de los resultados son especialmente útiles para comparaciones en el tiempo o entre unidades que ejecutan tareas similares.

Ministerios y Agencias (*ministères et agences; departaments and agencies*): término usado para designar a los Ministros y a los organismos administrativos funcionales, y diferenciarlos de los órganos centrales de gestión, como el Ministerio de Hacienda, los servicios del presupuesto, el Ministerio de la Función Pública, los servicios del Primer Ministro.

Normas (de resultado) (*normes; standards*): sobreentendido, mínimas. Indican el nivel de resultado (volumen de productos, calidad, etc) que una organización se compromete a alcanzar.

Prestación (o suministro) de servicios (*fourniture de services; service delivery*): acción de ofertar un servicio colectivo a un cliente (un particular, una empresa u otros). El informe establece una distinción entre la prestación directa al cliente por una organización del sector público y la prestación indirecta mediante un tercero (por ejemplo, un contratista) por cuenta de una organización del sector público.

Privatización (*privatisation; privatisation*): el uso de este término en la investigación se limita al caso en que el estado cede más del 50 por 100 de una empresa pública a accionistas privados). No se usa para designar la introducción de mecanismos de tipo de mercado como la contratación externa, ni la ejecución por el sector privado de infraestructuras públicas, ni la multiplicación de soluciones privadas sustituyendo a una oferta proveniente del sector público.

Productos (*produits; outputs*): el resultado directo de las actividades de una organización bajo la forma de bienes y de servicios (por ejemplo, el número de personas-días de formación por tipo de formación). No aporta en modo alguno información sobre el resultado real (por ejemplo, las cualificaciones requeridas, su contribución a la obtención de un empleo duradero).

Receptividad (*réceptivité; responsiveness*): calidad de la interacción entre las Administraciones y sus clientes. Este término engloba el grado de satisfacción que es posible dar a las necesidades de un cliente en el marco de una política dada, el carácter comprensible y accesible de la Administración, el grado de apertura de la Administración a la participación de sus clientes en las decisiones, y la existencia de vías de recurso.

Reglamentación (*réglamentation; regulation*): el conjunto de instrumentos y de decisiones de carácter jurídico –la constitución, la legislación formal, las normas con fuerza de ley, los decretos, las ordenanzas, las normas, las licencias, los planes, los códigos, e incluso a veces la reglamentación “gris”, como las recomendaciones y las instrucciones- por medio de los cuales los poderes públicos definen las condiciones en las que se han de comportar los ciudadanos y las empresas. Se puede comprobar que las leyes son sólo un subconjunto, ciertamente importante, de los textos que componen la reglamentación aplicada en un país.

Responsabilidad/obligación de rendir cuentas (*responsabilité/obligation de rendre compte; responsibility/accountability*): característica de una relación de autoridad, en el seno de la cual una de las partes debe rendir cuenta a una persona o a un organismo del cumplimiento de las tareas o de las funciones que le incumben. La responsabilidad va pareja con las transferencias de competencia y con la flexibilidad: los gerentes se consideran responsables de los resultados cuando se les ha conferido la facultad de adoptar decisiones que intervienen en la

producción de ese resultado. También otros aspectos de la responsabilidad son abordados en esta investigación, como, por ejemplo, la responsabilidad pública de los Gobiernos frente a los órganos elegidos y, por lo tanto, frente al público en su conjunto.

Resultados (*résultats; outcomes*): lo que se ha alcanzado en relación con los objetivos, a diferencia de los productos (véase este término), que mide lo que se ha hecho o fabricado. Por ejemplo, el resultado de una campaña en materia de salud ha sido aumentar en un 5 por 100 la sensibilización del público.

Sector público (*secteur public; public sector*): Ministerios y Agencias centrales del Estado (función pública), el servicio público en el sentido amplio del término (incluidas las fuerzas armadas, la política, la educación y la salud), las empresas públicas, ciertos órganos financiados con fondos públicos y los niveles de Administración subnacionales. Este término corresponde grosso modo a la categoría de “Administraciones Públicas” de las estadísticas de contabilidad nacional, más las empresas públicas.

Sistema reglamentario (*système réglementaire; regulatory system*): las reglamentaciones son el producto del sistema reglamentario en sentido amplio, que incluye los procedimientos e instituciones por medio de los cuales se conciben, aplican e interpretan las reglamentaciones. El sistema reglamentario engloba también los procesos de consulta al público, de comunicación y puesta al día. Los sistemas reglamentarios de los países de la OCDE comprenden no sólo los procesos nacionales que sirven para crear el Derecho, sino también los que son elaborados en los niveles de Administración subnacional (en los municipios, por ejemplo), así como los procesos de reglamentación (tales como GATT y la Unión Europea).

Someter a la prueba del mercado (*mise a l'épreuve du marché, market testing*): someter a la competencia las actividades realizadas hasta ahora en el interior de

los Ministerios o una Agencia, que se puede comparar a la opción entre “fabricar o comprar” en el sector privado. El proceso de sometimiento al mercado presenta dos características esenciales: que los que ejercen la actividad realicen una oferta, y que se les permita modificar algunos aspectos de su forma de operar.

Trasferencias de competencias (*transfert de compétences; devolution*): empleado en este Informe como término general para designar la concesión de una mayor autoridad decisoria o autonomía:

- Por los órganos de gestión centrales a los Ministerios operativos y a las Agencias.
- Por los Ministros y Agencias a los organismos que les están subordinados.
- En el interior de los Ministros y agencias a los niveles inferiores de gestión y a sus servicios territoriales.
- Por el Gobierno central al nivel subnacional de la Administración.

Se emplea un solo término, en lugar de varios términos más precisos (como descentralización, desconcentración), que revisten un sentido diferente según los países, cuyo uso podría presentarse a confusión en un contexto internacional.

A N E X O 2

ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO

ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO

Disposiciones preliminares

Art. 173

1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el COFIPE, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

2. Previo a que se inicie el proceso electoral el Consejo General del Instituto determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, así como, en su caso, la demarcación territorial a que se refiere el artículo 53 de la Constitución.

Art. 174

1. El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de octubre del año previo al de la elección y concluye con el dictamen y declaraciones de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En todo caso, la conclusión será una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto el último de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto cuando se tenga constancia de que no se presento ninguno.

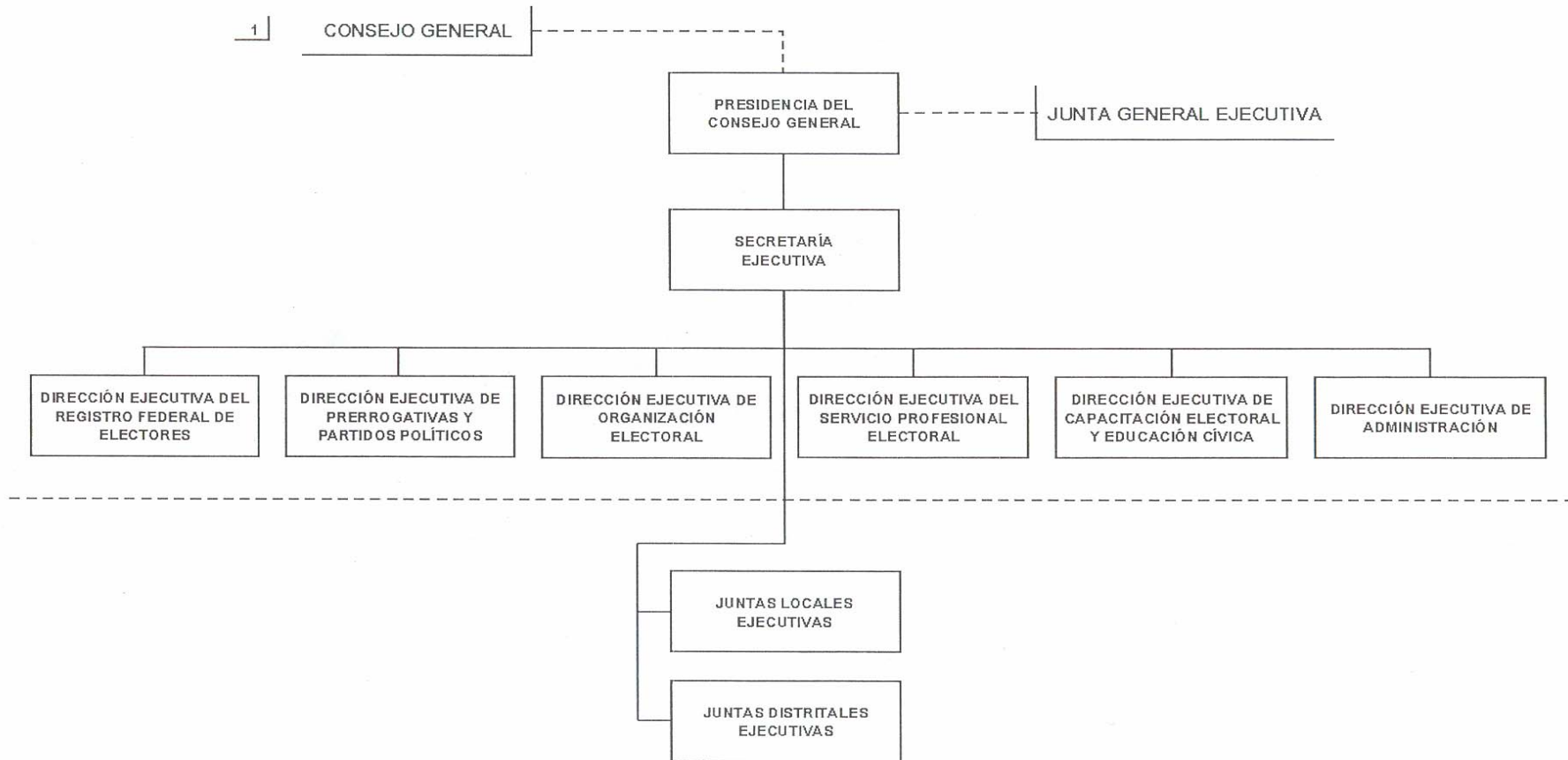
PREPARACIÓN DE LA ELECCIÓN	JORNADA ELECTORAL	RESULTADOS Y DECLARACIÓN DE VALIDEZ DE LAS ELECCIONES	DICTAMEN Y DECLARACIONES DE VALIDEZ DE LA ELECCIÓN Y DE PRESIDENTE ELECTO
Se inicia con la primera sesión que el Consejo General del instituto celebre durante la primera semana del mes de octubre del año previo al en que se deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral.	Se inicia a las 8:00 hrs del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla.	Se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Electoral.	La etapa de dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral, el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

Fuente: *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 2005.

A N E X O 3

ESTRUCTURA BÁSICA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ESTRUCTURA BÁSICA



1 | ÓRGANO SUPERIOR DE DIRECCIÓN
ACTUALIZACIÓN: 28 DE FEBRERO DE 2007.

A N E X O 4

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL DEL 2000 PARA LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Políticas y Programas del Instituto Federal Electoral del 2000
Dirección Ejecutiva de Organización Electoral

7. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral

a) Consideraciones Generales

Los trabajos permanentes desarrollados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral contribuyen a mantener la integración y el funcionamiento de las juntas ejecutivas locales y distritales, así como al cumplimiento de los acuerdos que adoptan el Consejo General y la Junta General Ejecutiva en materia de organización electoral.

Durante el Proceso Electoral Federal, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral coadyuva en la integración, instalación y funcionamiento de los consejos locales y distritales; diseña estrategias y genera documentos de apoyo a dichos órganos que contribuyen al desarrollo de las diferentes fases del Proceso Electoral Federal; define y ejecuta procedimientos para la impresión, fabricación y distribución de la documentación y los materiales electorales; coordina las actividades de organización electoral inherentes al desarrollo del Proceso Electoral en cada una de sus etapas; supervisa y verifica el cumplimiento del procedimiento de ubicación para la instalación de casillas electorales, y planea y coordina un Sistema de Información sobre la Jornada Electoral y apoya su desarrollo en los consejos locales y distritales.

En los tiempos posteriores a los procesos electorales, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral integra y difunde la estadística electoral, coordina la elaboración de la memoria documental del Proceso Electoral, evalúa los distintos aspectos de la coordinación electoral, y realiza estudios que contribuyen al perfeccionamiento de procedimientos de documentos y materiales electorales.

Todas estas son tareas que se derivan del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 94, señala paralelamente las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, de la siguiente forma:

- Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las juntas ejecutivas locales y distritales;
- Elaborar los formatos de la documentación electoral, para someterlos por conducto del Secretario Ejecutivo a la aprobación del Consejo General;
- Proveer lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada;

- Recabar de los consejos locales y de los consejos distritales, copias de las actas de sus sesiones y demás documentos relacionados con el proceso electoral;
- Recabar la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos que conforme a este Código debe realizar;
- Llevar la estadística de las elecciones federales;
- Actuar como Secretario Técnico de la Comisión de Organización Electoral a que se refiere el artículo 80, párrafo 2, del Código;
- Acordar con el Secretario Ejecutivo los asuntos de su competencia; y
- Las demás que le confiera el Código en la materia.

b) Objetivos.

En este marco normativo, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral tiene para el año 2000 los siguientes propósitos.

- 1.- Coadyuvar en la integración y el funcionamiento de las juntas ejecutivas locales y distritales, así como de los consejos locales y distritales.
- 2.- Operar la estrategia para la producción, acopio, resguardo y distribución de la documentación y los materiales electorales a utilizar en el Proceso Electoral Federal.
- 3.- Dar seguimiento y apoyar a los órganos locales y distritales en la realización de los cómputos distritales, de entidad federativa y de circunscripción, así como en la integración de los expedientes respectivos, para ser remitidos a las instancias correspondientes.
- 4.- Coadyuvar en la Comisión de Organización Electoral, a través de la participación del titular de la Dirección Ejecutiva en su carácter de Secretario Técnico de la Comisión, para la adecuada realización de sus trabajos y cumplimiento de sus objetivos.
5. Operar un Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral.
6. Integrar la estadística del Proceso Electoral Federal, así como atender los requerimientos de información que sobre la misma se formulen.

c) Políticas.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral ha organizado y definido sus programas de trabajo con sus actividades específicas, en el marco de cuatro grandes políticas, ellas son las siguientes:

1.- Apoyar la integración y funcionamiento de las juntas ejecutivas y consejos locales y distritales.

La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral planea, coordina y da seguimiento a un conjunto de actividades de carácter operativo y de procedimiento que tiene lugar en los diferentes órganos desconcentrados y, durante el Proceso Electoral, en los 32 consejos locales y los 300 consejos distritales.

Para el Proceso electoral Federal, esta Dirección Ejecutiva apoyará a las juntas ejecutivas y consejos locales y distritales con información, programas, instructivos y formatos útiles para el mejor cumplimiento de sus tareas de organización electoral. En particular, impulsará un mayor aprovechamiento de los recursos cibernéticos para la elaboración y transmisión de información entre las Oficinas Centrales y los órganos desconcentrados, a fin de elevar la eficiencia operativa de ambas partes.

Con el propósito de optimizar los recursos humanos y materiales de las juntas ejecutivas y de mejorar sus procedimientos operativos, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral prepara y coordina lineamientos de acción conjuntamente con las direcciones ejecutivas del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

La Dirección Ejecutiva llevará un seguimiento puntual de los recursos humanos disponibles y las vacantes que se generen en las juntas ejecutivas –tanto de vocales como del personal de apoyo-. Con el propósito de facilitar su cobertura oportuna.

Para las juntas y consejos locales de las diez entidades en que los comicios locales concurrirán con las Elecciones Federales del Año 2000, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, conforme a los criterios aprobados por el Consejo General en esta materia, coadyuvará con la Secretaria Ejecutiva para lograr convenir las más amplias formas de cooperación entre el Instituto Federal Electoral y los organismos electorales estatales.

2.- Diseño, producción y aprovisionamiento de documentación y materiales electorales.

La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral tiene la responsabilidad de elaborar, producir y distribuir la documentación

y los materiales electorales requeridos durante la jornada electoral.

Su propósito es, no solamente diseñar y producir los documentos y materiales electorales en las cantidades necesarias y los plazos establecidos por la ley, sino hacerlos cada vez más seguros, eficientes y de fácil manejo por los ciudadanos que funjan como funcionarios de casilla. Para ello, ha sometido a una rigurosa evaluación las boletas, las actas, las urnas, el líquido indeleble, etcétera, utilizados en comicios anteriores, a fin de mejorarlos en sus aspectos técnicos y funcionales. Además, se han diseñado numerosas medidas de seguridad, control y verificación de las boletas electorales y actas de casilla, de tal manera que se garantice prácticamente su infalsificabilidad.

El conjunto de las mejoras técnicas y de las medidas de seguridad de la documentación, será puesto a consideración de los consejeros electorales y los representantes de los partidos políticos, a fin de lograr el máximo de confianza de todos los actores políticos en todas las etapas del Proceso Electoral.

3.- Planeación logística

Tiene por objeto definir y aplicar los procedimientos y mecanismos de organización pertinentes para el adecuado desarrollo del Proceso Electoral en general, y la Jornada Electoral en particular.

El seguimiento que esta Dirección Ejecutiva hace de la situación y las actividades de las juntas ejecutivas, le permite conocer con precisión sus recursos, sus necesidades y sus carencias, así como las características territoriales y logísticas de los respectivos distritos electorales, en función de ello, se elaboran estrategias de atención para los diferentes tipos de distritos electorales y se proponen criterios de asignación equitativa y racional de los recursos materiales y financieros.

El almacenamiento y la distribución de los documentos y materiales electorales se sujetan a programas y mecanismos logísticos muy rigurosos, con el objeto de asegurar su manejo legal y transparente, desde el proceso de producción hasta su entrega, a los consejos distritales y, a través de éstos, a los funcionarios de casilla.

4.- Información y difusión

La información permanente y precisa sobre los acuerdos y las actividades de los órganos desconcentrados del Instituto, es uno de los elementos necesarios para darle más transparencia y confiabilidad a todo el Proceso Electoral.

La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral coadyuvará en las tareas de información de los órganos centrales hacia las juntas ejecutivas y los consejos locales y distritales, a la vez que mantendrá informado al Consejo General de los aspectos relevantes de todo el Proceso Electoral.

Tal política de información alcanzará niveles superiores de eficiencia y transparencia en la medida en que los datos relevantes del Proceso Electoral, debidamente validados, se pongan a disposición de los consejos, las junta ejecutivas y los representantes de los partidos políticos por medio de reportes e informes periódicos, y a través de la Red Nacional Informática del Instituto.

Durante la Jornada Electoral operará en campo un programa de información que, a la vez que brindará asistencia directa a las mesas directivas de casilla, reportara a los consejos distritales y, a través de estos, a los órganos centrales sobre la instalación de las casillas, el desarrollo de la votación y los incidentes durante la misma. El mismo operativo de asistencial en campo coadyuvará a la entrega oportuna de los paquetes electorales en los consejos distritales, a fin de facilitar el funcionamiento del Programa de Resultados Electorales Preliminares.

La función conferida por la ley a esta Dirección Ejecutiva, de elaborar y difundir la estadística de los resultados electorales, se cumplirá con toda exactitud en los plazos más breves, gracias al diseño previo de programas y formatos de cómputo que se pondrán a disposición de todos los consejos locales y distritales para su utilización en las respectivas sesiones de cómputo electoral.

Durante el Proceso Electoral se distribuirán, entre los órganos del Instituto, los partidos políticos y los ciudadanos interesados publicaciones con la estadística de las elecciones precedentes y otros datos importantes del Proceso Electoral.

d) Líneas de acción.

La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral instrumentará las siguientes líneas de acción:

1.- Planeación

En el contexto de esta línea de acción se instrumentaran las medidas necesarias para la reasignación y distribución racional de los recursos humanos y materiales, sobre estos últimos el rubro de asignación de vehículos para las juntas ejecutivas locales y distritales, cobra vital importancia. Se ha identificado tanto el grado de carencia como las características geográficas de los

distritos electorales y de esta forma se cubrirán las necesidades identificadas de forma equitativa.

A partir del Estudio de Complejidad Logística y del Diagnóstico de los Recursos con que cuentan las juntas ejecutivas se cubrirán necesidades de equipos de medios de comunicación no convencionales de acuerdo con las características geográficas de los distritos electorales con la finalidad de establecer una adecuada comunicación entre el personal de campo y las respectivas juntas distritales principalmente el día de la Jornada Electoral, en el marco del Programa de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral.

Se precisarán mecanismos y se establecerán procedimientos específicos en aspectos importantes del Proceso Electoral para la integración de los expedientes de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas de los consejos distritales así como los criterios que se deberán considerar en la elaboración y presentación de informes por parte de las juntas.

Se instrumentarán mecanismos logísticos rigurosos y verificables para el almacenamiento y distribución de los materiales y documentos electorales desde la Bodega Central hasta la casilla electoral, con el compromiso de un proceso legal y transparente de los mismos.

2.- Coordinación

Esta línea de acción contempla las medidas y conductos para establecer una efectiva coordinación de las actividades entre la Dirección Ejecutiva y los Órganos Desconcentrados del Instituto. Esta Dirección Ejecutiva instrumentará una coordinación cercana y respetuosa con las autoridades electorales estatales para el caso de las elecciones concurrentes, teniendo como propósito esencial facilitar la operación de las elecciones tanto federales como estatales, en un marco de colaboración que concilie y articule las necesidades de ambas instancias. Algunas de las actividades más relevantes en este ámbito son las reuniones de coordinación con los vocales de las juntas ejecutivas locales y distritales para tratar aspectos específicos del Proceso Electoral; las labores de coordinación en apoyo a la integración, instalación y funcionamiento de los consejos locales y distritales con materiales e información que les permitan el mejor cumplimiento de sus atribuciones y actividades.

3.- Seguimiento

La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral vigilará el cumplimiento por parte de los órganos desconcentrados de los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto, así como

también los acuerdos tomados en el seno de los consejos locales y distritales. Coadyuvará en los distintos procedimientos para cubrir oportunamente las vacantes, tanto del Servicio Profesional Electoral como las administrativas, que se generen en las juntas ejecutivas. Se llevará un control para la acreditación de observadores electorales, ya sea que participen de forma individual o grupal, y elaborará un Registro de Visitantes Extranjeros.

4.- Diseño de documentos y materiales electorales

Esta Dirección Ejecutiva tiene entre sus atribuciones la elaboración de formatos de la documentación y materiales electorales. El procedimiento de diseño para los materiales y documentos que se utilizarán en el Proceso Electoral del 2000 se han incluido las propuestas legales y técnicamente posibles recibidas en las juntas locales y distritales, así como también las observaciones producto del análisis de la Comisión de Organización Electoral del Consejo General.

La elaboración de los diseños y prototipos, ha seguido una lógica de simplificación y perfeccionamiento, sin soslayar las características legales que deben contener así como la seguridad y eficiencia de su manejo.

5.- Producción

Esta Dirección Ejecutiva instrumentará los mecanismos de seguridad y de calidad necesarios para la producción de los documentos y materiales electorales. Se supervisará la calidad de los productos y servicios suministrados, así como la seguridad de los procesos y prácticas específicas durante el desarrollo de los trabajos de producción de la documentación y materiales electorales supervisando, en todo momento, las medidas necesarias para tener un estricto control de calidad en toda la producción de los documentos y materiales aprobados por el Consejo General del Instituto.

Esta Dirección Ejecutiva llevará a cabo una verificación constante en todas las etapas de producción de los materiales y documentos electorales, de las medidas de seguridad que se acuerden con el objeto de fundamentar un clima de confianza, transparencia y credibilidad con todos los actores políticos.

6.- Acopio y aprovisionamiento

Esta línea de acción se desprende en las distintas labores relacionadas con la recepción de las empresas productoras a las instalaciones de la Bodega de Almacenamiento del Instituto en

donde se acopian los documentos y materiales electorales y se clasifican para su posterior envío a los órganos desconcentrados.

La Dirección Ejecutiva, atendiendo a todas las medidas de seguridad que apruebe el Consejo General, tendrá un cuidado extremo en la determinación del local que servirá como Bodega Central y supervisará todas y cada una de las adaptaciones que se le tengan que hacer, para brindar máxima seguridad y control en la recepción y distribución de materiales y documentos.

7.- Logística de operación de la organización electoral

Se establecerán los procedimientos y mecanismos de coordinación con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica para las actividades que desempeñarán los capacitadores asistentes, teniendo en cuenta la sucesión de funciones de los capacitadores y los asistentes, con el objeto de aprovechar la experiencia y conocimiento que adquieren los capacitadores para hacer más eficiente las tareas de los asistentes electorales.

8.- Logística de distribución y recepción de la documentación y materiales electorales

La Dirección Ejecutiva organizará las actividades relativas a la distribución custodiada de la documentación y materiales electorales a las entidades federativas con el apoyo de las fuerzas armadas, estableciendo el calendario y las rutas terrestres, aéreas o marítimas previamente estudiadas, con el propósito de precisar la responsabilidad de las Secretarías que participan en estos trabajos para verificar la llegada de la documentación y los materiales, esta Dirección Ejecutiva instruirá a los vocales ejecutivos locales para que convoquen a los integrantes de los consejos locales al acto de recepción y se levantará el acta correspondiente a través de los notarios públicos para que le den fe de las cantidades y condiciones de los materiales y documentos recibidos.

9.- Información

La Dirección Ejecutiva realizará las actividades y elaborará los programas que permitan proporcionar a las instancias directivas del Instituto, la información requerida de manera oportuna y expedita, del Proceso y Jornada Electoral. Uno de los programas más importantes para lograr dicho fin, es la creación de la Red Nacional de Informática del Instituto, que tendrá como fin principal, fortalecer la confianza y certidumbre entre los partidos políticos haciendo transparente la labor que realice el Instituto.

Esta Dirección Ejecutiva llevará a cabo un Sistema de Información de la Jornada Electoral, para dar cumplimiento a las tareas de supervisión y vigilancia establecidas en el Código Electoral. La información estará siempre disponible para los integrantes de los consejos locales y distritales y, sobre todo, para el Consejo General.

10.- Difusión

Esta línea de acción comprende todas aquellas actividades de compilación, integración, elaboración y publicación de la información estadística de las elecciones para ser posteriormente distribuida a las juntas ejecutivas locales y distritales y se pondrá a disposición de instituciones y público en general.

Esta Dirección Ejecutiva coordinará con los órganos desconcentrados la elaboración de la Memoria del Proceso Electoral Federal del Año 2000.

e) Subprogramas

01.- Coordinación para la integración y funcionamiento de los órganos locales y distritales.

La Dirección Ejecutiva a través de las Direcciones de Planeación y Seguimiento y la de Operación Regional, coadyuvarán en las tareas de los órganos desconcentrados, al elaborar y remitir manuales, instructivos y formatos para especificar y simplificar la información que generan; supervisa la actualización permanente de los distintos directorios y sistematiza las actas de las sesiones de las juntas ejecutivas y de los consejos locales y distritales; planea y coordina la asistencia a las Reuniones nacionales y/o de Circunscripción para la preparación del Proceso Electoral de las vocalías locales y distritales.

02.- Documentación electoral.

La Dirección Ejecutiva a través de las Dirección de Estadística y Documentación Electoral, coordina y controla el diseño y la impresión de las boletas, actas documentación de apoyo y auxiliar, así como el diseño y producción de los materiales electorales que se utilizarán en el Proceso Electoral Federal del Año 2000.

Se ha realizado un programa específico para verificar todas y cada una de las medidas de seguridad que se utilizarán, para brindar confianza y transparencia en el manejo de los documentos y materiales electorales. Se determinará cuáles órganos, cómo y dónde se llevará a cabo la verificación escrupulosa de dichas medidas.

03.- Logística electoral.

La Dirección Ejecutiva a través de las Dirección de Estadística y Documentación Electoral, instrumentará un programa de distribución de los documentos y materiales electorales a los órganos desconcentrados, así como a los presidentes de las mesas directivas de casilla.

La distribución a las juntas locales se realizará en dos fases de entrega simultánea: una consistente en el traslado de boletas, actas, urnas y líquido indeleble con custodia militar y en la otra forma de trabajo se entregará la documentación auxiliar y de apoyo, crayones, marcadores de credencial para votar, cajas de paquete electoral y elementos modulares o cancelés.

Para la entrega de la documentación y materiales electorales a los Presidentes de las mesas directivas de casilla, se tendrá una supervisión detallada a través de los capacitadores asistentes electorales, bajo las normas estrictas de seguridad y control que garanticen el manejo transparente y confiable de los documentos y materiales para la Jornada Electoral.

04.- Preparación y desarrollo de la Jornada Electoral.

La Dirección Ejecutiva, a través de sus tres direcciones de área, hace una planeación y programación para que los órganos desconcentrados cuenten con los recursos materiales y humanos necesarios para afrontar con éxito la Jornada Electoral.

Realiza una nueva redistribución del parque vehicular de las juntas ejecutivas, para lograr una mayor equidad y optimizar el uso de los vehículos a través de la coordinación de las vocalías, ya que las actividades que realizan, permiten la sucesión en el uso de los vehículos.

La Dirección Ejecutiva planea la dotación de medios de comunicación no convencionales –radio de onda corta y celulares– a las juntas distritales para apoyar los trabajos de comunicación e información para la Jornada Electoral.

Realizar la coordinación y supervisión de la emisión de la convocatoria, evaluación, selección, designación y contratación de los capacitadores asistentes, en estrecha comunicación con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

También para dar cabal cumplimiento a los requerimientos de información para el consejo General, del día de la Jornada Electoral, se ha planeado un sistema de información de dicha jornada. Se reporta oportunamente la instalación, desarrollo y

clausura de todas las casillas que se instalan en todo el territorio nacional.

05.- Bases de datos y sistemas de información (RedIFE).

La Dirección Ejecutiva coadyuva en la instrumentación de la RedIFE en dos áreas importantes: el apoyo para la instalación física de la Red en los órganos desconcentrados, y en lo referente a los datos que se incluirán en la Red.

A Organización Electoral le corresponden los siguientes módulos de información: Observadores electorales; Ubicación, condiciones y requerimientos de las casillas electorales; Seguimiento a la distribución de materiales y documentos electorales; Control y registro de los representantes de los partidos políticos ante el Consejo General, consejos locales y distritales, generales y ante mesas directivas de casilla; Actas y acuerdos de las sesiones de los diferentes consejos; Captura y transmisión de información de información y emisión de reportes durante las sesiones de los consejos distritales de cómputos distritales y durante las sesiones de los consejos locales de cómputos de entidad federativa.

06.- Actos posteriores a la elección.

La Dirección Ejecutiva coordina que las juntas ejecutivas distritales y locales revisen y sistematicen las actas de escrutinio de todas y cada una de las casillas y de las que se levantaran en los consejos locales y distritales, para la correcta integración de los expedientes correspondientes de cómputos distritales y de entidad federativa.

La Dirección Ejecutiva es la encargada de informar las actividades anteriores, de forma oportuna a la Secretaria Ejecutiva y a los consejeros electorales del Consejo General.

07.- Estadística electoral.

La Dirección Ejecutiva a través de la Dirección de Estadística y Documentación Electoral, realizará el acopio, procesamiento, análisis, presentación y sistematización de la estadística para conformar el acervo histórico de las Elecciones Federales del Año 2000. Se difundirá de manera permanente los resultados electorales a las instituciones interesadas así como al público en general.

Realizar y difundir la edición especial de un Atlas Electoral de los Comicios de 1991, 1994, 1997 y 2000.

A N E X O 5

CALENDARIO ANUAL DE ACTIVIDADES 2000. ÓRGANOS CENTRALES

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL - SECRETARIA EJECUTIVA - DIRECCION DEL SECRETARIADO

CALENDARIO ANUAL DE ACTIVIDADES 2000

Programa: OE - ORGANIZACION ELECTORAL
 Subprograma: 01 - COORDINACION PARA LA INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS LOCALES Y DISTRITALES

Responsable: DA 01- DIRECCION DE OPERACIÓN REGIONAL

CLAVE	ACTIVIDAD	PERIODO DE EJECUCION		UNIDAD DE MEDIDA	META												TOTAL ANUAL	OBSERVACIONES		
		INICIO	TERMINO		VOLUMEN MENSUAL															
					ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC				
OEDA0101001	COORDINAR LAS ACCIONES NECESARIAS PARA LA ENTREGA-RECEPCION DEL CALENDARIO ANUAL DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2000 A LOS ORGANOS DESCONCENTRADOS APROBADOS POR LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA.	01/01/00	31/01/00	INFORME	1														1	
OEDA0101002	APOYAR A LA REALIZACION DE LAS SESIONES DE LOS CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES.	01/01/00	30/08/00	REPORTE	332	332	332	332	332	332	332	332							2,656	
OEDA0101003	SUPERVISAR LA REALIZACION DE LAS SESIONES DE LAS JUNTAS EJECUTIVAS Y CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES.	01/01/00	01/12/00	REPORTE	664	664	664	664	664	664	664	664	332	332	332	332			6,640	
OEDA0101004	RECABAR COPIA DE LAS ACTAS Y DEMAS DOCUMENTOS GENERADOS EN LAS SESIONES DE JUNTAS EJECUTIVAS Y CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES.	01/01/00	01/12/00	ACTA	664	664	664	664	664	664	664	664	332	332	332	332			6,640	
OEDA0101005	INFORMAR SOBRE LOS RECURSOS QUE INTERPONGAN EN CONTRA DE LOS ACTOS O RESOLUCIONES DE LOS ORGANOS LOCALES Y DISTRITALES DEL INSTITUTO.	01/01/00	01/12/00	INFORME	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32			384	
OEDA0101006	RECIBIR E INFORMAR SOBRE LAS VACANTES DE VOCALES QUE SE GENEREN EN LAS JUNTAS LOCALES Y DISTRITALES EJECUTIVAS.	01/01/00	01/12/00	REPORTE	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32			384	
OEDA0101007	SUPERVISAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE APOYO Y COLABORACION ENTRE EL IFE Y LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS QUE TENDRAN ELECCIONES CONCURRENTES, EN LA PARTE RELATIVA A ORGANIZACIÓN ELECTORAL.	01/01/00	31/08/00	INFORME	10	10	10	10	10	10	10	10							80	
OEDA0101008	SUPERVISAR LAS ACREDITACIONES Y SUSTITUCIONES DE LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS ANTE LOS CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES.	01/01/00	31/08/00	REPORTE	332	332	332	332	332	332	332	332							2,656	
OEDA0101009	RECIBIR PUBLICACIONES DE PRENSA SOBRE ASUNTOS ELECTORALES EN LA ENTIDAD FEDERATIVA CORRESPONDIENTE REMITIDAS POR LAS JUNTAS EJECUTIVAS LOCALES.	01/01/00	31/12/00	COMPENDIO	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32			384	
OEDA0101010	SUPERVISAR LA ACTUALIZACION DEL DIRECTORIO DE AUTORIDADES FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES Y DE DIRECTIVOS DE PARTIDOS POLITICOS ESTATALES Y MUNICIPALES.	01/01/00	31/12/00	DOCUMENTO	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32			384	

OEDA0101011	NOTIFICAR A LAS JUNTAS EJECUTIVAS Y CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES LOS ACUERDOS APROBADOS POR EL CONSEJO GENERAL.	01/01/00	31/12/00	INFORME	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
OEDA0101012	COADYUVAR EN LA ELABORACIÓN DEL AVANCE FISICO.	01/01/00	31/12/00	DOCUMENTO	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
OEDA0101013	ELABORAR LA AGENDA PARA LAS VISITAS DE SUPERVISIÓN A LAS JUNTAS EJECUTIVAS LOCALES Y DISTRITALES.	01/01/00	30/11/00	DOCUMENTO	1	1	1	1	1	1	1	1				1		9
OEDA0101014	EFFECTUAR VISITAS DE SUPERVISIÓN A LAS JUNTAS EJECUTIVAS LOCALES Y DISTRITALES PARA:	01/01/00	30/11/00	INFORME	332	332	332	332	332	332	32	32				332		2,388
	A) VERIFICAR AVANCES EN EL CALENDARIO ANUAL DE ACTIVIDADES.				32	332	332	332	332	332	32	32				300		2,056
	B) VERIFICAR QUE LOS INMUEBLES QUE OCUPAN LAS JUNTAS EJECUTIVAS LOCALES Y DISTRITALES, REUNAN LAS CONDICIONES NECESARIAS DE ESPACIO, FUNCIONALIDAD Y SEGURIDAD.				332				332									664
	C) EFFECTUAR LA REVISION DEL ARCAHIVO DE LAS JUNTAS EJECUTIVAS LOCALES Y DISTRITALES.					332										32		364
	D) SUPERVISAR QUE LAS JUNTAS LOCALES Y DISTRITALES CUENTEN CON LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FUNCIONES.				332	332	332	332	332	332	32	32				332		2,388
OEDA0101015	ACTUALIZAR EL CALENDARIO NACIONAL DE ELECCIONES LOCALES.	01/01/00	31/01/00	DOCUMENTO	32													32
OEDA0101016	REALIZAR LAS ACCIONES NECESARIAS PARA LA ELABORACION DEL INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES CORRESPONDIENTE A 1999 DE LAS JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS.																	0
	A) ENVIAR LA GUIA TECNICA PARA LA ELABORACION DEL INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES 1999.	01/02/00	07/02/00	DOCUMENTO		1												1
	B) COORDINAR LA FORMULACION DEL INFORME ANUAL DE LAS JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS.	08/02/00	28/02/00	REPORTE		1												1
	C) RECIBIR LOS INFORMES Y REVISION DE LOS MISMOS.	01/03/00	08/03/00	INFORME			32											32
	D) ENTREGAR A LA DEDE LOS INFORMES ANUALES PARA SU ENCUADERNACION.	15/03/00	22/03/00	REPORTE			1											1
	E) ENTREGAR A LAS JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS EL INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES.	01/04/00	10/04/00	REPORTE				32										32
	F) ENVIAR A LA BIBLIOTECA CENTRAL DEL IFE UN JUEGO DE LOS 32 INFORMES, FORMULADOS POR LAS JUNTAS LOCALES EJECUTIVAS.	11/04/00	20/04/00	REPORTE					1									1
OEDA0101017	VERIFICAR LA ACTUALIZACION DE LAS CARPETAS DE INFORMACION BASICA POR SECCION.	01/02/00	15/11/00	REPORTE		300										300		600
OEDA0101018	COADYUVAR EN LA ELABORACION DE LA APORTACION DE LA DEOE AL INFORME TRIMESTRAL DE ACTIVIDADES DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA.	01/03/00	31/12/00	INFORME			1				1			1		1		4

OEDA0102054	SUPERVISAR LAS SUSTITUCIONES DE REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, ASI COMO DE LOS REPRESENTANTES GENERALES.	16/05/00	21/06/00	REPORTE							300							300
OEDA0102055	SUPERVISAR EL COTEJO MUESTRAL QUE REALICEN LOS CONSEJOS DISTRITALES, ENTRE LAS LISTAS NOMINALES DE ELECTORES ENTREGADAS A LOS PARTIDOS POLITICOS Y LAS QUE HABRAN DE SER UTILIZADAS EL DIA DE LA JORNADA ELECTORAL.	11/06/00	24/06/00	REPORTE							300							300
OEDA0102056	DAR SEGUIMIENTO A LA CELEBRACION DE CONVENIOS ENTRE LAS AUTORIDADES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, A FIN DE QUE PRESENTEN EL APOYO NECESARIO EN LA INSTALACION DE CASILLAS Y DE CENTROS PARA CAPACITACION.	01/04/00	24/06/00	REPORTE							1							1
OEDA0102057	VERIFICAR QUE LOS PRESIDENTES DE LOS CONSEJOS LOCALES SOLICITEN A LAS AUTORIDADES COMPETENTES QUE EL DIA DE LA ELECCION Y EL PRECEDENTE PERMANEZCAN CERRADOS TODOS LOS ESTABLECIMIENTOS QUE, EN CUALESQUIERA DE SUS GIROS EXPENDAN BEBIDAS EMBRIAGANTES.	12/06/00	24/06/00	REPORTE							32							32
OEDA0102058	VERIFICAR QUE LAS JUNTA DISTRITALES EJECUTIVAS SOLICITEN A LOS PROPIETARIOS DE CASETAS TELEFONICAS LA AMPLIACION DEL HORARIO DE SERVICIO, EL DIA DE LA JORNADA ELECTORAL, EN COMUNIDADES QUE SOLO CUENTAN CON ESTE SERVICIO.	12/06/00	24/06/00	INFORME							1							1
OEDA0102059	VERIFICAR QUE LOS PRESIDENTES DE LOS CONSEJOS LOCALES SOLICITEN A LAS AUTORIDADES FEDERALES Y LOCALES COMPETENTES QUE DURANTE LA JORNADA ELECTORAL LOS JUZGADOS DE DISTRITO, DE LOS ESTADOS Y MUNICIPALES PERMANEZCAN ABIERTOS.	12/06/00	24/06/00	REPORTE							32							32
OEDA0102060	VERIFICAR QUE LOS PRESIDENTES DE LOS CONSEJOS LOCALES, SOLICITEN A LAS AUTORIDADES FEDERALES Y LOCALES CORRESPONDIENTES, QUE DURANTE LA JORNADA ELECTORAL PERMANEZCAN ABIERTAS LAS AGENCIAS DEL MINISTERIO PUBLICO Y LAS OFICINAS CON FUNCIONES EQUITATIVAS.	12/06/00	24/06/00	REPORTE							32							32

OEDA0102070	VERIFICAR LA ENTREGA OPORTUNA DE LA DOCUMENTACION ELECTORAL A LOS PRESIDENTES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, POR PARTE DE LOS CONSEJOS DISTRITALES.	26/06/00	30/06/00	REPORTE							300							300
OEDA0102071	INFORMAR SOBRE LA ENTREGA, POR PARTE DE LOS PRESIDENTES DE LOS CONSEJOS DISTRITALES, A LOS PRESIDENTES DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA DE LA DOCUMENTACION Y MATERIALES ELECTORALES.	26/06/00	01/07/00	REPORTE							300							300
OEDA0102072	SUPERVISAR LA IDENTIFICACION POR PARTE DE LAS JUNTAS DISTRITALES, DE LOS LUGARES APROBADOS PARA LA UBICACION DE CASILLAS MEDIANTE LA COLOCACION DE LOS AVISOS.	27/06/00	01/07/00	REPORTE							300							300
OEDA0102073	COADYUVAR EN LA PUBLICACION, EL DIA DE LAS ELECCIONES Y EL PRECEDENTE DE LOS ENCARTES QUE CONTENGAN LAS LISTAS DEFINITIVAS DE LOS LUGARES DE UBICACION DE LAS CASILLAS Y DE INETTEGRACION DE SUS MESAS DIRECTIVAS.	01/07/00	02/07/00	REPORTE							300							300
OEDA0102074	OPERAR EL SISTEMA SOBRE EL DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL:																	0
	A) ASISTIR A LA CELEBRACION DE LAS SESIONES DE LOS CONSEJOS LOCALES, DURANTE EL DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL.	02/07/00	02/07/00	REPORTE							32							32
	B) INFORMAR SOBRE LA INSTALACION E INICIO DE SESIONES DE LOS 32 CONSEJOS LOCALES Y 300 DISTRITALES	02/07/00	02/07/00	REPORTE							332							332
	C) INFORMAR SOBRE LA INSTALACION DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.	02/07/00	02/07/00	REPORTE							300							300
	D) RECIBIR EL REPORTE DE INCIDENTES, EN SU CASO.	02/07/00	02/07/00	REPORTE							300							300
	E) INFORMAR SOBRE LA CLAUSURA DE CASILLAS.	02/07/00	02/07/00	REPORTE							300							300
	F) APOYAR A LOS CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES EN LAS EVENTUALIDADES QUE PUEDAN PRESENTARSE DURANTE LA JORNADA ELECTORAL.	02/07/00	02/07/00	REPORTE							332							332

OEDA0206162	DISTRIBUIR LOS GAFETES DE IDENTIFICACION DE LOS ASISTENTES ELECTORALES A LAS JUNTAS EJECUTIVAS DISTRITALES A TRVES DE LAS JUNTAS EJECUTIVAS LOCALES.	01/04/00	04/04/00	INFORME DE ENVIOS					32									32
OEDA0206163	PARTICIPAR EN LA ELABORACION DEL CALENDARIO ANUAL DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2001 DE LA DIRECCION EJECUTIVA DE ORGANIZACION ELECTORAL, EN MATERIA DE ESTADISTICA Y DOCUMENTACION ELECTORAL.	01/07/00	31/07/00	DOCUMENTO							1							1
OEDA0206164	PARTICIPAR EN LA FORMULACION DEL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 2001 EN MATERIA DE ESTADISTICA Y DOCUMENTACION ELECTORAL.	01/07/00	31/07/00	DOCUMENTO							1							1
OEDA0206165	PARTICIPAR EN LA ELABORACIÓN DEL CALENDARIO ANUAL DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2001 DE LAS JUNTAS EJECUTIVAS LOCALES Y DISTRITALES, EN MATERIA DE ESTADISTICA Y DOCUMENTACION ELECTORAL.	01/07/00	31/07/00	DOCUMENTO							1							1

A N E X O 6

RESULTADOS ELECTORALES DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2000

**COMPUTOS DISTRITALES DE LA ELECCION DE PRESIDENTE
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*:
NUMERO DE SECCIONES ELECTORALES, CASILLAS APROBADAS Y DISTRIBUCION
DEL NUMERO DE VOTOS, SEGUN COALICION O PARTIDO POLITICO, POR ENTIDAD FEDERATIVA**

Entidad Federativa	Secciones electorales	Casillas aprobadas	Votos								Candidato no registrado	Nulos
			Total	Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DSPPN			
Total	63,460	113,423	37,603,484	15,988,544	13,576,189	6,259,018	208,257	157,119	592,072	32,457	789,828	
Porcentaje			100.0	42.5	36.1	16.6	0.6	0.4	1.6	0.1	2.1	
Aguascalientes	486	1,010	375,212	202,335	127,184	26,264	2,202	1,398	9,458	90	6,281	
Baja California	1,368	2,768	862,259	428,868	319,428	77,270	3,530	3,109	14,612	508	14,934	
Baja California Sur	351	550	167,874	60,846	56,234	45,216	460	364	2,107	17	2,630	
Campeche	489	817	260,749	104,393	106,347	35,035	1,398	1,246	2,490	559	9,281	
Coahuila	1,510	2,656	815,860	398,854	311,278	77,504	2,178	1,890	10,383	1,323	12,450	
Colima	336	658	219,662	106,214	81,001	23,312	1,028	542	3,150	38	4,377	
Chiapas	1,925	3,966	1,089,465	288,146	469,580	271,988	4,786	4,065	5,345	1,030	44,525	
Chihuahua	2,693	4,019	1,127,986	549,227	460,767	76,844	4,494	3,162	11,556	614	21,322	
Distrito Federal	5,533	11,130	4,416,856	1,927,872	1,060,474	1,145,792	36,640	18,863	149,270	2,550	75,395	
Durango	1,382	1,967	504,180	211,293	222,784	50,690	1,653	1,478	6,137	859	9,286	
Guanajuato	3,004	5,262	1,857,541	1,128,508	517,794	121,485	10,855	8,489	18,206	2,785	49,419	
Guerrero	2,761	3,979	943,454	175,146	401,941	332,216	3,008	3,001	6,181	1,129	20,832	
Hidalgo	1,706	2,666	817,285	282,724	355,398	136,720	5,077	4,106	12,304	969	19,987	
Jalisco	3,306	6,961	2,623,165	1,392,149	941,834	163,346	17,599	11,115	45,460	2,699	48,963	
Estado de México	5,911	13,332	5,125,280	2,239,611	1,637,625	961,900	40,945	27,257	121,042	3,379	93,521	
Michoacán	2,673	4,749	1,464,710	419,242	441,760	544,009	7,449	6,424	13,045	2,345	30,436	
Morelos	906	1,795	640,319	291,236	193,801	124,355	2,918	3,013	12,535	148	12,313	
Nayarit	876	1,217	356,935	107,378	173,758	63,153	1,187	1,023	3,091	368	6,977	
Nuevo León	2,102	4,315	1,531,089	759,405	615,575	96,754	7,527	2,669	20,422	1,571	27,166	
Oaxaca	2,448	3,922	1,139,668	301,268	486,202	284,030	8,378	7,305	11,048	1,870	39,567	
Puebla	2,548	5,130	1,722,290	732,398	698,969	208,663	8,648	7,843	20,163	1,154	44,452	
Querétaro	687	1,466	560,505	290,977	192,601	39,619	3,768	8,710	10,566	181	14,083	
Quintana Roo	443	860	286,528	132,473	94,196	50,518	929	744	2,391	71	5,206	
San Luis Potosí	1,791	2,724	830,515	394,141	324,018	72,579	3,324	2,287	11,072	432	22,662	
Sinaloa	3,779	4,065	970,834	231,313	620,076	90,947	2,183	1,690	7,185	1,551	15,889	
Sonora	1,327	2,596	881,386	447,541	296,270	114,601	1,684	1,234	6,421	393	13,242	
Tabasco	1,133	2,083	683,077	174,843	269,420	213,982	2,598	1,732	5,826	660	14,016	
Tamaulipas	1,734	3,322	1,098,945	521,398	445,538	91,562	3,259	6,932	9,470	1,188	19,598	
Tlaxcala	607	1,076	348,821	123,584	127,132	82,169	2,614	1,452	5,180	57	6,633	
Veracruz	4,716	8,303	2,675,153	1,066,484	1,008,778	492,042	11,510	10,976	25,438	1,003	58,922	
Yucatán	1,057	1,876	697,314	328,386	321,170	27,213	1,359	991	4,253	617	13,325	
Zacatecas	1,872	2,183	508,567	170,291	197,256	117,240	3,069	2,009	6,265	299	12,138	

(*) En estos resultados se encuentra descontada y/o rectificada la votación, de acuerdo a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Fuente: Datos elaborados en la Dirección de Estadística y Documentación Electoral de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

**COMPUTOS DISTRITALES DE LA ELECCION DE DIPUTADOS FEDERALES
POR EL PRINCIPIO DE MAYORIA RELATIVA*:
NUMERO DE SECCIONES ELECTORALES, CASILLAS APROBADAS Y DISTRIBUCION
DEL NUMERO DE VOTOS, SEGUN COALICION O PARTIDO POLITICO, POR ENTIDAD FEDERATIVA**

Entidad Federativa	Secciones electorales	Casillas aprobadas	Votos								
			Total	Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DSPPN	Candidato no registrado	Nulos
Total	63,460	113,423	37,174,460	14,212,476	13,720,453	6,948,204	428,577	272,425	698,683	30,380	863,262
Porcentaje			100.0	38.2	36.9	18.7	1.2	0.7	1.9	0.1	2.3
Aguascalientes	486	1,010	370,698	190,974	126,479	30,641	3,930	2,563	9,619	99	6,393
Baja California	1,368	2,768	844,699	411,498	315,812	76,533	5,825	4,702	14,291	319	15,719
Baja California Sur	351	550	163,203	42,022	50,499	63,294	851	804	2,472	45	3,216
Campeche	489	817	257,549	84,617	112,304	39,399	2,807	3,599	3,689	930	10,204
Coahuila	1,510	2,656	807,457	349,269	350,383	76,385	3,419	3,927	8,261	1,684	14,129
Colima	336	658	216,477	89,429	85,740	27,302	4,227	916	4,212	70	4,581
Chiapas	1,925	3,966	1,073,707	258,447	470,557	278,046	6,655	5,775	5,492	720	48,015
Chihuahua	2,693	4,019	1,118,431	526,186	461,256	83,607	7,278	4,963	11,414	268	23,459
Distrito Federal	5,533	11,130	4,383,936	1,629,043	986,925	1,315,611	99,270	46,109	220,801	2,048	84,129
Durango	1,382	1,967	498,406	190,694	223,791	62,764	2,171	2,632	5,871	842	9,641
Guanajuato	3,004	5,262	1,839,093	1,026,703	559,684	145,923	19,684	13,301	19,312	2,366	52,120
Guerrero	2,761	3,979	927,260	122,281	417,980	348,011	4,760	4,212	5,910	935	23,171
Hidalgo	1,706	2,666	810,902	234,046	374,625	151,893	9,859	5,278	11,960	882	22,359
Jalisco	3,306	6,961	2,588,832	1,275,980	932,482	206,080	44,512	18,883	58,728	1,420	50,747
Estado de México	5,911	13,332	5,083,610	2,027,863	1,660,134	1,030,522	76,440	46,175	139,341	4,000	99,135
Michoacán	2,673	4,749	1,445,462	371,284	452,975	548,735	14,444	10,590	13,688	2,167	31,579
Morelos	906	1,795	630,870	279,545	186,389	123,350	5,971	5,858	14,709	125	14,923
Nayarit	876	1,217	350,691	95,618	173,421	65,677	2,522	1,685	2,772	661	8,335
Nuevo León	2,102	4,315	1,519,536	724,804	616,422	104,535	21,861	4,226	16,103	997	30,588
Oaxaca	2,448	3,922	1,121,919	275,676	488,045	276,896	10,813	8,939	16,411	2,205	42,934
Puebla	2,548	5,130	1,706,920	678,010	714,461	217,840	14,430	11,889	23,110	691	46,489
Querétaro	687	1,466	554,481	271,875	190,815	41,672	6,753	15,479	12,590	187	15,110
Quintana Roo	443	860	282,389	113,595	98,391	57,697	1,613	1,338	3,453	39	6,263
San Luis Potosí	1,791	2,724	824,332	348,397	348,223	76,561	6,589	4,122	12,195	884	27,361
Sinaloa	3,779	4,065	959,010	239,992	525,940	155,583	6,088	3,989	7,804	1,468	18,146
Sonora	1,327	2,596	865,700	374,336	326,583	138,154	4,250	2,354	5,598	106	14,319
Tabasco	1,133	2,083	675,107	126,000	278,717	240,525	4,874	2,407	6,020	670	15,894
Tamaulipas	1,734	3,322	1,080,463	442,980	493,168	96,652	4,841	12,905	6,703	1,229	21,985
Tlaxcala	607	1,076	346,549	91,546	137,194	92,940	7,266	2,527	5,808	136	9,132
Veracruz	4,716	8,303	2,634,267	891,118	1,040,253	582,523	17,810	16,088	20,520	1,089	64,866
Yucatán	1,057	1,876	690,757	309,796	328,538	28,196	2,302	1,446	4,372	880	15,227
Zacatecas	1,872	2,183	501,747	118,852	192,267	164,657	4,462	2,744	5,454	218	13,093

(*): En estos resultados se encuentra descontada y/o rectificada la votación, de acuerdo a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Fuente: Datos elaborados en la Dirección de Estadística y Documentación Electoral de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

**COMPUTOS DISTRITALES DE LA ELECCION DE DIPUTADOS FEDERALES
POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL*:
NUMERO DE SECCIONES ELECTORALES, CASILLAS APROBADAS Y DISTRIBUCION
DEL NUMERO DE VOTOS, SEGUN COALICION O PARTIDO POLITICO, POR ENTIDAD FEDERATIVA**

Entidad Federativa	Secciones electorales	Casillas aprobadas	Votos								
			Total	Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DSPPN	Candidato no registrado	Nulos
Total	63,460	113,423	37,421,025	14,323,649	13,800,306	6,990,143	430,812	273,615	703,532	30,452	868,516
Porcentaje			100.0	38.2	36.9	18.7	1.2	0.7	1.9	0.1	2.3
Aguascalientes	486	1,010	372,645	192,321	126,858	30,783	3,936	2,569	9,665	100	6,413
Baja California	1,368	2,768	854,968	416,694	319,422	77,582	5,896	4,734	14,448	320	15,872
Baja California Sur	351	550	166,112	43,192	51,494	63,906	866	813	2,523	45	3,273
Campeche	489	817	261,314	86,401	113,565	39,893	2,852	3,630	3,755	931	10,287
Coahuila	1,510	2,656	812,949	352,167	352,285	76,878	3,436	3,944	8,346	1,684	14,209
Colima	336	658	218,182	90,478	86,163	27,428	4,246	922	4,255	70	4,620
Chiapas	1,925	3,966	1,082,213	262,159	473,113	279,676	6,722	5,817	5,587	726	48,413
Chihuahua	2,693	4,019	1,124,738	529,732	463,345	84,054	7,311	4,983	11,500	268	23,545
Distrito Federal	5,533	11,130	4,395,913	1,633,463	989,757	1,319,195	99,530	46,207	221,313	2,055	84,393
Durango	1,382	1,967	501,111	191,932	224,817	63,084	2,183	2,639	5,908	842	9,706
Guanajuato	3,004	5,262	1,847,394	1,031,619	562,066	146,505	19,736	13,366	19,431	2,378	52,293
Guerrero	2,761	3,979	937,363	124,733	421,504	351,776	4,820	4,256	6,036	935	23,303
Hidalgo	1,706	2,666	814,139	235,427	375,751	152,413	9,904	5,300	12,051	882	22,411
Jalisco	3,306	6,961	2,610,999	1,287,387	940,241	207,812	44,788	18,993	59,261	1,443	51,074
Estado de México	5,911	13,332	5,104,565	2,036,359	1,666,548	1,035,182	76,743	46,318	139,848	4,004	99,563
Michoacán	2,673	4,749	1,455,483	374,941	455,517	552,105	14,554	10,611	13,887	2,170	31,698
Morelos	906	1,795	637,710	282,777	187,931	124,948	6,035	5,905	14,936	125	15,053
Nayarit	876	1,217	354,811	97,019	175,253	66,225	2,557	1,701	2,828	662	8,566
Nuevo León	2,102	4,315	1,525,897	728,542	618,235	104,993	21,925	4,247	16,282	998	30,675
Oaxaca	2,448	3,922	1,132,570	279,717	491,273	279,664	10,908	8,998	16,689	2,206	43,115
Puebla	2,548	5,130	1,714,757	681,544	716,830	219,076	14,515	11,935	23,327	691	46,839
Querétaro	687	1,466	556,028	272,856	191,170	41,801	6,765	15,492	12,622	187	15,135
Quintana Roo	443	860	284,241	114,634	98,902	57,932	1,627	1,343	3,473	39	6,291
San Luis Potosí	1,791	2,724	828,721	350,715	349,715	76,907	6,618	4,150	12,298	884	27,434
Sinaloa	3,779	4,065	967,153	242,999	529,859	156,498	6,150	4,018	7,923	1,468	18,238
Sonora	1,327	2,596	881,133	381,601	332,289	139,679	4,297	2,391	5,722	109	15,045
Tabasco	1,133	2,083	678,704	127,312	279,854	241,530	4,899	2,415	6,077	671	15,946
Tamaulipas	1,734	3,322	1,093,157	448,783	498,281	98,004	4,898	12,958	6,833	1,231	22,169
Tlaxcala	607	1,076	348,243	92,269	137,626	93,355	7,295	2,539	5,866	136	9,157
Veracruz	4,716	8,303	2,656,109	901,030	1,047,251	586,409	17,974	16,184	20,850	1,090	65,321
Yucatán	1,057	1,876	694,760	312,140	329,738	28,516	2,316	1,464	4,433	881	15,272
Zacatecas	1,872	2,183	506,943	120,706	193,653	166,334	4,510	2,773	5,559	221	13,187

(*): En estos resultados se encuentra descontada y/o rectificada la votación, de acuerdo a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Fuente: Datos elaborados en la Dirección de Estadística y Documentación Electoral de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

**COMPUTOS DISTRITALES DE LA ELECCION DE SENADORES
POR EL PRINCIPIO DE MAYORIA RELATIVA*:
NUMERO DE SECCIONES ELECTORALES, CASILLAS APROBADAS Y DISTRIBUCION
DEL NUMERO DE VOTOS, SEGUN COALICION O PARTIDO POLITICO, POR ENTIDAD FEDERATIVA**

Entidad Federativa	Secciones electorales	Casillas aprobadas	Votos								
			Total	Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DSPPN	Candidato no registrado	Nulos
Total	63,460	113,423	37,285,855	14,208,973	13,699,799	7,027,944	521,178	275,051	669,725	31,079	852,106
Porcentaje			100.0	38.1	36.7	18.9	1.4	0.7	1.8	0.1	2.3
Aguascalientes	486	1,010	370,999	182,557	139,450	26,570	4,297	2,512	9,078	90	6,445
Baja California	1,368	2,768	851,092	416,497	318,438	75,974	5,461	4,411	14,151	312	15,848
Baja California Sur	351	550	164,358	44,652	50,556	62,280	1,212	927	1,440	24	3,267
Campeche	489	817	258,198	72,480	115,983	33,286	2,645	19,521	3,433	535	10,315
Coahuila	1,510	2,656	808,952	367,372	335,089	76,867	3,516	3,052	8,020	1,399	13,637
Coima	336	658	216,467	83,332	83,014	33,145	8,272	987	3,033	61	4,623
Chiapas	1,925	3,966	1,079,921	257,403	472,723	283,719	6,435	5,553	4,828	1,107	48,153
Chihuahua	2,693	4,019	1,119,959	540,169	453,174	77,768	7,808	4,948	12,002	336	23,754
Distrito Federal	5,533	11,130	4,387,339	1,618,980	1,003,917	1,298,848	124,067	42,272	214,895	2,287	82,073
Durango	1,382	1,967	499,409	190,832	237,393	52,095	2,102	2,198	4,792	824	9,173
Guanajuato	3,004	5,262	1,842,258	1,056,236	536,203	140,783	19,069	15,002	19,835	2,064	53,066
Guerrero	2,761	3,979	934,084	131,822	413,557	349,998	4,616	4,090	6,277	1,189	22,535
Hidalgo	1,706	2,666	811,594	244,565	360,092	149,568	13,646	7,268	12,957	936	22,562
Jalisco	3,306	6,961	2,608,142	1,292,070	916,503	184,412	89,229	16,674	56,219	2,257	50,778
Estado de México	5,911	13,332	5,091,134	2,023,788	1,694,001	1,018,660	76,382	41,900	137,512	4,271	94,620
Michoacán	2,673	4,749	1,452,345	362,370	444,318	575,362	12,956	9,096	14,665	1,438	32,140
Morelos	906	1,795	633,946	262,619	195,383	139,728	5,009	4,997	11,828	95	14,287
Nayarit	876	1,217	352,499	97,177	170,250	68,303	2,239	2,376	2,638	669	8,847
Nuevo León	2,102	4,315	1,520,069	698,193	591,804	138,026	46,906	3,387	10,982	1,464	29,307
Oaxaca	2,448	3,922	1,123,597	278,023	488,662	279,462	10,642	9,144	13,282	2,177	42,205
Puebla	2,548	5,130	1,710,044	691,634	703,574	216,454	16,583	11,864	22,832	744	46,359
Querétaro	687	1,466	554,609	271,797	195,239	41,166	6,410	15,716	9,777	418	14,086
Quintana Roo	443	860	275,995	92,594	98,137	74,190	1,708	1,182	2,235	103	5,846
San Luis Potosí	1,791	2,724	826,637	358,635	340,203	74,475	6,603	5,184	13,646	530	27,361
Sinaloa	3,779	4,065	961,808	255,183	561,034	109,399	4,312	3,397	9,644	1,300	17,539
Sonora	1,327	2,596	874,719	383,950	339,140	125,818	3,125	2,255	5,920	483	14,028
Tabasco	1,133	2,083	678,297	123,989	278,377	247,754	3,866	2,417	5,285	356	16,253
Tamaulipas	1,734	3,322	1,089,035	447,340	469,467	127,477	4,081	10,559	6,680	798	22,633
Tlaxcala	607	1,076	342,262	84,971	127,054	109,729	5,081	2,371	4,983	53	8,020
Veracruz	4,716	8,303	2,648,493	840,675	1,025,821	664,254	16,546	15,821	19,031	1,221	65,124
Yucatán	1,057	1,876	689,801	319,290	322,691	25,431	2,015	1,358	3,710	980	14,326
Zacatecas	1,872	2,183	507,793	117,778	218,552	146,943	4,339	2,612	4,115	558	12,896

(*) Se presentan las cifras tal y como están contenidas en la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Fuente: Datos elaborados en la Dirección de Estadística y Documentación Electoral de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

**COMPUTOS DISTRITALES DE LA ELECCION DE SENADORES
POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL *:
NUMERO DE SECCIONES ELECTORALES, CASILLAS APROBADAS Y DISTRIBUCION
DEL NUMERO DE VOTOS, SEGUN COALICION O PARTIDO POLITICO, POR ENTIDAD FEDERATIVA**

Entidad Federativa	Secciones electorales	Casillas aprobadas	Votos								
			Total	Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	PCD	PARM	DSPPN	Candidato no registrado	Nulos
Total	63,460	113,423	37,534,641	14,339,963	13,755,787	7,072,994	523,569	276,109	676,388	30,892	854,459
Porcentaje			100.0	38.2	36.7	18.8	1.4	0.7	1.8	0.1	2.3
Aguascalientes	486	1,010	374,604	184,568	139,926	26,878	4,339	2,525	9,193	92	6,452
Baja California	1,368	2,768	863,365	422,749	322,238	77,675	5,517	4,461	14,389	312	16,024
Baja California Sur	351	550	168,475	46,399	51,862	63,166	1,241	949	1,496	24	3,338
Campeche	489	817	262,867	74,788	117,400	33,888	2,687	19,654	3,525	536	10,389
Coahuila	1,510	2,656	815,713	371,119	336,828	77,630	3,549	3,067	8,164	1,399	13,711
Colima	336	658	220,698	85,653	84,054	33,718	8,371	1,001	3,150	61	4,690
Chiapas	1,925	3,966	1,088,438	261,365	475,091	285,407	6,499	5,599	4,981	1,121	48,375
Chihuahua	2,693	4,019	1,127,074	544,338	455,185	78,447	7,865	4,974	12,104	339	23,822
Distrito Federal	5,533	11,130	4,414,492	1,630,652	1,010,213	1,306,002	124,522	42,420	215,837	2,293	82,553
Durango	1,382	1,967	502,707	192,342	238,683	52,475	2,110	2,205	4,845	824	9,223
Guanajuato	3,004	5,262	1,854,372	1,064,477	538,239	142,101	19,177	15,060	20,141	2,064	53,113
Guerrero	2,761	3,979	944,244	136,183	415,872	353,015	4,688	4,121	6,519	1,181	22,665
Hidalgo	1,706	2,666	816,104	246,677	361,360	150,384	13,723	7,294	13,090	936	22,640
Jalisco	3,306	6,961	2,625,580	1,302,677	920,646	185,954	89,554	16,738	56,761	2,260	50,990
Estado de México	5,911	13,332	5,120,124	2,037,317	1,701,821	1,024,521	76,718	42,045	138,340	4,274	95,088
Michoacán	2,673	4,749	1,464,575	367,748	447,107	578,750	13,074	9,163	14,938	1,439	32,356
Morelos	906	1,795	635,988	264,957	194,621	140,271	5,027	4,972	11,989	95	14,056
Nayarit	876	1,217	356,413	98,684	171,889	68,852	2,270	2,413	2,729	676	8,900
Nuevo León	2,102	4,315	1,531,031	703,354	592,655	138,821	46,989	3,415	11,306	1,464	29,434
Oaxaca	2,448	3,922	1,139,662	284,023	493,523	283,679	10,796	9,258	13,604	2,177	42,602
Puebla	2,548	5,130	1,663,523	676,136	682,601	209,486	16,199	11,512	22,550	499	44,530
Querétaro	687	1,466	559,917	275,256	196,110	41,806	6,459	15,756	9,943	419	14,168
Quintana Roo	443	860	279,753	94,835	98,958	74,708	1,736	1,195	2,317	111	5,893
San Luis Potosí	1,791	2,724	832,732	361,936	342,040	75,137	6,643	5,225	13,768	540	27,443
Sinaloa	3,779	4,065	970,262	258,771	564,697	110,263	4,361	3,429	9,817	1,300	17,624
Sonora	1,327	2,596	883,431	388,437	341,992	126,896	3,157	2,285	6,033	484	14,147
Tabasco	1,133	2,083	683,970	126,375	279,956	249,233	3,902	2,438	5,377	357	16,332
Tamaulipas	1,734	3,322	1,102,072	454,357	473,516	129,017	4,125	10,594	6,823	798	22,842
Tlaxcala	607	1,076	345,149	86,265	127,752	110,428	5,126	2,389	5,077	53	8,059
Veracruz	4,716	8,303	2,675,715	853,282	1,033,336	670,162	16,704	15,932	19,526	1,223	65,550
Yucatán	1,057	1,876	698,893	324,312	325,630	26,212	2,054	1,383	3,845	982	14,475
Zacatecas	1,872	2,183	512,698	119,931	219,986	148,012	4,387	2,637	4,211	559	12,975

(*) En estos resultados se encuentra descontada y/o rectificada la votación, de acuerdo a las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Fuente: Datos elaborados en la Dirección de Estadística y Documentación Electoral de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.

A N E X O 7

RESULTADOS ELECTORALES DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2003

Cómpu tos distritales de la elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa: número de secciones electorales, casillas aprobadas y distribución del número de votos según coalición o partido por entidad federativa

Entidad Federativa	Secciones Electorales	Casillas Aprobadas	Total	Votos														Candidatos no reg.	Nulos
				PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CONVERGENCIA	PSN	PAS	MÉXICO POSIBLE	PLM	FUERZA CIUDADANA	ALIANZA PARA TODOS				
Aguascalientes	486	1,095	261,479	111,062	31,523	17,788	7,570	4,478	3,062	628	1,775	2,762	628	1,026	69,960	186	9,031		
Baja California	1,368	3,139	548,782	230,275	176,248	34,734	13,733	55,067	4,971	720	1,100	4,378	1,451	2,795		341	22,969		
Baja California Sur	351	599	106,435	15,250		45,993	4,914		1,008	218	1,975	657	786	599	30,827	34	4,174		
Campeche	490	870	265,848	100,808		6,351	4,644		28,861	362	1,782	1,524	461	743	106,570	406	13,336		
Coahuila	1,506	2,850	511,821	175,184	231,709	31,354	12,545	32,500	7,522	1,340	2,535	1,498	855	885		162	13,732		
Colima	336	698	201,433	79,907	79,244	24,521	3,798	4,148	690	255	1,223	888	232	1,551		50	4,926		
Chiapas	1,928	4,316	731,709	133,593	285,831	147,378	31,837	59,449	6,573	1,338	18,302	13,676	1,473	2,365		625	29,269		
Chihuahua	2,820	4,442	757,095	284,249		47,134	17,610		5,842	1,411	3,427	4,639	1,536	2,597	358,493	246	29,911		
Distrito Federal	5,533	11,662	2,941,906	759,629	346,297	1,259,101	39,773	246,782	46,197	9,777	13,429	69,083	16,140	17,340		3,722	114,636		
Durango	1,376	2,086	364,862	100,653	193,845	14,538	26,654	11,865	1,568	378	995	1,311	635	763		155	11,502		
Guanajuato	3,004	5,634	1,505,117	656,214		184,047	46,730		30,193	7,818	20,991	10,952	13,181	7,562	469,531	914	56,984		
Guerrero	2,755	4,191	631,118	37,678	258,597	241,017	14,387	19,430	28,151	3,780	2,701	2,789	1,439	2,125		274	18,750		
Hidalgo	1,706	2,846	561,509	126,756	259,716	93,043	19,009	27,265	5,253	1,485	3,385	2,816	2,112	1,741		432	18,496		
Jalisco	3,318	7,508	2,319,868	899,143	912,610	154,670	28,932	194,306	15,848	2,639	27,546	15,448	7,523	6,959		1,199	53,045		
México	5,920	14,234	3,005,412	886,940		705,108	60,950		65,447	15,463	15,221	43,666	18,097	25,903	1,059,755	1,629	107,233		
Michoacán	2,675	5,099	914,518	186,965	256,349	318,463	14,363	71,359	7,329	1,846	6,828	7,718	3,126	3,228		666	36,278		
Morelos	907	1,923	514,213	149,967	141,425	102,687	7,747	43,278	27,270	3,436	5,796	6,543	3,796	3,230		319	18,719		
Nayarit	877	1,298	227,714	54,636	112,000	23,621	4,747	9,198	14,028	998	1,257	605	690	428		51	5,455		
Nuevo León	2,114	4,714	1,425,054	508,860		30,190	79,746		14,444	2,660	2,996	9,293	3,943	6,781	718,831	653	46,657		
Oaxaca	2,449	4,175	817,409	150,645	363,704	144,078	24,624	37,100	40,978	2,164	6,093	5,341	3,597	3,470		676	34,939		
Puebla	2,548	5,580	1,156,672	383,816	511,932	87,884	15,774	68,576	24,718	1,335	3,691	6,468	3,084	3,564		937	44,893		
Querétaro	687	1,621	516,922	223,410		39,859	10,386		16,937	1,232	3,096	3,779	1,077	5,054	194,974	105	17,013		
Quintana Roo	443	996	186,987	43,336	70,517	14,554	2,127	24,281	17,219	415	1,270	1,626	5,529	404		82	5,627		
San Luis Potosí	1,791	2,894	642,298	269,250		54,071	17,807		9,744	2,166	5,720	4,763	1,618	1,910	243,353	492	31,404		
Sinaloa	3,766	4,164	650,372	163,233	330,755	81,200	12,046	29,676	7,038	684	4,484	2,076	1,399	2,670		340	14,771		
Sonora	1,325	2,771	788,127	310,680		87,955	12,113		10,535	1,081	21,563	2,294	884	4,931	313,937	97	22,057		
Tabasco	1,133	2,198	490,725	30,471	236,342	180,381	7,593	15,675	3,511	422	2,149	717	491	542		119	12,312		
Tamaulipas	1,733	3,660	795,878	244,950	386,914	60,694	35,024	27,000	4,865	1,418	2,433	4,349	3,021	1,088		449	23,673		
Tlaxcala	607	1,156	210,461	25,649	73,806	67,788	7,695	12,368	7,490	283	3,574	1,398	2,034	849		81	7,446		
Veracruz	4,714	8,647	1,916,637	656,009	703,718	230,464	34,346	65,771	140,512	3,663	8,966	6,602	6,354	9,584		789	49,859		
Yucatán	1,057	2,012	524,468	225,546	155,044	27,599	3,582	4,671	2,984	750	1,378	2,258	1,076	1,046	84,490	118	13,926		
Zacatecas	1,872	2,289	387,186	48,248	109,940	176,347	20,667	12,485	5,023	346	1,011	1,502	669	507		103	10,338		
Total	63,595	121,367	26'880,035	8'273,012	6'228,066	4'734,612	643,473	1'076,728	605,811	72,511	198,692	243,419	108,937	124,240	3'650,721	16,452	903,361		
Porcentaje			100.0	30.8	23.2	17.6	2.4	4.0	2.3	0.3	0.7	0.9	0.4	0.5	13.6	0.1	3.4		

Fuente: Datos elaborados en la Dirección de Estadística y Documentación Electoral de la Dirección Ejecutiva y de Organización Electoral.

Cómpu tos distritales de la elección de diputados federales por el principio de representación proporcional: número de secciones electorales, casillas aprobadas y distribución del número de votos según coalición o partido por entidad federativa

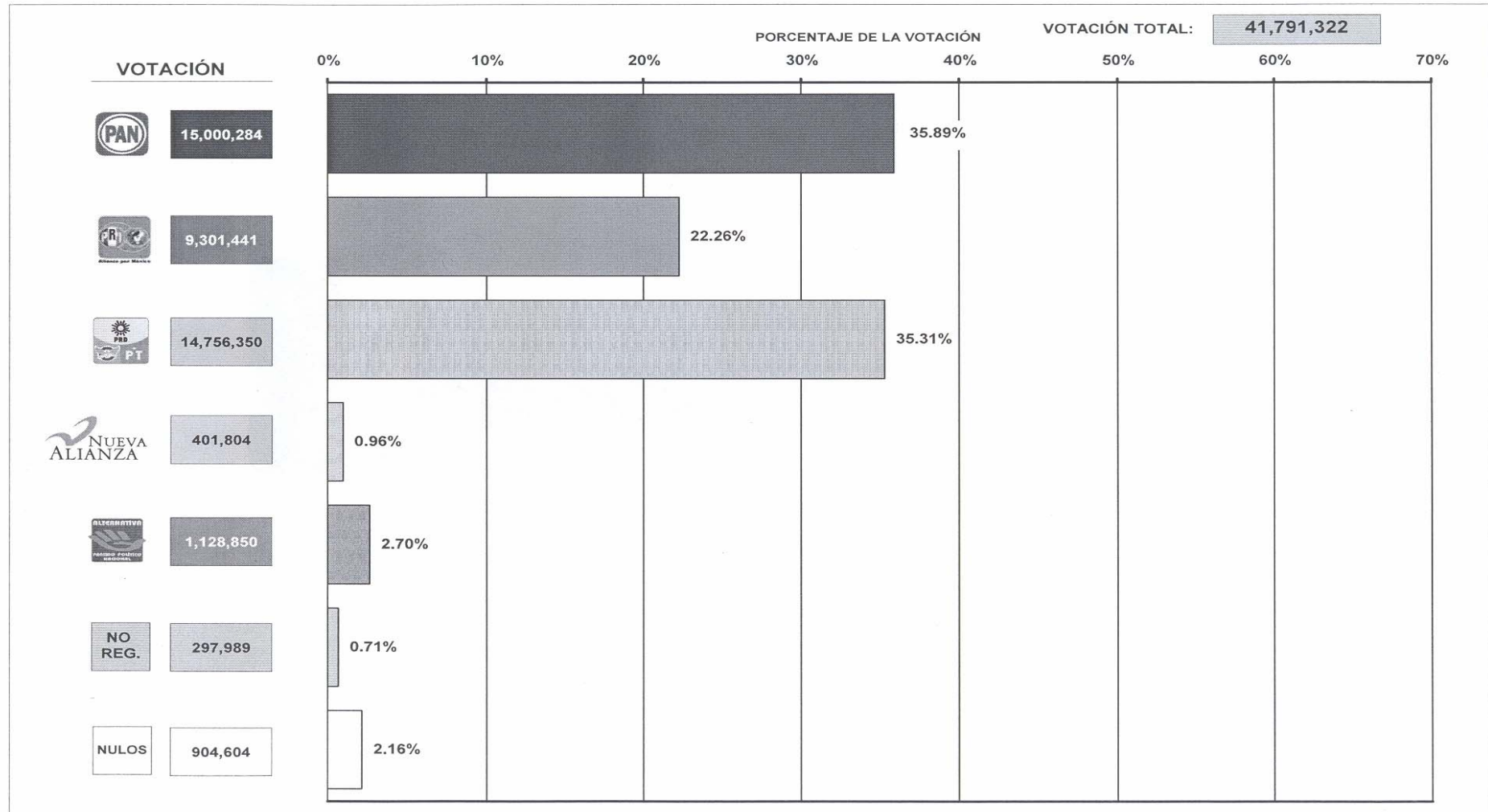
Entidad Federativa	Secciones Electorales	Casillas Aprobadas	Total	Votos													Candidatos no reg.	Nulos
				PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CONVERGENCIA	PSN	PAS	MÉXICO POSIBLE	PLM	FUERZA CIUDADANA	ALIANZA PARA TODOS			
Aguascalientes	486	1,095	262,103	111,357	31,703	17,830	7,584	4,510	3,077	630	1,779	2,774	631	1,028	69,960	186	9,054	
Baja California	1,368	3,139	552,936	232,028	177,529	35,047	13,839	55,453	5,020	730	1,112	4,414	1,463	2,812		343	23,146	
Baja California Sur	351	599	107,689	15,567	307	46,417	4,955	76	1,016	220	1,987	664	793	609	30,827	34	4,217	
Campeche	490	870	267,670	101,564	674	6,449	4,655	49	29,016	363	1,791	1,537	463	752	106,570	406	13,381	
Coahuila	1,506	2,850	513,149	175,723	232,255	31,441	12,560	32,568	7,546	1,347	2,536	1,506	857	888		163	13,759	
Colima	336	698	202,423	80,362	79,574	24,609	3,817	4,202	692	256	1,225	891	232	1,560		50	4,953	
Chiapas	1,928	4,316	735,529	134,655	286,915	147,955	31,963	59,989	6,628	1,354	18,359	13,772	1,516	2,414		631	29,378	
Chihuahua	2,820	4,442	760,122	285,499	1,362	47,263	17,651	96	5,862	1,415	3,435	4,653	1,546	2,606	358,493	248	29,993	
Distrito Federal	5,533	11,662	2'947,254	760,740	347,218	1,261,033	39,870	247,217	46,356	9,808	13,482	69,263	16,208	17,402		3,725	114,932	
Durango	1,376	2,086	366,372	101,211	194,525	14,610	26,716	11,931	1,581	382	999	1,314	641	767		157	11,538	
Guanajuato	3,004	5,634	1'507,187	657,206	499	184,232	46,782	125	30,222	7,830	21,020	10,980	13,198	7,575	469,531	918	57,069	
Guerrero	2,755	4,191	634,724	38,148	259,669	242,316	14,484	19,644	28,403	3,815	2,711	2,827	1,455	2,141		276	18,835	
Hidalgo	1,706	2,846	562,718	127,076	260,208	93,239	19,051	27,325	5,289	1,490	3,391	2,832	2,115	1,746		432	18,524	
Jalisco	3,318	7,508	2'324,443	901,266	914,129	154,934	28,959	194,639	15,889	2,647	27,574	15,527	7,534	6,982		1,204	53,159	
México	5,920	14,234	3'011,488	888,659	2,343	706,127	61,036	284	65,586	15,481	15,270	43,751	18,143	25,987	1,059,755	1,632	107,434	
Michoacán	2,675	5,099	917,881	187,931	257,031	319,516	14,408	71,663	7,385	1,858	6,879	7,764	3,139	3,253		670	36,384	
Morelos	907	1,923	515,558	150,556	141,616	102,980	7,755	43,377	27,304	3,445	5,806	6,594	3,803	3,237		321	18,764	
Nayarit	877	1,298	228,924	55,030	112,513	23,724	4,771	9,259	14,088	1,002	1,263	609	694	432		51	5,488	
Nuevo León	2,114	4,714	1'427,055	509,800	786	30,268	79,785	46	14,458	2,662	2,999	9,315	3,948	6,793	718,831	654	46,710	
Oaxaca	2,449	4,175	821,332	151,571	365,227	144,680	24,725	37,321	41,257	2,175	6,129	5,384	3,631	3,485		686	35,061	
Puebla	2,548	5,580	1'160,249	385,093	513,283	88,300	15,813	68,777	24,813	1,340	3,699	6,524	3,103	3,584		937	44,983	
Querétaro	687	1,621	517,717	223,776	236	39,934	10,394	20	16,966	1,233	3,099	3,789	1,078	5,060	194,974	107	17,051	
Quintana Roo	443	996	188,454	43,822	71,082	14,651	2,146	24,393	17,301	417	1,279	1,646	5,553	410		89	5,665	
San Luis Potosí	1,791	2,894	644,695	270,284	871	54,293	17,848	62	9,778	2,172	5,743	4,784	1,622	1,917	243,353	493	31,475	
Sinaloa	3,766	4,164	652,459	163,897	331,685	81,423	12,077	29,786	7,066	686	4,502	2,096	1,406	2,679		344	14,812	
Sonora	1,325	2,771	794,420	313,491	2,575	88,392	12,157	100	10,598	1,085	21,631	2,312	893	4,965	313,937	101	22,183	
Tabasco	1,133	2,198	492,970	30,786	237,284	181,073	7,632	15,789	3,557	426	2,159	728	494	543		130	12,369	
Tamaulipas	1,733	3,660	799,054	246,007	388,412	60,893	35,147	27,110	4,884	1,424	2,442	4,379	3,040	1,096		452	23,768	
Táscala	607	1,156	210,835	25,732	73,897	67,902	7,705	12,396	7,501	284	3,578	1,418	2,036	849		81	7,456	
Veracruz	4,714	8,647	1'925,728	659,410	706,774	231,241	34,458	66,197	141,395	3,674	9,009	6,661	6,411	9,628		797	50,073	
Yucatán	1,057	2,012	526,894	226,656	155,877	27,813	3,601	4,798	3,010	753	1,389	2,286	1,084	1,053	84,490	119	13,965	
Zacatecas	1,872	2,289	388,339	48,514	110,211	176,791	20,701	12,548	5,037	348	1,013	1,510	674	513		103	10,376	
Total	63,595	121,367	26'968,371	8'303,417	6'258,270	4'747,376	645,045	1'081,750	608,581	72,752	199,290	244,504	109,404	124,766	3'650,721	16,540	905,955	
Porcentaje			100.0	30.8	23.2	17.6	2.4	4.0	2.3	0.3	0.7	0.9	0.4	0.5	13.5	0.1	3.4	

Fuente: Datos elaborados en la Dirección de Estadística y Documentación Electoral de la Dirección Ejecutiva y de Organización Electoral.

A N E X O 8

RESULTADOS ELECTORALES DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2006

ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CÓMPUTOS DISTRITALES DE LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2006
RESULTADOS NACIONALES *



* Incluye la votación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Distritos Ganados por Partido Político

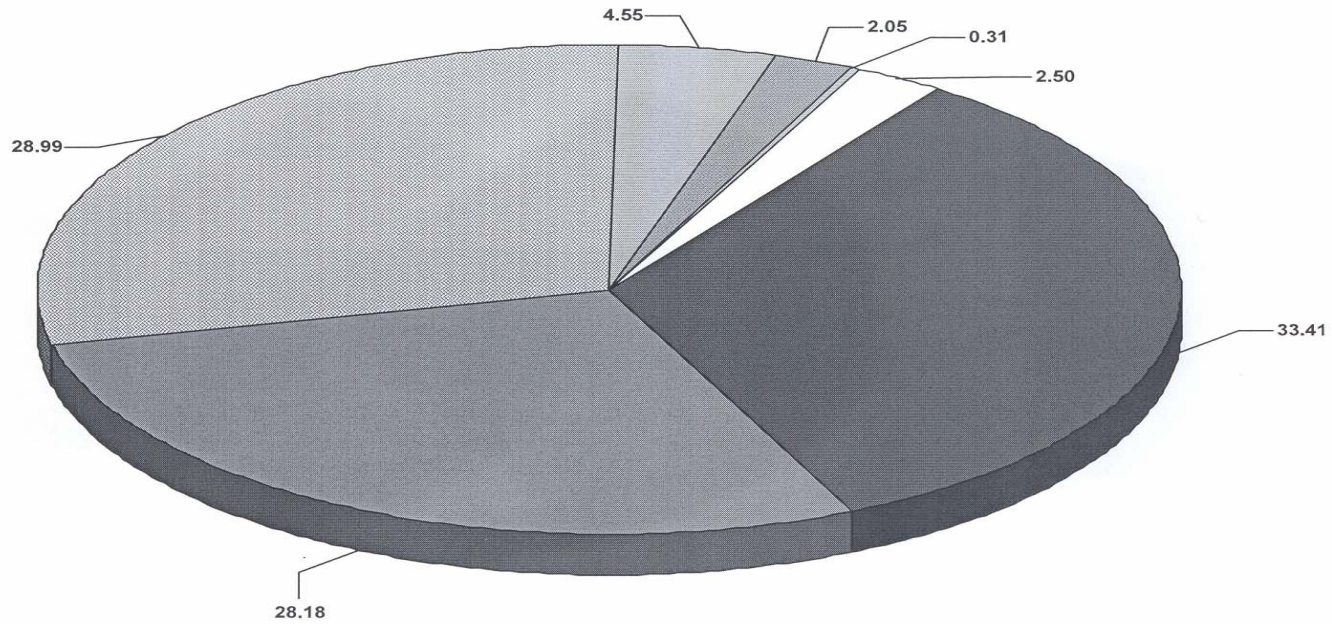
 137

 65

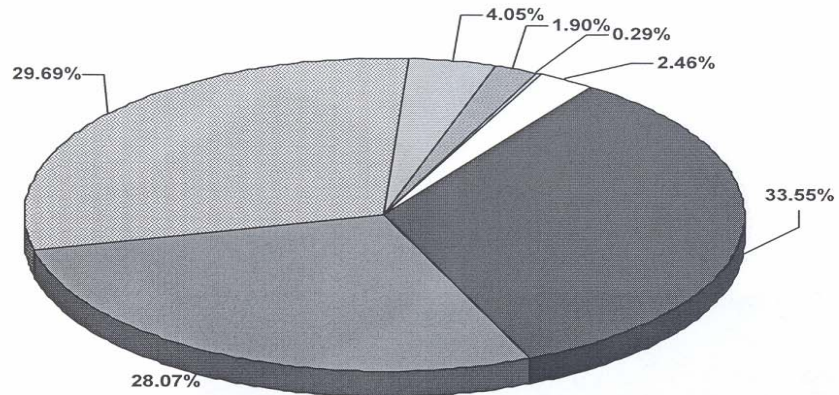
 98

ENTIDAD FEDERATIVA	DISTRITOS POR ENTIDAD FEDERATIVA																																								
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	
AGUASCALIENTES	PAN	PAN	PAN																																						
BAJA CALIFORNIA	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN																																	
BAJA CALIFORNIA SUR																																									
CAMPECHE																																									
COAHUILA	PAN	PAN	PAN		PAN	PAN	PAN																																		
COLIMA	PAN	PAN																																							
CHIAPAS																																									
CHIHUAHUA			PAN		PAN	PAN		PAN																																	
DISTRITO FEDERAL																																									
DURANGO				PAN																																					
GUANAJUATO	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN																											
GUERRERO																																									
HIDALGO						PAN																																			
JALISCO	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	
MÉXICO				PAN		PAN																																			
MICHOACÁN				PAN	PAN			PAN																																	
MORELOS	PAN	PAN			PAN																																				
NAYARIT																																									
NUEVO LEÓN	PAN		PAN	PAN		PAN	PAN	PAN																																	
OAXACA																																									
PUEBLA		PAN	PAN		PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	
QUERÉTARO	PAN	PAN	PAN	PAN																																					
QUINTANA ROO			PAN																																						
SAN LUIS POTOSÍ	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN																																		
SINALOA					PAN																																				
SONORA	PAN	PAN	PAN		PAN	PAN																																			
TABASCO																																									
TAMAULIPAS		PAN	PAN	PAN				PAN	PAN																																
TLAXCALA	PAN	PAN																																							
VERACRUZ	PAN		PAN	PAN	PAN		PAN	PAN						PAN	PAN																										
YUCATÁN	PAN		PAN	PAN	PAN																																				
ZACATECAS		PAN																																							

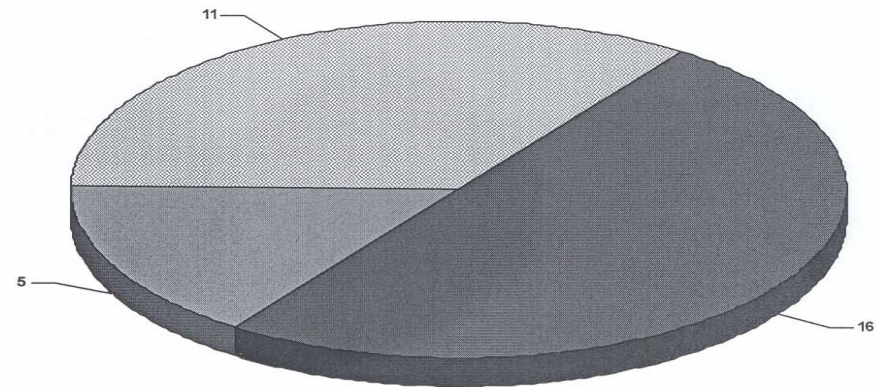
VOTACIÓN TOTAL: 41,435,934



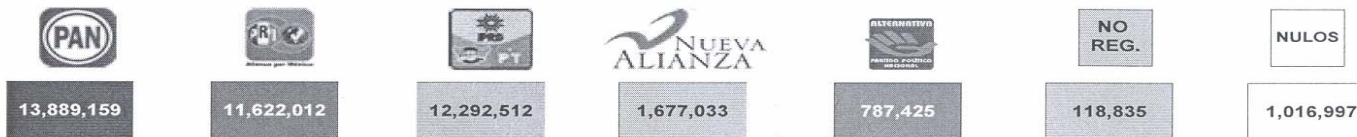
VOTACION TOTAL: 41,403,973

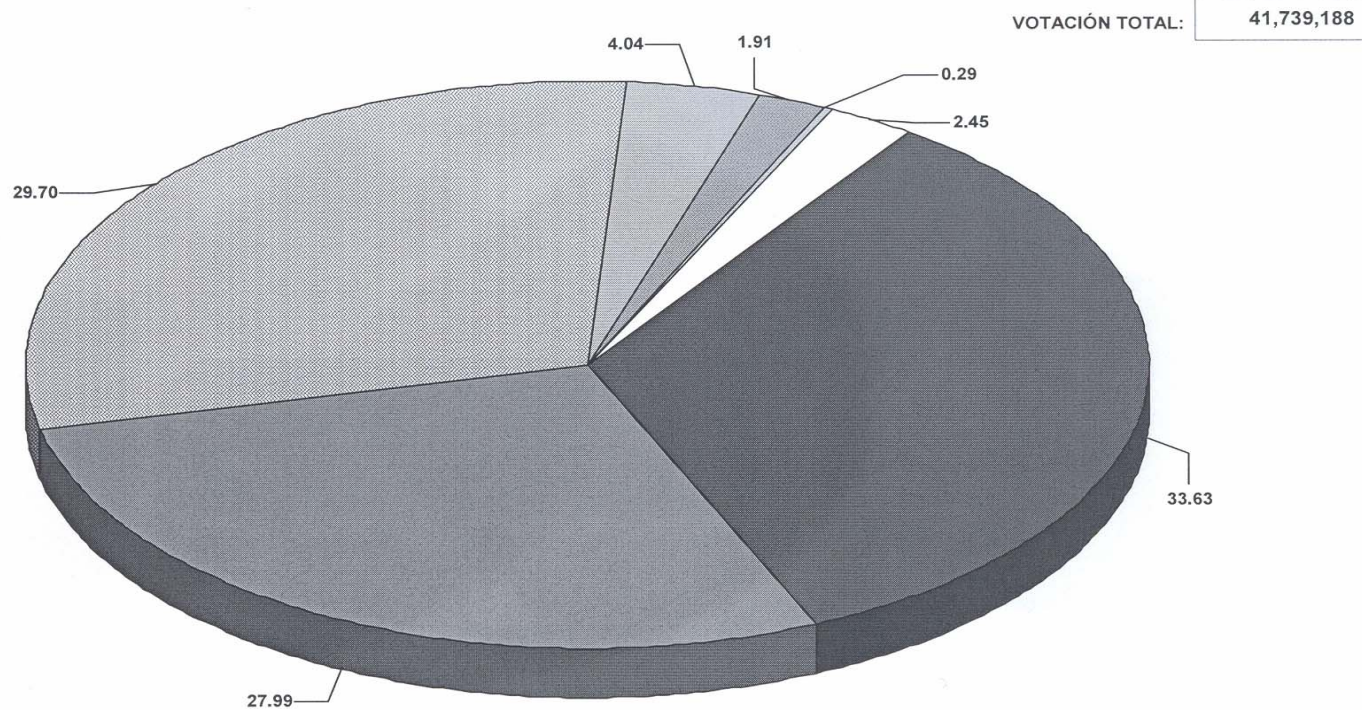


PORCENTAJE DE VOTACIÓN



SENADORES DE MAYORÍA RELATIVA





CUADRO 10
 INTEGRACION DE LA COMISION DE ORGANIZACION ELECTORAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
 21 DE NOVIEMBRE DE 1996 A OCTUBRE DE 2003

cargo	22 de noviembre de 1996	1 y 4 de diciembre de 2000	11 de diciembre de 2000 al 31 de octubre de 2003
Presidente	Consejero Electoral Lic. Jesús Cantú Escalante	Consejero Electoral Lic. Jesús Cantú Escalante	Consejero Electoral Lic. Gastón Luken Garza
	Consejero Electoral Mtro. Alonso Lujambio Irazábal	Consejero Electoral Mtro. Alonso Lujambio Irazábal	Consejero Electoral Dr. Mauricio Merino Huerta
	Consejero Electoral Mtro. Juan Molinar Horcasitas ¹	Consejero Electoral Lic. Gastón Luken Garza ³	Consejero Electoral Lic. Virgilio Rivera Delgadillo
	Consejero Electoral Dr. Emilio Zebadúa González ²	Consejero Electoral Lic. Virgilio Rivera Delgadillo ⁴	Consejera Electoral Dra. Jacqueline Peschard Mariscal
			Consejero Electoral Lic. Jesús Cantú Escalante
			Consejero Electoral Mtro. Alonso Lujambio Irazábal
Secretario Técnico	Director Ejecutivo de Organización Electoral Dr. Leonardo Valdes Zurita*		
	Directora Ejecutiva de Organización Electoral Lic. Elena Verdugo Quiñones**		
	Director Ejecutivo de Organización Electoral Mtro. Jaime Rivera Velázquez***	Director Ejecutivo de Organización Electoral Mtro. Jaime Rivera Velázquez	Director Ejecutivo de Organización Electoral Mtro. Jaime Rivera Velázquez

¹ Presenta su renuncia el 23 de noviembre de 2000

² Presenta su renuncia el 27 de noviembre de 2000

³ El 1o de diciembre de 2000 acepta el cargo de Consejero Electoral

⁴ El 4 de diciembre de 2000 acepta el cargo de Consejero Electoral

* Presentó su renuncia en diciembre de 1997

** 1o de febrero - 15 de octubre de 1998

(16 octubre - 15 diciembre de 1998 encargado de la DEOE Lic. Gilberto Moreno Pecina)

*** 16 de diciembre de 1998 a la fecha

Fuentes:

Memoria del Proceso Electoral Federal 2000, Tomo 1, p.100

Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba la nueva integración de las Comisiones del Consejo General, Sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2000 del Consejo General

Propuesta que presenta el Consejero Presidente al Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de diversos nombramientos, Sesión ordinaria del 30 de enero de 1998 del Consejo General

Abreviaturas

Para los efectos de la presente investigación, se entenderá por:

Campaña	La Campaña Electoral
CD	El Consejo Distrital
Centro	El Centro de Formación y Desarrollo (Centro para el Desarrollo Democrático).
CL	El Consejo Local
Código	El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)
Comisión	La Comisión de Organización Electoral
Consejo	El Consejo General del Instituto Federal Electoral
Constitución	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
CURP	Clave Única del Registro Nacional de Población
DEA	La Dirección Ejecutiva de Administración
DEDE	Dirección de Estadística y Documentación Electoral
DEOE	La Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
DEPPP	La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
DERFE	La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
DESPE	La Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral
DECEYEC	La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
DOR	Dirección de Operación Regional
DPS	Dirección de Planeación y Seguimiento
Estatuto	El Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral
Fiscalía	La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)
Fundación	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES)
Instituto	El Instituto Federal Electoral (IFE)
JDE	La Junta Distrital Ejecutiva
JDN	Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano
JIN	Juicio de Inconformidad
JLE	La Junta Local Ejecutiva
Jornada	La Jornada Electoral
JRC	Juicio de Revisión Constitucional Electoral
Junta	La Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral
LEF	Ley Electoral Federal

Ley General	La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LFE	Ley Federal Electoral
LFOPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
LFT	Ley Federal del Trabajo
LGSMIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Mesa	La Mesa directiva de casilla
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OM	Las Oficinas Municipales
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PCD	Partido del Centro Democrático
PDM	Partido Democrático Mexicano
PPN	Partido Popular Nacionalista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PREP	Programa de Resultados Electorales Preliminares
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
Personal de carrera	Los miembros del Servicio Profesional Electoral
Personal del instituto	El personal de carrera y el personal administrativo del Instituto Federal Electoral
Programa	El Programa de Formación y Desarrollo Profesional
RAP	Recurso de Apelación
REC	Recurso de Reconsideración
RIN	Recurso de Inconformidad
RRV	Recurso de Revisión
SC	Sala Central
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Servicio	El Servicio Profesional Electoral
SIJE	Sistema de Información de la Jornada Electoral
Sociedad	Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE)
SUP	Sala Superior
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal	El Tribunal Federal Electoral
UNICOM	Unidad de Servicios de Informática